

Michał Mólka

# DZIAŁALNOŚĆ FILANTROPIJNA W POLSCE

Zagadnienia administracyjnoprawne



Narodowy Instytut Wolności  
Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego

Michał Mółka



# DZIAŁALNOŚĆ FILANTROPIJNA W POLSCE

Zagadnienia administracyjnoprawne

ROZPRAWA DOKTORSKA PRZYGOTOWANA POD KIERUNKIEM

**PROF. DRA HAB. CZESŁAWA MARTYSZA**

ORAZ PROMOTOR POMOCNICZEJ

**DR MAGDALENY STROŻEK-KUCHARSKIEJ**



Sfinansowano ze środków Narodowego Instytutu Wolności –  
Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego  
w ramach Rządowego Programu Wspierania Rozwoju  
Organizacji Poradniczych na lata 2022–2033



Sfinansowano ze środków Narodowego Instytutu Wolności –  
Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego  
w ramach Rządowego Programu Fundusz Młodzieżowy  
na lata 2022–2033



**RECENZJA** dr hab. Jarosław Czerw, prof. UJK

**REDAKCJA JĘZYKOWA I KOREKTA** Marcin Romanowski AT ONCE

**PROJEKT, SKŁAD, ŁAMANIE** Marta Turska, Dawid Kita AT ONCE

**SERIA** **Studia nad Społeczeństwem Obywatelskim**

Dysertacje laureatów konkursu na najlepsze rozprawy doktorskie  
poświęcone społeczeństwu obywatelskiemu

**REDAKTOR NACZELNY WYDAWNICTWA NIW-CRSO** dr Konrad Burdyka

© Copyright by Narodowy Instytut Wolności –  
Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Warszawa 2024

ISBN 978-83-963801-7-3

DOI 10.54253/NIW2024.Dzialanosc

Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa  
Obywatelskiego, al. Jana Pawła II 12, 00-124 Warszawa

DRUK I OPRAWA *elpil*, ul. Artyleryjska 11, 08–110 Siedlce

# Spis treści

Wykaz skrótów . . . . .	7
-------------------------	---

Wprowadzenie . . . . .	15
------------------------	----

## ROZDZIAŁ 1

### Filantropia jako forma pomocy

drugiemu człowiekowi . . . . .	21
1.1. Pojęcie filantropii . . . . .	21
1.2. Pojęcie filantropii w ustawodawstwie i orzecznictwie . . . . .	31
1.3. Działalność filantropijna w Polsce . . . . .	33
1.4. Podsumowanie . . . . .	66

## ROZDZIAŁ 2

Zbiórki publiczne . . . . .	69
2.1. Ewolucja regulacji prawnych dotyczących zbiorów publicznych w Polsce . . . . .	69
2.2. Definicja zbiórki publicznej . . . . .	76
2.3. Zbiórki wyłączone spod jurysdykcji ustawy o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych . . . . .	84
2.4. Zagadnienia szczegółowe związane z organizacją i przeprowadzaniem zbiorów publicznych . . . . .	90
2.5. Odpowiedzialność za przeprowadzenie zbiórki publicznej niezgodnie z przepisami ustawy . . . . .	101
2.6. Zbiórki publiczne w przepisach prawa . . . . .	106
2.7. Zbiórki publiczne w orzecznictwie . . . . .	112
2.8. Podsumowanie . . . . .	119

## ROZDZIAŁ 3

<b>Status organizacji pożytku publicznego jako jedna z form uzyskiwania środków na działalność filantropijną . . . . .</b>	<b>127</b>
3.1. Pojęcie organizacji pozarządowej i innych podmiotów, które mogą uzyskać status organizacji pożytku publicznego . . . . .	127
3.2. Przesłanki uzyskania statusu organizacji pożytku publicznego . . . . .	158
3.3. Procedura uzyskania statusu organizacji pożytku publicznego . . . . .	169
3.4. Uprawnienia wynikające z uzyskania statusu organizacji pożytku publicznego . . . . .	174
3.5. Procedura przekazywania przez osoby fizyczne 1% podatku dochodowego na rzecz organizacji pożytku publicznego . . . . .	185
3.6. Organizacje pożytku publicznego w orzecznictwie . . . . .	196
3.7. Podsumowanie . . . . .	204

## ROZDZIAŁ 4

<b>Loterie fantowe jako forma prowadzenia działalności filantropijnej . . . . .</b>	<b>209</b>
4.1. Loterie fantowe w polskim porządku prawnym . . . . .	209
4.2. Pojęcie loterii fantowej w rozumieniu ustawy o grach hazardowych . . . . .	228
4.3. Podmioty uprawnione do zorganizowania loterii fantowej . . . . .	234
4.4. Obowiązki organizatora loterii fantowej . . . . .	236
4.5. Odpowiedzialność za zorganizowanie loterii fantowej niezgodnie z przepisami ustawy . . . . .	248
4.6. Loterie fantowe w orzecznictwie . . . . .	254
4.7. Podsumowanie . . . . .	261

## ROZDZIAŁ 5

**Crowdfunding donacyjny jako forma wspierania**

<b>rozwoju filantropii</b> . . . . .	267
5.1. Pojęcie crowdfundingu . . . . .	267
5.2. Modele crowdfundingu . . . . .	275
5.3. Crowdfunding donacyjny jako forma wspierania rozwoju filantropii . . . . .	280
5.4. Crowdfunding w Polsce . . . . .	282
5.5. Regulacje prawne dotyczące crowdfundingu donacyjnego w Polsce . . . . .	299
5.6. Podsumowanie . . . . .	317

## ROZDZIAŁ 6

**Zbiórki publiczne, loterie fantowe,  
mechanizm przekazywania 1% podatku na rzecz OPP**

<b>i crowdfunding – analiza prawno porównawcza</b> . . . . .	321
6.1. Analiza prawno porównawcza zakresów podmiotowych . . . . .	321
6.2. Analiza prawno porównawcza kryteriów stawianych podmiotom prowadzącym działalność filantropijną . . . . .	326
6.3. Analiza prawno porównawcza zakresów odpowiedzialności za prowadzenie działalności filantropijnej niezgodnie z przepisami prawa . . . . .	332
6.4. Wnioski <i>de lege lata</i> i <i>de lege ferenda</i> . . . . .	334

<b>Zakończenie</b> . . . . .	347
------------------------------	-----

<b>Bibliografia</b> . . . . .	351
-------------------------------	-----

<b>Spis tabel</b> . . . . .	389
-----------------------------	-----



# Wykaz skrótów

## Akty prawne

- k.c.** ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1145 ze zm.)
- k.k.** ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1600 ze zm.)
- k.k.s.** ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1958 ze zm.).
- k.p.a.** ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.)
- k.p.c.** ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1460 ze zm.)
- k.s.h.** ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 505 ze zm.)
- k.w.** ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 821 ze zm.)



<b>pr.stow.</b>	ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 713)
<b>p.p.s.a.</b>	ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.)
<b>r.w.d.d.z.p.</b>	rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 9 czerwca 2004 r. w sprawie wzorów dokumentów dotyczących zbiorów publicznych (Dz.U. z 2014 r. poz. 883)
<b>u.d.i.p.</b>	ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1429)
<b>u.d.p.p.w.</b>	ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 688 ze zm.)
<b>u.f.</b>	ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1491)
<b>u.f.p.</b>	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.)
<b>u.g.h.</b>	ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 847)
<b>u.g.k.</b>	ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 712 ze zm.)
<b>u.g.n.</b>	ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2204 ze zm.)

- u.g.w.s.w.** ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1153)
- u.i.b.** ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1350)
- u.i.g.** ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych (t.j. Dz.U. 2019 r. poz. 579)
- u.k.g.w.** ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o kołach gospodyń wiejskich (Dz.U. z 2018 r. poz. 2212)
- u.k.r.s.** ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1500)
- u.k.s.s.c.** ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 785 ze zm.)
- u.k.w.** ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 684 ze zm.)
- u.n.f.r.z.k.** ustawa z dnia 18 kwietnia 1985 r. o Narodowym Funduszu Rewaloryzacji Zabytków Krakowa (Dz.U. z 1985 r. Nr 21, poz. 90 ze zm.)
- u.o.p.** ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 900 ze zm.)
- u.o.poż.** ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1372 ze zm.)
- u.org.p.** ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1809)

<b>u.o.s.</b>	ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1000 ze zm.)
<b>u.p.d.o.f.</b>	ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1387 ze zm.)
<b>u.p.d.o.p.</b>	ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 865 ze zm.)
<b>u.p.o.l.</b>	ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1170 ze zm.)
<b>u.p.ł.</b>	ustawa z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie (t.j. Dz.U. 2018 r. poz. 2033 ze zm.)
<b>u.p.o.t.</b>	ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o Polskiej Organizacji Turystycznej (t.j. Dz.U. 2018 r. poz. 563)
<b>u.p.t.u.</b>	ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2174 ze zm.)
<b>u.pr.p.</b>	ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1292)
<b>u.p.p.</b>	ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 580)
<b>u.p.s.w.n.</b>	ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2018 r. poz. 1668 ze zm.)
<b>u.pr.b.</b>	ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (t.j. Dz.U. z 2018 r. 2187 ze zm.)

- u.p.c.c.** ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1519)
- u.p.w.** ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (t.j. Dz.U. 2018 r. poz. 2268 ze zm.)
- u.r.o.d.** ustawa z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2176)
- u.r.t.** ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 361 ze zm.)
- u.rz.** ustawa z dnia 22 marca 1989 r. o rzemiośle (t.j. Dz. z 2018 r. poz. 1267)
- u.s.d.** ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1813)
- u.s.g.** ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)
- u.s.p.** ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 511)
- u.s.w.** ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 512)
- u.s.wyj.** ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1928)
- u.s.w.k.n.d.s.z.** ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1932)

- u.sp.** ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1468)
- u.sp.s.** ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1205)
- u.s.z.n.p.** ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o samorządzie zawodowym niektórych przedsiębiorców (Dz.U. z 1989 r. Nr 35, poz. 194 ze zm.)
- u.s.z.o.r.** ustawa z dnia 8 października 1982 r. o społeczno-zawodowych organizacjach rolników (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 491)
- u.u.p.** ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 659 ze zm.)
- u.w.i.u.o.** ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2120)
- u.zb.p.** ustawa z dnia 15 marca 1933 r. o zbiorcach publicznych (Dz.U. z 1933 r. Nr 22, poz. 162 ze zm.)
- u.z.o.p.w.** ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2151)
- u.z.p.d.n.p.o.o.f.** ustawa z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 43)
- u.z.p.z.p.** ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zasadach prowadzenia zbiorców publicznych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 756)

- u.z.s.** ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 217 ze zm.)
- u.z.z.p.a.p.p.** ustawa z dnia 15 czerwca 2018 r. o zbiorowym zarządzaniu prawami autorskimi i prawami pokrewnymi (Dz.U. z 2018 r. poz. 1293)
- u.z.z.m.p.** ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1302 ze zm.)
- u.z.z.r.i.** ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o związkach zawodowych rolników indywidualnych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 210)
- u.zw.z.** ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 263 ze zm.)

## Inne

Dz.U. – Dziennik Ustaw

KRS – Krajowy Rejestr Sądowy

LEX – system informacji prawnej Lex

OPP – organizacja pożytku publicznego

SN – Sąd Najwyższy

SA – Sąd Apelacyjny

SO – Sąd Okręgowy

SR – Sąd Rejonowy

NIW-CRSO – Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego

NSA – Naczelny Sąd Administracyjny

WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny

t.j. – tekst jednolity



# Wprowadzenie

## Wstęp

Prowadzenie działalności filantropijnej jest głęboko zakorzenione w polskiej tradycji, kulturze i polskim ustawodawstwie. Pierwsze działania mające taki charakter są datowane po przyjęciu przez Polskę chrztu w 966 r. oraz implementacji chrześcijańskiej doktryny *caritas*. Działalność filantropijna w Polsce kształtowała postawy społeczne, miała wpływ na działalność gospodarczą i kulturalną oraz była wyrazem postawy patriotycznej (m.in. w okresie zaborów). Od 1989 r. obserwujemy dynamiczny rozwój tzw. trzeciego sektora, skupiającego organizacje pozarządowe, których podstawowym celem funkcjonowania jest właśnie działalność filantropijna, nastawiona na szeroko rozumianą pomoc w sytuacjach trudnych i kryzysowych.

Prowadzenie działalności filantropijnej w formach przedstawionych w rozprawie podlegało na przestrzeni wieków stopniowej jurydyzacji aż do momentu, gdy niemal każda z przedstawionych form została poddana odrębnym regulacjom prawnym, które są zaliczane w szczególności do prawa administracyjnego. Dziś przepisy prawa wskazują wprost, jaki podmiot może prowadzić określoną działalność zaliczaną do działalności filantropijnej, jakie wymagania musi spełnić, aby dana działalność mogła być uznana za zgodną z prawem, oraz określają zakres odpowiedzialności za prowadzenie wskazanych wyżej form działalności filantropijnej niezgodnie z przepisami prawa. Są jednak takie formy prowadzenia działalności filantropijnej (crowdfunding donacyjny), które nie są uregulowane kompleksowym aktem prawnym,



a do ich prowadzenia mają zastosowanie przepisy wielu ustaw szczególnych.

Celem pracy jest dokonanie analizy prawno porównawczej polskich regulacji prawnych dotyczących zbiorów publicznych, statusu prawnego organizacji pożytku publicznego, a w szczególności mechanizmu przekazywania 1% podatku dochodowego od osób fizycznych na rzecz tych organizacji jako działalności wspierającej rozwój filantropii, loterii fantowych, z których dochód przekazywany jest na cele dobroczynne, oraz crowdfundingu donacyjnego. Analiza ma prowadzić do uzyskania odpowiedzi na pytanie:

- a) czy w przypadku powyższych form prowadzenia działalności filantropijnej występują obszary nadmiernie uregulowane przez ustawodawcę bądź obszary nieuregulowane, a w konsekwencji:
- b) jaki wpływ wywierają badane regulacje prawne na funkcjonowanie i rozwój filantropii w Polsce.

Próba udzielenia odpowiedzi na powyższe pytania stała się zasadniczym celem mojej rozprawy. Chciałbym jednak zaznaczyć, że udzielenie odpowiedzi na powyższe pytania pozwoli również na sformułowanie wniosków *de lege lata* i *de lege ferenda*.

Inspiracją do napisania niniejszej rozprawy doktorskiej jest brak w polskiej literaturze prawniczej publikacji poświęconej zagadnieniom administracyjnoprawnym związanym z prowadzeniem działalności filantropijnej, jak również zbyt mała liczba komentarzy i artykułów naukowych poświęconych powyższym formom prowadzenia tej działalności, a w szczególności zbiórkom publicznym.

## Metodologia i struktura rozprawy doktorskiej

Realizacja założonego celu badawczego wymaga zastosowania przede wszystkim metody analitycznoprawnej, której założeniem jest analiza obowiązujących przepisów prawa. Niezbędne będzie również skorzystanie z innych metod badawczych tj. metody prawno porównawczej, której założeniem jest zbadanie podobieństw i różnic pomiędzy systemami prawnymi bądź instytucjami

prawnymi, oraz metody historycznoprawnej, której założeniem jest przedstawienie ewolucji konkretnej instytucji prawnej w założonym czasie. W celu zastosowania powyższych metod badawczych niezbędne będą:

- a) analiza prawnoporównawcza przepisów ustawy o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych; ustawy o grach hazardowych, ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz innych ustaw, które odnoszą się do kwestii prowadzenia przedstawionych w rozprawie form prowadzenia działalności filantropijnej, a w szczególności ustawy Kodeks cywilny i ustaw podatkowych;
- b) analiza historycznoprawna w odniesieniu do wybranych form prowadzenia działalności filantropijnej, tj. zbiorów publicznych i loterii fantowych;
- c) analiza poglądów doktryny wyrażonych w komentarzach, monografiach, artykułach oraz glosach;
- d) analiza orzecznictwa sądowego i administracyjnego w tym zakresie;
- e) analiza informacji uzyskanych z ogólnodostępnych baz danych na temat działalności filantropijnej w Polsce (np.: informacje umieszczone na stronach internetowych, raporty, badania);
- f) analiza informacji uzyskanych w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej od organów Krajowej Administracji Skarbowej.

Dzięki zastosowaniu powyższych metod możliwe będzie sformułowanie wniosków ogólnych oraz wniosków *de lege lata* i *de lege ferenda*.

Rozprawa jest podzielona na sześć rozdziałów – jeden o charakterze wprowadzającym, poświęcony ogólnym zagadnieniom filantropii, cztery poświęcone wybranym formom prowadzenia działalności filantropijnej w Polsce, tj. zbiorom publicznym, loteriom fantowym, z których dochód przekazywany jest na cele dobroczynne, mechanizmowi przekazywania 1% podatku dochodowego od osób fizycznych na rzecz organizacji pożytku publicznego jako działalności wspierającej rozwój filantropii i crowdfundingowi donacyjnemu oraz jeden poświęcony analizie

prawnoporównawczej powyższych form prowadzenia działalności filantropijnej.

Jak zaznaczyłem wyżej, rozdział pierwszy zatytułowany „Filantropia jako forma pomocy drugiemu człowiekowi” został poświęcony zagadnieniu filantropii. Z uwagi na przedmiot rozprawy przedstawienie zagadnienia filantropii (mające charakter wprowadzający do dalszej części rozprawy) w ujęciu leksykalnym, społecznym, historycznym i prawnym było ze wszelkich miar konieczne. W ramach rozdziału przedstawiono pojęcie filantropii w ujęciu leksykalnym i historycznym, ze szczególnym uwzględnieniem ewolucji postrzegania działań mających charakter filantropijny. Zdefiniowanie terminu „filantropia” pozwoliło na ustalenie, czy pojęcie filantropii występuje w polskim ustawodawstwie i orzecznictwie. Rozdział zakończyły rozważania na temat działalności filantropijnej w Polsce w ujęciu historycznym i historycznoprawnym, z uwzględnieniem przedstawienia najważniejszych inicjatyw o charakterze filantropijnym, które były podejmowane na przestrzeni wieków.

Rozdział drugi obejmuje charakterystykę zbiorów publicznych jako formy prowadzenia działalności filantropijnej. W tym celu niezbędne było dokonanie analizy historycznoprawnej regulacji prawnych dotyczących zbiorów publicznych w Polsce, począwszy od lat 20. XX w. Następnie została przeprowadzona analiza porównawcza pojęcia zbiórki publicznej pod rządami ustawy o zbiorach publicznych i ustawy o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych. Kolejno zostały przedstawione katalogi zbiorów niestanowiących zbiorów publicznych w rozumieniu ustawy oraz zagadnienia szczegółowe związane z przeprowadzeniem zbiórki i obowiązkami sprawozdawczymi. Rozdział kończy się przedstawieniem zagadnienia zbiorów publicznych w innych aktach normatywnych niż ustawa o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych oraz analizą orzecznictwa dotyczącego tych zbiorów.

Rozdział trzeci został poświęcony zagadnieniu statusu organizacji pożytku publicznego, a w szczególności mechanizmowi przekazywania 1% podatku dochodowego od osób fizycznych na rzecz organizacji pożytku publicznego jako działalności wspierającej

rozwój filantropii. W ramach rozdziału zostały przedstawione pojęcia organizacji pozarządowej oraz innych podmiotów, które mogą uzyskać status organizacji pożytku publicznego, jak również kwestie szczegółowe, takie jak przesłanki uzyskania statusu organizacji pożytku publicznego, procedura uzyskania statusu organizacji pożytku publicznego, uprawnienia wynikające z posiadania statusu takiej organizacji oraz procedura przekazywania 1% podatku dochodowego od osób fizycznych na rzecz wybranej organizacji pożytku publicznego. Rozdział został zakończony analizą orzecznictwa dotyczącego tych organizacji.

Przedmiotem rozdziału czwartego jest zagadnienie loterii fantowych, a w szczególności loterii, z których dochód przeznaczają się na cele dobroczynne. Rozdział ten przedstawia analizę pojęcia loterii w ujęciu leksykalnym i historycznym, szczegółowy rys historycznoprawny loterii w polskim porządku prawnym oraz pojęcie loterii fantowej w rozumieniu ustawy o grach hazardowych. Następnie przedstawione zostały zagadnienia szczegółowe związane z urządzeniem loterii, tj. katalog podmiotów uprawnionych do urządzenia loterii, obowiązki zarządzającego loterię oraz problematyka odpowiedzialności za zorganizowanie loterii fantowej niezgodnie z przepisami prawa. Rozdział kończy się analizą orzecznictwa sądowego i administracyjnego odnoszącego się do tego zagadnienia.

Rozdział piąty obejmuje zagadnienia związane z crowdfundingiem donacyjnym. W ramach rozdziału zostały przedstawione pojęcie crowdfundingu w ujęciu historycznym, doktrynalnym i leksykalnym oraz modele i klasyfikacje crowdfundingu. W dalszej części rozdziału omówiono zagadnienie crowdfundingu donacyjnego jako formy wspierania rozwoju filantropii, rys historyczny crowdfundingu w Polsce (z charakterystyką najpopularniejszych platform crowdfundingu donacyjnego w Polsce) oraz regulacje prawne dotyczące crowdfundingu donacyjnego.

Celem rozdziału szóstego była analiza prawnoporównawcza form prowadzenia działalności filantropijnej, przedstawionych we wcześniejszych rozdziałach. Analiza prawnoporównawcza obejmowała zakresy podmiotowe, kryteria stawiane podmiotom

prowadzącym omawiane formy działalności filantropijnej i zakresy odpowiedzialności za prowadzenie tych form działalności niezgodnie z przepisami prawa. Dokonanie powyższych analiz prawoporównawczych pozwoliło na wyprowadzenie wniosków *de lege lata* i *de lege ferenda*.

Zakończenie rozprawy zawiera podsumowanie połączone ze sformułowaniem wniosków ogólnych w zakresie ustalenia wpływu analizowanych regulacji prawnych lub ich braku, jak w przypadku crowdfundingu donacyjnego, na prowadzenie badanych form działalności filantropijnej, a przez to ustalenie ich wpływu na funkcjonowanie i rozwój filantropii w Polsce.

W niniejszej rozprawie uwzględniono stan prawny na 30 września 2019 r.

# ROZDZIAŁ 1

## Filantropia jako forma pomocy drugiemu człowiekowi

### 1.1. Pojęcie filantropii

Człowiek jako istota społeczna w czasie swojej egzystencji jest zmuszony do podejmowania niezliczonych działań kształtujących jego sytuację prawną, ekonomiczną czy społeczną. Działania te mają na celu głównie zaspokajanie potrzeb, które pojawiają się na różnych etapach życia. Nierzadko zdarza się, że człowiek z przyczyn od siebie niezależnych nie jest w stanie zaspokoić swoich potrzeb, a w szczególności potrzeb ekonomicznych czy zdrowotnych. W takiej sytuacji potrzebne jest wsparcie z zewnątrz, udzielane przez organy administracji publicznej, osoby trzecie czy organizacje pozarządowe. O ile wsparcie udzielane przez organy administracji publicznej wynika z przyjętego modelu pomocy społecznej w danym państwie, o tyle wsparcie udzielane przez osoby trzecie lub organizacje pozarządowe jest wyrazem postawy filantropijnej względem drugiego człowieka. W literaturze podkreśla się, że zjawisko pomocy drugiemu człowiekowi było znane już w najstarszych społecznościach. Postrzeganie tego zjawiska zmieniało się wraz z upływem czasu i pojawieniem się różnic

materialnych, co doprowadziło do rozwarstwienia społecznego wiodącego do ubóstwa<sup>1</sup>.

Filantropia w ujęciu leksykalnym jest rozumiana jako ‘miłość ludzkości, współczucie dla bliźnich, dobroczynność, miłosierdzie, ofiarność’<sup>2</sup> bądź jako ‘udzielanie pomocy potrzebującym’<sup>3</sup>. Przez filantropa rozumiemy ‘przyjaciela ludzi, dobroczyńcę ludzkości’<sup>4</sup> bądź ‘człowieka uprawiającego filantropię, wspomagającego potrzebujących’<sup>5</sup>.

Genezy filantropii należy szukać w starożytności, a konkretnie w starożytnej Grecji. Z kultury greckiej można wywieść nie tylko wzajemne umiłowanie bogów, lecz także miłość do innych ludzi będącą fundamentem filantropii<sup>6</sup>. Co istotne, refleksja nad ludzką egzystencją i miejscem człowieka w świecie wyprzedzała powstanie filozofii i była uprawiana w mitologii<sup>7</sup>. Za pierwszego filantropa uznaje się Prometeusza, który poprzez swoje zachowanie (przeciwstawienie się Zeusowi, pomoc ludziom) praktykował postawę umiłowania ludzi. Jak podkreśla się w literaturze:

z tragedii Ajschylosa *Prometeusz skowany* dowiadujemy się, że Zeus przez swojego ostatniego posłańca przekazał zbuntowanemu Tytanowi zalecenie „zaniechania usposobienia miłującego ludzi”. W tym stwierdzeniu pojawił się po raz pierwszy wyraz *philanthropou*, sam zaś Prometeusz ukazał się jako pierwszy filantrop<sup>8</sup>.

---

<sup>1</sup> M. Korybut-Marciniak, *Dobroczynne Wilno. Pomoc ubogim i potrzebującym w Wilnie w pierwszej połowie XIX wieku*, Olsztyn 2012, s. 25.

<sup>2</sup> *Filantropia*, [hasło w:] *Słownik języka polskiego*, t. 1, red. J. Karłowicz, A. Kryński, W. Niedźwiedzki, Warszawa 1952, s. 741.

<sup>3</sup> *Filantropia*, [hasło w:] *Uniwersalny słownik języka polskiego*, t. 1, red. S. Dubisz, Warszawa 2003, s. 901.

<sup>4</sup> *Filantropia*, [hasło w:] *Słownik języka polskiego...*, s. 741.

<sup>5</sup> *Filantropia*, [hasło w:] *Uniwersalny słownik języka polskiego...*, s. 901.

<sup>6</sup> J. Radwan-Pragłowski, K. Frysztański, *Spoleczne dzieje pomocy człowiekowi. Od filantropii greckiej do pracy socjalnej*, Warszawa 1996, s. 13.

<sup>7</sup> Tamże, s. 13.

<sup>8</sup> Tamże, s. 13.

Po raz kolejny słowo filantrop pojawia się w komedii Arystofanesa *Pokój* jako pochwała postawy Hermesa<sup>9</sup>. Mit prometejski odegrał ważną rolę, gdyż przełamywał obecne podziały stanowe, kierując działania filantropijne do wszystkich ludzi, podkreślał rolę wiedzy jako ważnego elementu w niesieniu pomocy innym oraz pokazał, że w imię miłości bliźniego warto ponieść ofiarę najwyższą – ofiarę życia<sup>10</sup>. Filantropia w starożytności stawiała zatem w centralnym punkcie człowieka jako istotę, względem której kieruje się działania pomocowe. W tym kontekście warto również zwrócić uwagę na działalność filozofów, którzy działając niejako poza społecznością, poświęcali się wiedzy. Zadaniem filozofów było uczestniczenie w kreowaniu myśli, a nie dokonywanie konkretnych czynów<sup>11</sup>. Z tego też względu „sami nie będąc filantropami, tworzyli filantropów”<sup>12</sup>.

Postrzeganie filantropii jako formy pomocy drugiemu człowiekowi zmieniało się na przestrzeni wieków. W starożytności przedchrześcijańskiej najstarszą formą pomocy drugiemu człowiekowi były:

opieka i pomoc wzajemna, realizowana przede wszystkim w dużych, wielopokoleniowych rodzinach. Wspólnoty te obowiązywało niepisane prawo opiekowania się krewnymi w sytuacji, gdy dotknęło ich sieroctwo, inwalidztwo, ciężka choroba, starcze niedołęstwo, skutki klęsk żywiołowych<sup>13</sup>.

Momentem, który można określić mianem przełomu, było pojawienie się chrześcijaństwa, propagującego zasadę czynnej miłości bliźniego<sup>14</sup>.

---

<sup>9</sup> T. Sinko, *Od filantropii do humanitaryzmu i humanizmu*, Warszawa 1960, s. 7.

<sup>10</sup> J. Radwan-Pragłowski, K. Frysztański, dz. cyt., s. 14.

<sup>11</sup> Tamże, s. 29.

<sup>12</sup> Tamże, s. 29.

<sup>13</sup> *Opieka i pomoc społeczna wobec wyzwań współczesności*, red. W. Walc, B. Szluz, I. Marczykowska, Rzeszów 2008, s. 9.

<sup>14</sup> Tamże, s. 11.



W literaturze podkreśla się, że po okresie starożytności wykształciły się dwa nurty filantropii: filantropia religijna (w okresie średniowiecza), która skupiała się na wypełnianiu chrześcijańskiego obowiązku miłosierdzia wobec ubogich (od łac. *charitativus*), zwana również „dobroczynnością”, oraz następująca po niej filantropia świecka<sup>15</sup>, której kreatorami byli władcy, arystokraci, artyści czy przedsiębiorcy. W tym miejscu warto zwrócić uwagę na fakt wzajemnej relacji pomiędzy pojęciami filantropii i dobroczynności. Zdarza się, że pojęcia te są stosowane zamiennie, jednakże ich rodowód jest różny. Dobroczynność ma rodowód religijny, natomiast pojęcie filantropii podkreśla bardziej miłość do człowieka, a nie do Boga<sup>16</sup>. Dobroczynność to pod względem religijnym nakaz konkretnego zachowania się, podkreślający potrzebę pomocy najuboższym, a filantropia jest inspirowana świecką ideą humanizmu kładącą nacisk na potrzebę solidarności z drugim człowiekiem i miłość do niego<sup>17</sup>. Jak podkreśla się w literaturze: „filantropia religijna koncentrowała się na potrzebie opieki nad uboższymi, filantropia świecka obejmowała także takie dziedziny życia jak oświata, kultura, nauka”<sup>18</sup>. Z uwagi na powyższe należy podzielić pogląd, że nawet pomimo różnego źródłosłowa pojęć filantropii i dobroczynności mogą być one używane zamiennie, przy czym należy dokonać podziału na dobroczynność (filantropię) religijną i filantropię (dobroczynność) świecką<sup>19</sup>.

Religia chrześcijańska nadała pomocy drugiemu człowiekowi nowy, nieznany wcześniej wymiar. To chrześcijaństwu jednoznacznie przypisuje się zorganizowanie trwałych form działalności

---

<sup>15</sup> E. Leś, *Zarys historii dobroczynności i filantropii w Polsce*, Warszawa 2001, s. 17.

<sup>16</sup> E. Mazur, *Dobroczynność w Warszawie XIX wieku*, Warszawa 1999, s. 7.

<sup>17</sup> E. Leś, dz. cyt., s. 17.

<sup>18</sup> *Taż*, *Od filantropii do pomocniczości. Studium porównawcze rozwoju i działalności organizacji społecznych*, Warszawa 2000, s. 33.

<sup>19</sup> M. Piotrowska-Marchewa, *Nędzarze i filantropi. Problem ubóstwa w polskiej opinii publicznej w latach 1815–1863*, Toruń 2004, s. 82–83.

pomocowej<sup>20</sup>. Za pierwszą formę działalności pomocowej uznaje się powołanie siedmiu diakonów w Jerozolimie, będącej siedzibą pierwszej gminy chrześcijańskiej<sup>21</sup>. Zadaniem diakonów było zapewnienie ubogim, chorym, więźniom, sierotom i wdowom codziennego posiłku. Z tego też względu nazywano ich opiekunami ubogich<sup>22</sup>.

Powinność pomocy drugiemu człowiekowi wynikała z norm religijnych, w nawiązaniu do łacińskiego słowa *caritas*, które oznaczało miłosierdzie okazywane bliskim<sup>23</sup>. Okazywanie czynów miłosierdzia jest wyrazem czynnej miłości do bliźniego będącej:

jednym z podstawowych obowiązków chrześcijanina i stanowiącym istotny element działalności Kościoła [...]. Już apostołowie w gminie jerozolimskiej głosili wspólnotę dóbr [...] oraz organizowali zbiórki na rzecz ubogich, co stanowi jakby początek dz[iałalności] ch[arytatywnej] Kościoła<sup>24</sup>.

Sformułowanie „charytatywność” jako synonim działań na rzecz drugiego człowieka w duchu chrześcijańskim pojawiło się już w X w., lecz w praktyce było rzadko używane przed XII stuleciem<sup>25</sup>. Mianem charytatywności określano „cnotę teologiczną polegającą na miłości Boga i miłości bliźniego ze względu na Boga”<sup>26</sup>. Porównując działalność filantropijną świata starożytnego z działalnością charytatywną Kościoła katolickiego, podkreśla się, że:

---

<sup>20</sup> T. Kamiński, *Caritas i polityka. Podmioty wyznaniowe w systemie pomocy społecznej*, Warszawa 2012, s. 129.

<sup>21</sup> Tamże, s. 146–147.

<sup>22</sup> Tamże, s. 147.

<sup>23</sup> J. Królikowska, *Socjologia dobroczynności. Zarys problematyki biedy i pomocy na tle doświadczeń angielskich*, Warszawa 2004, s. 30.

<sup>24</sup> Ks. J. Koral SDB, *Działalność charytatywna*, [hasło w:] *Słownik społeczny*, red. B. Szlachta, Kraków 2004, s. 148.

<sup>25</sup> J. Królikowska, dz. cyt., s. 30.

<sup>26</sup> Tamże, s. 30.

świat starożytny był niejednokrotnie bardzo szczodry wobec ubogich, jednak była to najczęściej postawa szukająca poklasku i uznania dla darczyńców. Pomocy nie kierowano w sposób przemyślany do najbardziej potrzebujących, a ubodzy spotykali się z pogardą. Idea niesienia im bezinteresownej, nieodwzajemnionej pomocy była ludziom tych czasów raczej obca. Zaangażowanie Kościoła w sprawy ubogich – zarówno pod względem zapału, ducha, jak i zakresu działań – stanowiło w dziejach zachodniej cywilizacji pewnego rodzaju *novum*, którego nie sposób porównać z antykiem grecko-rzymskim<sup>27</sup>.

Głównymi formami działań podejmowanych w średniowieczu przez Kościół rzymski, zakony czy bractwa religijne były zakładanie szpitali, rozdzielanie ubogim jałmużny oraz zakładanie szkół<sup>28</sup>. Wydarzeniem, które wpłynęło na zmianę spojrzenia na doktrynę chrześcijańskiego *caritas* była reformacja z jej krytyką Kościoła. Jej skutkami były częściowa laicyzacja działań opiekuńczych oraz zwiększenie roli i nadzoru państw w działalności opiekuńczej na rzecz obywateli<sup>29</sup>. W tym okresie następuje swoista ewolucja idei ubóstwa, polegająca na przeniesieniu nacisku na ujmowanie go „w kategoriach polityki społecznej, interesu zbiorowego czy racji stanu. Związane to było [...] z wyodrębnieniem się myśli ekonomicznej, która jako jedno ze swoich zadań pojmuje poznanie i obliczenie rozmiarów środowiska nędzy oraz zbadanie przyczyn pauperyzmu”<sup>30</sup>. Poszczególne państwa, zwłaszcza Europy Zachodniej, zainteresowały się ideą dobroczynności

---

<sup>27</sup> T.E. Woods, *Jak Kościół katolicki zbudował zachodnią cywilizację*, przeł. G. Kucharczyk, Kraków 2006, s. 13. Cyt. za: A. Szymański, *Proces likwidacji działalności charytatywnej Kościoła katolickiego w sferze publicznej w latach 1944–1965. Studium historyczno-prawne*, Opole 2010, s. 9.

<sup>28</sup> E. Leś, *Zarys historii...*, s. 21–22.

<sup>29</sup> Tamże, s. 23.

<sup>30</sup> B. Geremek, *Litość i szubienica. Dzieje nędzy i miłosierdzia*, Warszawa 1989, s. 285.

i stopniowo zaczęły przejmować na siebie obowiązki związane z pomocą najbardziej potrzebującym. Należy jednak podkreślić, że w początkowym okresie państwa nie przejęły powyższych obowiązków w całości, co sprawiało, że działalność instytucji kościelnych pozostawała pierwszoplanowa<sup>31</sup>. Niemniej jednak od tego momentu historii rozpoczynają się kształtowanie i rozwój drugiego nurtu filantropii, zwanego filantropią świecką. W tym kontekście warto również zwrócić uwagę na fakt, że w literaturze nowożytnej termin „filantrop” pojawił się ok. 1370 r., zaś termin „filantropia” – ok. 1551 r.

Do XVII wieku używano ich rzadko, dopiero z XIX wieku (1834 r.) nabrał większego znaczenia jako określenia odnoszące się do działalności głównie świeckich społeczników i reformatorów, którzy deklarowali jako motyw swego działania miłość do ludzkości. Filantropi są przedstawiani jako humaniści, przyjaciele ludzi bezinteresownie troszczący się o dobro innych. Cechuje ich przekonanie o możliwości spowodowania drogą reform głębokich zmian społecznych i ustalenia nowego porządku przynoszącego poprawę warunków życia wszystkich ludzi. Filantropii są postrzegani raczej jako ludzie finansujący pewną działalność lub starający się o stworzenie warunków i klimatu dla wprowadzenia reform niż osoby bezpośrednio angażujące się w pomaganie potrzebującym. Działalność filantropijna jest skierowana nie tylko na problemy wynikające z niedostatku materialnego i braków moralnych, lecz także w dużym stopniu na oświatę, kulturę i naukę<sup>32</sup>.

Wiek XVI to okres, w którym szczególnie w Polsce rozwijają się jednocześnie oświata i szpitalnictwo kościelne, jak również

---

<sup>31</sup> L. Malinowski, *Od filantropii do pomocy społecznej*, „Praca Socjalna” 2010, R. 25, nr 2, s. 81.

<sup>32</sup> J. Królikowska, dz. cyt., s. 32–33.

prywatna dobroczynność w formie zapisów czy darowizn<sup>33</sup>. Wiek XVII to z jednej strony rozwój filantropii świeckiej i państwowych form pomocy, a z drugiej – dalsza rozbudowa chrześcijańskich form wsparcia – misji, szpitali, przytułków, sierocińców czy szkolnictwa<sup>34</sup>. W tym kontekście na uwagę zasługuje wybudowany z inicjatywy króla Ludwika XIV kompleks pod nazwą *Les Invalides*, który pełnił funkcję zarówno szpitala, jak i domu opieki dla inwalidów wojennych i weteranów. Wieki XVIII i XIX to także okres dalszego rozwoju państwowych form pomocy najbardziej potrzebującym oraz wprowadzania ustawodawstwa społecznego<sup>35</sup>. W tym okresie nastąpiła również zmiana dotychczasowej doktryny filantropii, będąca skutkiem ożywienia gospodarczego, powodującego deficyt pracowników, co spowodowało, „że przymus pracy stał się głównym instrumentem ówczesnej polityki władz państwowych wobec problemu ubóstwa”<sup>36</sup>. Wiek XIX zwany był również „złotym wiekiem filantropii”, „która miała być formą obrony człowieka przed ekonomicznym liberalizmem”<sup>37</sup>. Kształtujący się w tym czasie ruch filantropii poddawał pod krytykę tradycyjną jałmużnę i represyjne formy opieki ze strony państwa, a kładł nacisk na edukację, opiekę zdrowotną, przeciwdziałanie nędzy, tj. działania, które miały być realizowane przez zrzeszenia dobroczynne<sup>38</sup>. Za ojca filantropii uznaje się Szwajcara Jana Henryka Pestalozziego, który za cel swojego życia uznał działania służące odnowie duchowej i moralnej. W tym celu założył zakład wychowawczy dla dzieci porzuconych i opuszczonych, dla których miał być wychowawcą i ojcem<sup>39</sup>. Koniec XIX i początek XX wieku to okres dynamicznego rozwoju filantropii chrześcijańskiej i świeckiej, państwowych polityk społecznych oraz

<sup>33</sup> E. Leś, *Zarys historii...*, s. 29.

<sup>34</sup> D. Moroń, *Wolontariat w trzecim sektorze. Prawo i praktyka*, Wrocław 2009, s. 81.

<sup>35</sup> Tamże, s. 81.

<sup>36</sup> E. Leś, *Zarys historii...*, s. 37.

<sup>37</sup> D. Moroń, dz. cyt., s. 81.

<sup>38</sup> M. Piotrowska-Marchewa, dz. cyt., s. 103–104.

<sup>39</sup> J. Radwan-Pragłowski, K. Frysztacki, dz. cyt., s.163.

specjalistycznej literatury<sup>40</sup>. To również okres, w którym zaczynają powstawać świeckie organizacje filantropijne prowadzące działalność na szeroką skalę. W owym czasie filantropi zajmowali się głównie działalnością na rzecz ubogich, którzy z przyczyn obiektywnych nie byli w stanie zapewnić sobie utrzymania. Ich działania miały jednak na celu nie tylko pomoc materialną, lecz także przeciwdziałanie przyczynom ubóstwa<sup>41</sup>. Pobudkami tych działań była najczęściej idea humanizmu<sup>42</sup>. Okres dwudziestolecia międzywojennego to czas, w którym rozwija się społeczna nauka Kościoła katolickiego, czego kulminacją była encyklika papieża Piusa XI *Quadragesimo Anno* („Czterdziestego roku”) ogłoszona 15 maja 1931 r. w czterdziestą rocznicę ogłoszenia przez papieża Leona XII encykliki *Rerum Novarum* („Rzeczy nowych”), wprowadzająca zasadę subsydiarności (pomocniczości). Zasada ta zakładała, że państwo powinno odgrywać rolę pomocniczą wobec obywateli. Zgodnie z tą zasadą każda akcja mająca charakter społeczny ma odgrywać rolę pomocniczą względem społeczeństwa, a nie doprowadzać do jego zniszczenia lub wchłonięcia<sup>43</sup>. Po zakończeniu II wojny światowej mamy do czynienia z rozwojem doktryn, które odnosiły się problematyki filantropii. Do najważniejszych z nich możemy zaliczyć liberalizm, który kładł nacisk na ochronę własności prywatnej, wolności i przestrzegania reguł gry rynkowej, oraz konserwatyzm, który akcentował znaczenie wartości tradycyjnych i przypisywał ważną rolę Kościołowi i religii<sup>44</sup>.

Współczesne ujęcie filantropii również opiera się na wspomaganie potrzebujących, czynieniu dobra, ofiarności w celach społecznych czy oddawaniu własnych dóbr dla innych<sup>45</sup>. Za organizację tej pomocy odpowiadają głównie organizacje pozarządowe, do których zaliczamy przede wszystkim fundacje i stowarzyszenia.

---

<sup>40</sup> D. Moroń, dz. cyt., s. 83.

<sup>41</sup> M. Korybut-Marciniak, dz. cyt., s. 27.

<sup>42</sup> T. Kamiński, dz. cyt., s. 157.

<sup>43</sup> D. Moroń, dz. cyt., s. 83–84.

<sup>44</sup> Tamże, s. 86.

<sup>45</sup> M. Piotrowska-Marchewa, dz. cyt., s. 74.

W literaturze współczesnej podkreśla się jednak, że pomoc ta jest kierowana do osób bardzo biednych, czego konsekwencją ma być przejęcie przez państwa pełnej opieki nad osobami biednymi, a ludzie bardzo biedni mają być kierowani po pomoc (całkowitą lub uzupełniającą) do organizacji charytatywnych<sup>46</sup>. Przeszkodą w udzielaniu pomocy ludziom bardzo biednym ma być: „nadzwyczajna nietypowość każdego przypadku, który wymaga indywidualizacji podejścia, co w działalności zorganizowanej jest poważnym utrudnieniem”<sup>47</sup>. Warto również zwrócić uwagę na fakt, że filantropia była przyczyną powstania innych współczesnych idei, jak choćby wolontariatu. Idea wolontariatu jest oparta na dobrowolnej i nieodpłatnej pracy na rzecz innych, którzy jej potrzebują. W literaturze podkreśla się, że: „korzeni wolontariatu szukać należy, z jednej strony, w ideach społecznych, pracy na rzecz innych, a zatem w filantropii i dobroczynności, z drugiej zaś – w pojęciu obywatelskości, działalności obywatelskiej na rzecz dobra wspólnego”<sup>48</sup>. Genezą wolontariatu w wymiarze społecznym była: „klasyczna idea filantropii rozwijanej w społeczeństwach starożytnej Grecji i Rzymu oraz chrześcijańskiej idei dobroczynności”<sup>49</sup>.

Mając na uwadze powyższe rozważania, należy stwierdzić, że pojęcie filantropii nie zmieniło swojego zasadniczego znaczenia od czasów antycznych. Przez cały czas centralnym punktem filantropii i działań filantropijnych były i są człowiek oraz jego potrzeby, niezależnie od pobudek, które inicjowały tę działalność (religijne bądź świeckie). Współczesny świat stawia jednak przed filantropią wiele wyzwań, które są następstwem zmieniających się ludzkich potrzeb, wprowadzanych zmian legislacyjnych oraz zmieniających się realiów.

---

<sup>46</sup> J. Królikowska, dz. cyt., s. 34.

<sup>47</sup> Tamże, s. 34.

<sup>48</sup> D. Moroń, dz. cyt., s. 75.

<sup>49</sup> Tamże, s. 75.

## 1.2. Pojęcie filantropii w ustawodawstwie i orzecznictwie

W polskim porządku prawnym nie znajdziemy definicji legalnej pojęcia filantropii. W ustawodawstwie pojawia się jedynie termin „dobroczynność”, który nie został przez ustawodawcę zdefiniowany<sup>50</sup>. Został on użyty w art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych<sup>51</sup>. Przepis ten stanowi, że wolne od podatku są dochody podatników, których celem statutowym jest działalność dobroczynna – w części przeznaczona na te cele, z zastrzeżeniem art. 17 ust. 1c u.p.d.o.p. W orzecznictwie znajdziemy jednak kilka interpretacji pojęcia dobroczynności. NSA w wyroku z dnia 13 października 1999 r. stwierdził, że „pod pojęciem »dobroczynności« rozumie się powszechnie działalność polegającą na niesieniu pomocy materialnej ubogim, filantropię”<sup>52</sup>. Uznał zatem, że pojęcia dobroczynności i filantropii mogą być używane zamiennie. Tymczasem w wyrokach NSA z dnia 7 marca 2002 r. oraz z dnia 11 czerwca 2002 r. sądy stwierdziły, że:

dobroczynność jest pojęciem zbliżonym do filantropii, rozumiana jest jako działalność polegająca na niesieniu pomocy materialnej ubogim, jest to przynoszenie ulgi, odprężenia, oznacza też miłosierdzie, ofiarność, uczynność. Dobroczynność wymieniona jest w art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy, jako jeden ze sposobów wydatkowania środków finansowych<sup>53</sup>.

Powyższa interpretacja została również zastosowana w interpretacji indywidualnej z dnia 23 lipca 2012 r. wydanej przez Dyrektora

---

<sup>50</sup> E. Mazur, *Ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych w wyjaśnieniach organów podatkowych*, Warszawa 2009, art. 17.

<sup>51</sup> Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 865 ze zm.).

<sup>52</sup> Wyrok NSA z dnia 13 października 1999 r., III SA 5652/98, LEX nr 39521.

<sup>53</sup> Wyrok NSA z dnia 7 marca 2002 r., SA/Bk 649/01, LEX nr 71946; wyrok NSA z dnia 11 czerwca 2002 r., SA/Bk 1110/01, LEX nr 75919.



Izby Skarbowej w Warszawie<sup>54</sup>, stanowiącej odpowiedź na wniosek o udzielenie pisemnej interpretacji przepisów prawa podatkowego. W powyższych orzeczeniach i interpretacji sądy i Izba Skarbowa stwierdziły zatem, że pomimo podobieństw terminy: „dobroczynność” i „filantropia” należy raczej stosować oddzielnie. W orzecznictwie również odnajdziemy interpretacje pojęcia filantropii. NSA w wyroku z dnia 12 lutego 2003 r. stwierdził, że:

granica filantropii, będącej wyrazem pomocy wynikającej z solidaryzmu społecznego jest prawny obowiązek wynikający z przepisów kodeksu rodzinnego i opiekuńczego wobec współmałżonka oraz dzieci do wspierania rodziny jako podstawowej komórki życia społecznego<sup>55</sup>.

To ważne orzeczenie, z jego treści bowiem wynika, że idea filantropii, której podstawą jest bezinteresowna pomoc drugiemu człowiekowi, musi mieć swoje granice, wyznaczone przepisami prawa. Jeżeli przepisy prawa nakładają konkretne obowiązki na rodziców czy współmałżonków, to działalność filantropijna nie może być tą, która zastąpi realizację tych obowiązków. Działalność filantropijna może pełnić jedynie funkcję pomocniczą (subsydiarną) w przypadku, gdy z przyczyn obiektywnych powyższe obowiązki nie mogą zostać zrealizowane przez osoby do nich zobowiązane. Z kolei w wyrokach WSA w Warszawie z dnia 10 października 2013 r. sąd, odnosząc się do działalności charytatywno-opiekuńczej Kościoła, stwierdził:

w ścisłym ujęciu jest to nurt chrześcijańskiej filantropii religijnej. Nazwa wywodzi się od łacińskiego słowa *caritas* oznaczającego miłosierdzie lub miłość chrześcijańską

---

<sup>54</sup> Interpretacja indywidualna z dnia 23 lipca 2012 r. wydana przez Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie, znak: IPPB5/423-433/12-2/AM, <https://interpretacje-podatkowe.org/zwolnienia-przedmiotowe/ippb5-423-433-12-2-am> (dostęp: 29.11.2018 r.).

<sup>55</sup> Wyrok NSA z dnia 12 lutego 2003 r., I SA/Ka 2507/01, LEX nr 79316.

wobec ubogich. Celem tej działalności jest pomoc ludziom, bez względu na wyznanie, narodowość, płeć, wiek czy rasę, aby mogli rozwijać się i żyć godnie i szczęśliwie. Działania kościelnych podmiotów charytatywno-opiekuńczych, jak wynika z ich statutów, mają odzwierciedlać uniwersalne wartości chrześcijańskie, takie jak poszanowanie praw i godności każdego człowieka oraz współczucie i troska o osoby znajdujące się w potrzebie. Choć w potocznym użyciu „charytatywność” i „filantropia” bywają traktowane zamiennie, to oba terminy różnią się w istotny sposób. Źródłem charytatywności jest bowiem nakaz religijny, zaś filantropia czerpie inspirację ze świeckiej idei humanitaryzmu<sup>56</sup>.

Zatem również w przywołanych powyżej orzeczeniach sąd uznaje, że pojęcia dobroczynności i filantropii powinny być stosowane oddzielnie.

Mając na uwadze powyższe interpretacje pojęć dobroczynności i filantropii, dokonywane przez sądy i organy administracji podatkowej, należy stwierdzić, że interpretacje te są w swojej treści zbliżone do zaprezentowanych w literaturze przywołanej w poprzednim podrozdziale. Taka sytuacja jest zapewne wynikiem braku definicji legalnej, co zmusza do sięgania do źródeł literaturowych.

### 1.3. Działalność filantropijna w Polsce

Działalność filantropijna w Polsce, mająca swoje korzenie w X w., jest nieodłącznie związana z przemianami, które zachodziły w życiu społecznym, politycznym i gospodarczym. Celem niniejszego podrozdziału jest przedstawienie krótkiego rysu

---

<sup>56</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 października 2013 r., III SA/Wa 916/13, LEX nr 1629977; wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 października 2013 r., III SA/Wa 917/13, LEX nr 1629978.

historycznego działalności filantropijnej w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem przykładów tego typu działalności.

Wydarzeniem, przez które zostało zapoczątkowane zwrócenie uwagi na instytucjonalną potrzebę pomocy drugiemu człowiekowi, było przyjęcie przez Polskę chrztu w 966 r. W tym momencie Polska dołączyła do grupy krajów, które w duchu chrześcijańskiej *caritas* podejmują działania na rzecz najbardziej potrzebujących. Jak podkreśla się w literaturze: „wraz z chrześcijaństwem przyszły do Polski z Zachodu Europy gotowe, wypracowane już wzory życia społecznego i instytucji”<sup>57</sup>. Należy podkreślić, że to Kościół rzymski, zakony, parafie i bractwa religijne były obok władców głównymi organizatorami działalności charytatywnej. Podstawowymi instytucjami działalności charytatywnej w średniowieczu były szpitale oraz placówki oświatowe<sup>58</sup>. Ideę zakładania na ziemiach polskich szpitali jako instytucji dobroczynnych przeszczepili benedyktyni, zakładający klasztory na terenie państwa polskiego już na przełomie X i XI w.<sup>59</sup> Szpitale zakładano najczęściej z fundacji biskupich lub darowizn królów i książąt. Ich bieżące prowadzenie powierzano głównie zakonowi. Za pierwszy szpital utworzony na ziemiach polskich uznaje się szpital założony w 1108 r. dzięki fundacji biskupiej przy kościele Panny Marii we Wrocławiu<sup>60</sup>. Na uwagę zasługują również dwie kolejne fundacje biskupie: szpital katedralny św. Michała w Śródcie koło Poznania, założony najprawdopodobniej w pierwszej połowie XII w.<sup>61</sup>, i szpital w opactwie cysterskim w Jędrzejowie, ufundowany w 1152 r. przez arcybiskupa gnieźnieńskiego Jana Gryfitę. Warto podkreślić, że szpitale w średniowieczu stanowiły schronienie dla pielgrzymów, ubogich, starców i sierot<sup>62</sup>. Co istotne,

---

<sup>57</sup> M. Surdacki, *Opieka społeczna w Polsce do końca XVIII wieku*, Lublin 2015, s. 31.

<sup>58</sup> E. Leś, *Zarys historii...*, s. 19–22.

<sup>59</sup> M. Surdacki, dz. cyt., s. 32.

<sup>60</sup> E. Leś, *Zarys historii...*, s. 20.

<sup>61</sup> M. Surdacki, dz. cyt., s. 118.

<sup>62</sup> *Taż*, *Zarys historii...*, s. 20.

w tym okresie pojawiły się również pierwsze fundacje prywatne. Najprawdopodobniej pierwszą w nich była fundacja ustanowiona w XI w. z darowizny księcia Władysława Hermana w podziękowaniu za męskiego potomka<sup>63</sup>. W XII w. powstały kolejne fundacje prywatne: fundacja rodzinna Odrowążów, mająca na celu rozwój chrześcijaństwa w Polsce, oraz fundacja Jaksy Miechowity, mająca za zadanie pomoc chorym<sup>64</sup>. Kolejną formą działalności charytatywnej Kościoła katolickiego w średniowieczu była oświata. Kościół prowadził ją zgodnie z postanowieniami soboru laterańskiego z XIII w. Warto podkreślić, że w drugiej połowie XIV w. szkoły prowadzone przez Kościół istniały w każdym mieście, a od XV w. zakładano je także na wsiach<sup>65</sup>.

U kresu epoki średniowiecza w Polsce, podobnie jak w innych krajach Europy, dokonano swoistego przewartościowania spojrzenia na działalność dobroczynną, co wiązało się z postępującą pauperyzacją społeczeństwa. W konsekwencji powyższego król Jan Olbracht wydał w 1496 r. statut wprowadzający zasady nadzoru nad ubogimi, przewidujący licencjonowanie żebraków i określanie tzw. „kontyngentów żebraczych”, czyli określanie maksymalnej liczby osób żebrzących<sup>66</sup>. W XV w. doszło do wykreowania się bractw religijnych jako nowej instytucji dobroczynnej. Pierwsze bractwo noszące imię św. Łazarza założył w 1448 r. w Krakowie biskup krakowski Zbigniew Oleśnicki<sup>67</sup>.

Wydarzeniem, które w XVI w. wywarło znaczący wpływ na postrzeganie działalności dobroczynnej, była reformacja. W Polsce rozpoczęła się debata nad przekształceniem szpitali, prowadzonych głównie przez Kościół katolicki, i poddaniem ich pod nadzór państwa. W tym okresie powstały plany przekształcenia szpitali w instytucje państwowe. Andrzej Frycz Modrzewski domagał się nawet utworzenia świeckiego urzędu ds. pomocy ubogim, który oprócz

---

<sup>63</sup> Tamże, *Od filantropii...*, s. 37.

<sup>64</sup> Tamże, s. 37.

<sup>65</sup> Tamże, *Zarys historii...*, s. 22.

<sup>66</sup> Tamże, *Od filantropii...*, s. 38.

<sup>67</sup> Tamże, *Zarys historii...*, s. 22.

świadczenia pomocy zarządzałyby majątkiem służącym najuboższemu<sup>68</sup>. Ostatecznie nie udało się stworzyć systemu państwowej opieki publicznej, a szpitale pozostały nadal pod dotychczasowymi zarządami<sup>69</sup>.

Kolejnym ważnym wydarzeniem, które utwierdziło dominującą pozycję Kościoła katolickiego w działalności charytatywnej, był sobór trydencki (1545–1563), który zapoczątkował kontrreformację. Zgodnie z jego uchwałami biskupi mieli być głównymi organizatorami kościelnej działalności charytatywnej. Biskupi oraz proboszczowie mieli obowiązek finansowania działalności szpitali z własnych dochodów – mieli przeznaczać na ten cel 1/3 dochodów, po odliczeniu kosztów utrzymania siebie i kościoła. Zgodnie z uchwałami soboru trydenckiego i synodów duchowieństwa polskiego parafie miały obowiązek sporządzania rejestrów osób potrzebujących i udzielania im pomocy. Trzeba zatem podkreślić, że Kościół katolicki w owym okresie utrzymał dominującą pozycję organizatora działalności charytatywnej w Polsce<sup>70</sup>. Do najważniejszych inicjatyw dobroczynnych okresu kontrreformacji należą Arcybractwo Miłosierdzia, skrzynki św. Mikołaja i bank pobożny.

Arcybractwo Miłosierdzia zostało założone w 1584 r. przez ks. Piotra Skargę przy jezuickim kościele św. Barbary w Krakowie na wzór bractwa założonego przez papieża Innocentego VII w Rzymie. Autorem statutu był sam założyciel, który zawarł go w książce *Porządek Bractwa Miłosierdzia*. Członkami bractwa mogli być mężczyźni i kobiety, jednakże tylko mężczyźni mogli brać udział w zebraniach i wybierać zarząd w głosowaniu pośrednim przez elektorów. Kadencja zarządu, na którego czele stał tzw. starszy (do XVIII w. zawsze kapłan), trwała rok. Zarząd był kontrolowany przez braci (członków bractwa). Arcybractwo Miłosierdzia należało do najbardziej znanych i cenionych organizacji na ziemiach polskich, o czym świadczy fakt, że król

---

<sup>68</sup> Z. Góralski, *Działalność charytatywna w Polsce przedrozbiorowej*, Kraków–Warszawa 1973, s. 28. Cyt. za: E. Leś, *Od filantropii...*, s. 40.

<sup>69</sup> E. Leś, *Zarys historii...*, s. 23.

<sup>70</sup> Tamże, s. 24.

Zygmunt III Waza zatwierdził jego działalność na całym obszarze państwa i wyjął je spod jurysdykcji miejskiej. Arcybractwo zostało obdarzone znacznymi odpustami. Fundusz bractwa tworzyły składki (obowiązkowe i dobrowolne), jałmużny i fundacje. Celem bractwa było niesienie pomocy materialnej najbardziej potrzebującym. Na podstawie statutu Arcybractwa Miłosierdzia powstawały podobne organizacje w innych miastach Polski<sup>71</sup>. Skarga przyczynił się również do rozwoju innych instytucji charytatywnych, do których zaliczamy skrzynki św. Mikołaja i bank pobożny.

Skrzynki św. Mikołaja, funkcjonujące od XVI do XVIII w., stanowiły fundacje posagowe dla niezamożnych panien, umożliwiające im zamążpójście. Brak posagu w owych czasach był znaczącym problemem, gdyż jak podkreśla się w literaturze:

los samotnej kobiety (wyłączywszy oczywiście zamożne wdowy) w społeczeństwie miejskim epoki przedindustrialnej nie był godny pozazdroszczenia. Pozbawiona była zdolności do pełnienia czynności prawnych; miała też dość ograniczone możliwości prowadzenia samodzielnej działalności gospodarczej. Dyskryminowano ją również w szeroko rozumianej sferze obyczajowej, podejrzewając, niekiedy nie bezpodstawnie, o naganny tryb życia i rozwiązłość<sup>72</sup>.

W związku z powyższym zdano sobie sprawę, że jedynie zamążpójście może pomóc kobiecie w ustabilizowaniu się. W tym celu powoływano do życia fundacje posagowe zwane skrzynkami św. Mikołaja. Ich nazwa wiąże się z działalnością św. Mikołaja, który jako biskup Miry podarował posag trzem córkom biedaka, dzięki czemu mogły wyjść za mąż<sup>73</sup>. Warto podkreślić, że instytucja

---

<sup>71</sup> J. Flaga, *Podstawy prawne wymagane przy organizowaniu i wprowadzaniu instytucji bractw religijnych*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2003, t. XIII, z. 2, s. 43–44.

<sup>72</sup> A. Karpiński, *Fundacje posagowe w dużych miastach Rzeczypospolitej w XVI–XVIII w.*, „Kwartalnik Historyczny” 1998, R. CV, nr 1, s. 4.

<sup>73</sup> Tamże, s.4.

skrzynek św. Mikołaja istniała w Europie już od XIV–XV w. i świadczyła pomoc na szeroką skalę. Na terenie Rzeczypospolitej istniało 50 funduszy, z których powstało 20 skrzynek św. Mikołaja. Fundusze posagowe powstały w następujących miastach: Krakowie (21), Poznaniu (13), Warszawie (9), Wilnie (5). Pojedyncze fundusze powstały m.in. w Gdańsku, Kownie i Rzeszowie. W gronie fundatorów powyższych funduszy znajdowali się przede wszystkim zamożni szlachcice, magnateria, wyższe duchowieństwo czy miejscy patrycjusze. Z 668 posagów ufundowanych w latach 1573–1794 skorzystały mieszkanki Wilna (317), Krakowa (221), Warszawy (103) i Poznania (27). Posagi darowane pannom w ramach skrzynek św. Mikołaja odpowiadały zazwyczaj wartości ok. 100 g srebra<sup>74</sup>.

Bank pobożny to instytucja, która udzielała nieoprocentowanych pożyczek pod zastaw. Beneficjentami takich pożyczek były osoby znajdujące się trudnej sytuacji finansowej, które chciałyby rozpocząć lub kontynuować działalność zarobkową. Idea ta zrodziła się w XII w. we Włoszech. Prekursorem banków pobożnych w Polsce był bł. Władysław z Gielniowa. Inicjatywę tę kontynuowali prymas Jan Łaski oraz Andrzej Frycz Modrzewski, który proponował wprowadzenie podatku na cel rozwoju banków pobożnych. Do uiszczania go byliby zobowiązani obywatele, z wyjątkiem kmieci i kupców. Rozkwit idei banków pobożnych nie byłby jednak możliwy bez zaangażowania ks. Piotra Skargi, który rozwinął ją na dużą skalę. Dzięki jego zaangażowaniu powstały banki pobożne w Wilnie, Krakowie, Warszawie, Pułtusku, Łowiczu, we Lwowie i w Zamościu oraz w innych miastach. Każdy z ww. banków działał przy Arcybractwie Miłosierdzia. O trwałości i potrzebie funkcjonowania banków pobożnych może świadczyć choćby fakt, że Bank Pobożny w Krakowie funkcjonował od 1584 r. do 1953 r., kiedy po sprzedaży wszystkich zastawów został zamknięty<sup>75</sup>.

<sup>74</sup> Tenże, *Opieka społeczna nad dziećmi i młodzieżą w miastach Rzeczypospolitej w XVI–XVIII wieku*, „Kwartalnik Historyczny” 2002, R. CIX, nr 3, s. 34–35.

<sup>75</sup> J. Michnicka-Gajek, *Bank Pobożny księdza Piotra Skargi w Krakowie. Szesnastowieczna odpowiedź na problem ubóstwa i zadłużenia*, „Roczniki Teologiczne” 2015, t. LXII, z. 1, s. 142–143.

Wiek XVI to nie tylko czas kontrreformacji, lecz także okres prężnego rozwoju oświaty kościelnej. W Małopolsce, Wielkopolsce i na Mazowszu powstają kolegia prowadzone przez jezuitów i pijarów zapewniające bezpłatną naukę i atrakcyjny program nauczania. To także czas rozwoju prywatnej dobroczynności poprzez ustanawianie fundacji stypendialnych dla niezamożnej młodzieży oraz ustanawiania zapisów i darowizn. Najważniejszymi darczyńcami byli królowie polscy, magnaci, biskupi, urzędnicy królewscy oraz mieszczanie. Z ich inicjatywy powstawały szpitale, fundusze stypendialne, posagowe, zapomogowe, inicjatywy naukowe, kulturalne i inne. Szczególnym okresem próby były epidemie, które dziesiątkowały ludność miast. W tym miejscu warto również podkreślić zaangażowanie władz miejskich, które w okresie epidemii tworzyły tzw. fundusze morowe<sup>76</sup>. Wiek XVII i pierwsza połowa XVIII to okres znaczącego zubożenia ludności, będącego efektem kryzysu gospodarczego Rzeczypospolitej, który z kolei był skutkiem wyniszczających wojen. W XVII w. działalność społeczną prowadzą głównie Kościół katolicki, bractwa filantropijne i gminy wyznaniowe. W tym też okresie do Polski przybywają zakon szpitalny bonifratrów, zakon pijarów, zakon trynitarzy oraz siostry miłosierdzia. Wiek XVIII to dalszy, pogłębiający się kryzys gospodarczy oraz masowa migracja ubogich do miast. W związku z powyższym najistotniejszą instytucją charytatywną tego okresu są szpitale, które istniały już w większości parafii. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że sytuacja gospodarcza spowodowała trudności w prawidłowym zarządzaniu szpitalami, co sprawiło, że ich utrzymanie, a w szczególności zakup żywienia, finansowano z dotacji miejskich, ofiar czy ordynarii<sup>77</sup>.

W drugiej połowie XVIII w. pod wpływem oświecenia następuje zmiana postrzegania idei filantropii. Odtąd na pomoc zasługują osoby „prawdziwie” ubogie, a wszyscy inni powinni podjąć zatrudnienie. Zmiana postrzegania idei filantropii była efektem wzrostu gospodarczego oraz zapotrzebowania na siłę roboczą,

<sup>76</sup> E. Leś, *Zarys historii...*, s. 27–28, 32–33, 36.

<sup>77</sup> Tamże, s. 31–32.



którą mogli tworzyć podopieczni instytucji filantropijnych. Wzorem państw zachodnioeuropejskich w Polsce powstają domy pracy przymusowej, a w szpitalach zakładane są manufaktury. Przymus pracy zostaje również wprowadzony w sierocińcach. W okresie panowania Stanisława Augusta Poniatowskiego filantropia staje się zagadnieniem państwowym. W związku z powyższym podjęto reformę działalności filantropijnej, obejmującą w szczególności zbadanie sytuacji finansowej instytucji filantropijnych, określenie zasad udzielania pomocy potrzebującym oraz upaństwowienie zarządzania instytucjami filantropijnymi. Wspomniana reforma nie przyniosła oczekiwanych zmian, co powodowało, że do drugiej połowy XVIII w. w Polsce nie istniał państwowy system opieki społecznej. Sejm Czteroletni powołał w 1791 r. Komisję Policji, której zadaniem było zreformowanie działalności filantropijnej. Do zadań komisji należały wszelkie zagadnienia związane z opieką społeczną oraz rekrutowanie do pracy osób niezatrudnionych. Na uwagę zasługuje również fakt, że władze państwowe podejmowały działania na rzecz wsparcia niektórych istniejących instytucji filantropijnych, czego przykładem może być wsparcie dla Instytutu Ubogich w Warszawie<sup>78</sup>.

Utrata przez Polskę niepodległości spowodowała, że prowadzenie działalności filantropijnej stało się bardzo skomplikowane. Konieczne było spełnienie szeregu wymagań stawianych przez państwa rodzącym się inicjatywom, które oprócz działalności filantropijnej miały za zadanie utrzymać ducha polskości. Jak podkreśla się w literaturze: „wszelka działalność społeczna i filantropia znalazła nowy, najwyższy cel: Bóg oraz człowiek mieli ustąpić miejsca narodowi”<sup>79</sup>. Pierwszym świeckim towarzystwem dobroczynnym na ziemiach polskich pod zaborami było Wileńskie Towarzystwo Dobroczynności, które stało się pierwowzorem dla towarzystw w Warszawie, Krakowie czy Lublinie<sup>80</sup>.

---

<sup>78</sup> Tamże, s. 37–39.

<sup>79</sup> J. Radwan-Pragłowski, K. Frysztacki, dz. cyt., s. 244.

<sup>80</sup> M. Korybut-Marciniak, dz. cyt., s. 12.

Wileńskie Towarzystwo Dobroczynności zostało założone 7 kwietnia 1807 r., choć plany jego powstania są datowane od 1805 r. Inicjatorami założenia Towarzystwa byli biskup wileński Jan Nepomucen Kossakowski oraz dr Józef Frank, profesor Uniwersytetu Wileńskiego. Jak podkreśla się w literaturze, tego typu inicjatywa była „bezpieczna” politycznie i aprobowana przez cara Aleksandra I<sup>81</sup>. W dniu otwarcia członkami Towarzystwa były 22 osoby. Prezesem został biskup Jan Kossakowski, a prezesami poszczególnych wydziałów – książę Michał Ogiński (Wydział I „Opatrywania pierwszych do życia potrzeb”), Tomasz Wawrzecki (Wydział II „Godzenia poróżnionych”) i Józef Frank (Wydział III „Ratowania chorych”). Ustawa dotycząca Towarzystwa została ostatecznie wydana w 1808 r.<sup>82</sup> Impulsem do jego powstania były trudna sytuacja materialna mieszkańców guberni północno-zachodnich oraz klęska nieurodzaju w latach 1804–1806 i gwałtowny wzrost cen żywności. To wszystko spowodowało gwałtowne zubożenie oraz masową migrację ludności do Wilna. Ponadto ówczesne szpitale nie były dotowane ze środków budżetowych i nie były w stanie pomóc wszystkim potrzebującym<sup>83</sup>. W związku z tym powstała konieczność utworzenia organizacji, która podjęłaby się udzielania kompleksowej pomocy osobom potrzebującym. Towarzystwo uzyskiwało środki finansowe z czterech źródeł: składek członkowskich i dobrowolnych wpłat, legacji i zapisów, składek zbieranych przez „dobroczynne damy” w formie kwest oraz dochodów z koncertów amatorskich i przedstawień teatralnych. Towarzystwo korzystało z wszystkich ww. źródeł uzyskiwania środków, a z biegiem czasu wdrożono nowe rozwiązania zapewniające mu byt<sup>84</sup>. Dodatkowo, z inicjatywy dra Józefa Franka powstały w ramach Towarzystwa Instytut Macierzyństwa, który zapewniał opiekę lekarską w czasie ciąży, podczas porodu i położu, oraz Instytut Wąkcytacji, którego celem była popularyzacja szczepień przeciwko ospie. Towarzystwo

---

<sup>81</sup> Tamże, s. 93.

<sup>82</sup> Tamże, s. 101.

<sup>83</sup> Tamże, s. 105.

<sup>84</sup> Tamże, s. 117.

założyło również Dom Dobroczynności, w którym przebywały osierocone dzieci. Dom Dobroczynności przystosowywał je do życia w społeczeństwie, czuwając również nad wychowaniem moralnym. Towarzystwo zorganizowało dla dorosłych podopiecznych fabrykę, w której pod nadzorem rzemieślników produkowali oni kołdry, sukno czy pończochy. Dochód, który przynosiła fabryka, zaspokajał potrzeby produkcji oraz przynosił dodatkowe środki Towarzystwu. W ramach Wydziału II organizowano nieodpłatną pomoc prawną w sporach sądowych, przyjmowano darowizny oraz wspierano ubogich materialnie i rzeczowo<sup>85</sup>. Towarzystwo z uwagi na podejmowane działania cieszyło się popularnością wśród mieszkańców Wilna. W jego akcje dobroczynne włączali się przedstawiciele duchowieństwa świeckiego i zakonnego, inteligencja skupiona wokół Uniwersytetu Wileńskiego, tytularni urzędnicy polscy i rosyjscy, arystokraci, ziemianie i mieszcianie<sup>86</sup>. To wszystko sprawia, że działalność Wileńskiego Towarzystwa Dobroczynności była działaniem pionierskim<sup>87</sup> i dawała impuls do tworzenia takich inicjatyw w innych miastach.

Kolejnym znaczącym towarzystwem dobroczynności założonym na ziemiach polskich pod zaborami było Warszawskie Towarzystwo Dobroczynności, powstałe 24 grudnia 1814 r. Jego członkami-organizatorami byli hrabina Zofia Zamoyska, Julian Ursyn Niemcewicz, Anna z Zamoyskich Sapieżyna, Maria z Czartoryskich Wirtemberska, Michał Bergonzoni i Józef Lipski. W ramach Towarzystwa utworzono dwa wydziały: Wydział Powszechnego Opatrzania, którego prezesem został Tomasz Wawrzecki, minister sprawiedliwości, oraz Wydział Leczenia w Chorobach, Szczepienia Ospy Ochronnej i Dawania Pomocy w Połogach, na którego czele stał lekarz Michał Bergonzoni. Pierwszy wydział

---

<sup>85</sup> H. Markiewiczowa, *Działalność opiekuńcza na ziemiach polskich w XIX wieku na przykładzie Towarzystw Dobroczynności Wileńskiego i Warszawskiego*, „Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie” 2016, t. XXV, nr 1, s. 639–640.

<sup>86</sup> M. Korybut-Marciniak, dz. cyt., s. 259.

<sup>87</sup> H. Markiewiczowa, dz. cyt., s. 640.

zajmował się głównie przeciwdziałaniem żebractwu, a drugi – organizował opiekę medyczną<sup>88</sup>. Dochody Towarzystwa można podzielić na dwie grupy: dochody stałe i niestałe. Do dochodów stałych zaliczano dotacje państwowe, procenty od zgromadzonego kapitału, zapisy i składki członkowskie. Do dochodów niestałych zaliczano dochody z kwest wielkanocnych, balów, koncertów, tomboli, loterii oraz jednorazowe dary w naturze lub pieniądzu<sup>89</sup>. Wśród dobroczyńców i działaczy Towarzystwa znajdowali się przedstawiciele arystokracji, burżuazji i inteligencji. Dzięki stałemu zwiększaniu zakresu działania struktura Warszawskiego Towarzystwa Dobroczynności stale się poszerzała. W 1891 r. Towarzystwo było podzielone na następujące wydziały: Gospodarczy; Starców i Kalek; Wsparć; Ochron i Żłobków; Sal Zajęć i Szwalni; Sierot; Lekarski; Kas Groszowych Oszczędności; Czytelnia Bezpłatnych; Rachunkowości i Kontroli; Kas Pożyczkowych Cyrkułowych; Kuchni Tanich; Przytułków dla Rekonwalescentów; Kąpieli Ludowych; Dochodów Niestałych i Wyszukiwania Pracy (zamieniony w 1901 r. na Biuro Poradnictwa Pracy)<sup>90</sup>. W związku z powyższym należy stwierdzić, że Warszawskie Towarzystwo Dobroczynne było najważniejszą instytucją charytatywną na terenie Warszawy w czasach zaboru rosyjskiego. W pracach Towarzystwa uczestniczyli najbardziej zaangażowani filantropii z różnych warstw społecznych: Zofia Zamoyska, Stanisław Zamoyski, Anna z Zamoyskich Sapieżyna, Maria z Czartoryskich Wirtemberska, Jan Tadeusz Lubomirski, Stanisław Ostrowski, Aleksandra Potocka, Jan Gotlieb Bloch, Mathias Bersohn, Stanisław Jachowicz, Teofil Mikołaj Janikowski, Anna Tomaszewicz-Dobrska, Teresa Ciszewiczówna czy Bolesław Prus<sup>91</sup>. Ponadto Towarzystwo współdziałało z różnymi organizacjami wyznaniowymi – katolickimi,

---

<sup>88</sup> E. Mazur, *Dobroczynność...*, s. 20.

<sup>89</sup> Tamże, s. 35.

<sup>90</sup> Tamże, s. 27.

<sup>91</sup> Tamże, s. 138–152.

żydowskimi i protestanckimi. To wszystko sprawia, że na jego działalność należy spojrzeć z uznaniem i szacunkiem<sup>92</sup>.

Pierwsza połowa XIX wieku to czas przemian w organizacji działalności filantropijnej pod zaborami. W tym okresie istotną rolę odgrywały dwory, plebanie, a także zakony i bractwa. Co istotne, działania filantropijne były prawie w całości finansowane ze środków pochodzących od społeczeństwa. Ponadto w działalność filantropijną zaczęli angażować się przedsiębiorcy, którzy skupiali swoje działania na wspieraniu szkolnictwa zawodowego czy organizacji pomocy finansowej dla robotników. Jako przykład przedsiębiorców-filantropów warto wskazać rodziny Kronenbergów, Blochów, Fragetów czy Ludwika Norblina i Teodora Wernera. Warto również podkreślić zaangażowanie w działalność filantropijną kobiet, które czynnie wspomagały swoich mężów, zakładając i prowadząc instytucje filantropijne. Do grona najwybitniejszych filantropiek swojej epoki zaliczymy Zofię hrabinę Zamoyską, Aleksandrę hrabinę Potocką, Hortensję hrabinę Małachowską, Marię hrabinę Przeździecką, Różę Kronenberg, Emilię Bloch, Marię Handtkę, Marię i Zofię Szlenkier, Zofię Rau i Teklę Rapacką<sup>93</sup>. W działalność filantropijną angażowali się również wybitni artyści i pisarze, tacy jak Bolesław Prus, Henryk Sienkiewicz, Maria Konopnicka czy Ignacy Paderewski<sup>94</sup>.

W literaturze podkreśla się, że działalność filantropijna w okresie zaborów charakteryzowała się kilkoma nurtami: filantropijno-oświatowym, niepodległościowym i gospodarczym<sup>95</sup>. Nurt filantropijno-oświatowy wywodzi się z tworzenia i działalności towarzystw dobroczynnych, oświatowych, instytucji wychowawczych zwanych ochronami. Organizacje te nie tylko niosły pomoc potrzebującym, lecz także broniły tradycji narodowej i wzmacniały solidaryzm społeczny. Istotą nurtu niepodległościowego było powstawanie towarzystw i klubów patriotycznych, które

<sup>92</sup> Tamże, s. 156.

<sup>93</sup> E. Leś, *Zarys historii...*, s. 50–54.

<sup>94</sup> *Taż, Od filantropii...*, s. 83.

<sup>95</sup> Tamże, s. 78.

stawiały sobie za cel przeprowadzenie reform społecznych i odzyskanie niepodległości. W tym kontekście na uwagę zasługuje działalność w okresie powstania listopadowego Towarzystwa Patriotycznego, którego liderami byli Joachim Lelewel i Maurycy Mochnacki. Nurt gospodarczy charakteryzował się tworzeniem w okresie zaborów organizacji samopomocowych, takich jak zrzeszenia spółdzielcze. Zrzeszenia te miały pełnić funkcję edukacyjną oraz budować kapitał narodowy<sup>96</sup>.

Odnosząc się do działalności filantropijnej pod zaborami, warto zwrócić uwagę na dwie niezwykle ważne inicjatywy: Hrubieszowskie Towarzystwo Rolnicze założone przez Stanisława Staszica oraz działalność Fryderyka Skarbka.

W literaturze podkreśla się, że Stanisław Staszic był postacią szczególną z uwagi na fakt:

że w jego działaniach odnajdziemy połączenie tego, co stanowiło o istocie gospodarki społecznej z czasów odchodzącej Rzeczypospolitej Szlacheckiej, jak i tego, co w dużej mierze określało aktywność Polaków na najbliższe 100 lat, czyli szeroko rozumianą pracę organiczną połączoną z ogromnym zaangażowaniem (jeśli nie poświęceniem) społecznym<sup>97</sup>.

Hrubieszowskie Towarzystwo Rolnicze miało swój początek w kontrakcie zawartym między Stanisławem Staszicem a 329 gospodarzami. Celem tej umowy były rozwój rolnictwa i wzajemna pomoc. W 1821 r. Staszic dokonał zmian w kontrakcie, poszerzając cel działania Towarzystwa o filantropię. Organizacja została zatwierdzona przez cara w 1822 r.<sup>98</sup> Towarzystwo zostało właścicielem ziemi, którą oddano do użytkowania jego członkom. Organami Towarzystwa były Rada Gospodarcza i prezes. Funkcja

---

<sup>96</sup> Tamże, s. 80.

<sup>97</sup> P. Frączak, *Szkic do historii ekonomii społecznej w Polsce*, „Ekonomia Społeczna. Teksty” 2006, s. 14.

<sup>98</sup> Tamże, s. 15.

prezesa była dziedziczna i wiązała się z licznymi przywilejami w postaci dwukrotnego przydziału ziemi w odniesieniu do pozostałych gospodarstw, zwolnienia od podatków czy też wynagrodzenia za sprawowaną funkcję<sup>99</sup>. Funkcjonowanie Towarzystwa opierało się na wzajemnej pomocy. Organizowało ono pomoc społeczną i opiekę nad potrzebującymi (sierotami, starcami, inwalidami wojennymi). Towarzystwo założyło skład zbożowy, który miał dostarczać ziarna w przypadku klęski nieurodzaju, oraz Bank Pożyczkowy, udzielający pożyczek na cele inwestycyjne<sup>100</sup>.

Z kolei Fryderyk Skarbek był profesorem Uniwersytetu Warszawskiego oraz pełnił wiele funkcji takich jak prezes rady głównej zakładów dobroczynnych oraz dyrektor komisji rządowej. W działalności naukowej skupiał się na problemach biedy i ubóstwa. Osoby, które powinny być objęte opieką społeczną, podzielił na cztery kategorie: „[po pierwsze, na] niezdolne do pracy z powodu choroby, wieku czy kalectwa, po wtóre, na pozbawionych zatrudnienia, po trzecie, na uchylających się od pracy i po czwarte, na pracujących, lecz nie mogących utrzymać swoich rodzin”<sup>101</sup>. Według Skarbka na pomoc mogli liczyć wszyscy, za wyjątkiem pozbawionych zatrudnienia, którzy mieli podjąć zatrudnienie w zakładach pracy. Rozważania na temat opieki społecznej poszerzały o wskazówki, jak nie popaść w ubóstwo, którego podstawowymi przyczynami były choroba i utrata majątku. Rozwiązaniem miały być darmowa opieka medyczna oraz ubezpieczenie mienia. Fryderyk Skarbek był wykonawcą testamentu Stanisława Staszica. Rozporządzając majątkiem Staszica, założył warszawski przytułek dla żebraków oraz instytut dla dzieci moralnie zaniedbanych.

Oceniając działalność filantropijną w okresie zaborów, należy mieć świadomość zróżnicowania prawnego w poszczególnych zaborach, zwłaszcza w zakresie opieki społecznej, która stanowiła jeden z filarów działalności pomocowej. Ustawodawstwo pruskie od lat 70. XIX w. usankcjonowało obowiązek opieki publicznej,

<sup>99</sup> J. Radwan-Pragłowski, K. Frysztacki, dz. cyt., s. 247.

<sup>100</sup> Tamże, s. 247.

<sup>101</sup> Tamże, s. 248.

a od lat 80. XIX w. obowiązek ubezpieczenia chorobowego, ubezpieczenia od wypadków przy pracy oraz z tytułu wieku. Ustawodawstwo austriackie sankcjonowało obowiązek udzielenia przez gminę pomocy najbardziej potrzebującym, gdy nie było możliwości uzyskania pomocy ze strony instytucji opiekuńczo-dobroczynnych. Od lat 80. XIX w. obowiązywało ubezpieczenie chorobowe oraz od wypadków przy pracy. Ustawodawstwo rosyjskie wprowadziło obowiązkowe ubezpieczenie z tytułu choroby i nieszczęśliwych wypadków dopiero w 1912 r., obejmując opieką publiczną jedynie mieszkańców ujętych w gminnych rejestrach<sup>102</sup>. Konieczne jest również zwrócenie uwagi na różnorodność ustawodawstw państw zaborczych w zakresie tworzenia i działania stowarzyszeń i fundacji jako podmiotów współorganizujących działalność filantropijną. Na terenie zaboru austriackiego aktem prawnym regulującym w sposób kompleksowy tworzenie i działanie stowarzyszeń była ustawa o stowarzyszeniach z 15 listopada 1867 r. Na terenie zaboru pruskiego funkcjonowała ustawa o stowarzyszeniach z 18 kwietnia 1908 r., a na terenie zaboru rosyjskiego ukaz z 4/17 marca 1906 r. – przepisy tymczasowe o stowarzyszeniach i związkach<sup>103</sup>. Tworzenie i działalność fundacji były regulowane przez przepisy Kodeksu cywilnego niemieckiego (w zaborze pruskim), Kodeksu cywilnego austriackiego (w zaborze austriackim) oraz przepisy carskie z 1871 r.<sup>104</sup> Co istotne, każdy z powyższych aktów prawnych zawierał odrębne regulacje dotyczące tworzenia stowarzyszeń i fundacji, określania celów ich działania oraz nadzoru.

Okres I wojny światowej to czas kolejnej próby dla społeczeństwa polskiego. Ziemie polskie stały się terenem działań wojennych, co powodowało konieczność podjęcia szybkich działań pomocowych. Do najważniejszych inicjatyw pomocowych tego okresu zaliczymy założony przez kardynała Adama Stefana Sapiechę

---

<sup>102</sup> E. Leś, *Zarys historii...*, s. 50, 58–59.

<sup>103</sup> P. Suski, *Stowarzyszenia i fundacje*, Warszawa 2005, s. 18–22.

<sup>104</sup> E. Leś, *Zarys historii...*, s. 60.



Książecko-Biskupi Komitet (KBK), Generalny Komitet Pomocy dla Ofiar Wojny w Polsce oraz Centralny Komitet Obywatelski.

Książecko-Biskupi Komitet powstał w 1915 r. w Krakowie. Miał on za zadanie:

doraźną pomoc mieszkańcom Galicji i Królestwa, ofiarom wojny i różnych chorób. Szczególną troską objęto chore dzieci. W odezwie w sprawie opieki nad sierotami wojennymi kardynał Sapieha prosił, aby rodziny zapewniły wychowanie ofiarom wojny, by w przyszłości dzieci te były uczciwymi pracownikami, a nie ciężarem dla społeczeństwa<sup>105</sup>.

W początkowym etapie działalności Komitet skupiał swoje działania na doraźnych zapomogach w postaci żywności lub wyjątkowo w gotówce. Co istotne, Komitet świadczył pomoc nie tylko osobom indywidualnym i rodzinom, lecz także organizacjom pomocowym. Największym sukcesem Komitetu były działania opiekuńczo-epidemiologiczne polegające na organizowaniu szpitali polowych, walce z tyfusem i szczepieniom przeciwko ospie. W samym tylko 1916 r. podano szczepionkę przeciwko ospie mniej więcej 2 mln potrzebujących<sup>106</sup>.

Generalny Komitet Pomocy dla Ofiar Wojny w Polsce powstał w styczniu 1915 r. z inicjatywy Henryka Sienkiewicza i Ignacego Paderewskiego w Vevey pod Lozanną. Prezesem Komitetu został Henryk Sienkiewicz, a wiceprezesem Ignacy Paderewski. W owym czasie podejmowano w wielu krajach inicjatywy mające na celu pomoc ofiarom wojny<sup>107</sup>. Celem powstania Komitetu było niesienie pomocy materialnej ofiarom wojny. Jego działania były

---

<sup>105</sup> Ks. J. Nowak, *Książe kardynał Adam Stefan Sapieha jako apostoł miłosierdzia w naszej ojczyźnie*, „Polonia Sacra” 2014, R. 18, nr 2, s. 182.

<sup>106</sup> A. Szymański, dz. cyt., s. 58.

<sup>107</sup> A. Achmatowicz, *Henryk Sienkiewicz, Foreign Office i kuria watykańska. Problem pomocy ofiarom wojny w Polsce w 1915 r.*, „Przegląd Historyczny” 1989, t. 80, nr 2, s. 339.

wspomagane finansowo przez inne instytucje pomocowe, w tym organizacje zagraniczne oraz Stolicę Apostolską<sup>108</sup>.

Centralny Komitet Obywatelski został powołany na początku I wojny światowej, a działalność prowadził przez niecały rok. W tym czasie utworzył 108 stałych schronisk oraz udzielił wsparcia materialnego i rzeczowego dla 500 tys. dzieci i osób dorosłych. W 1915 r. Komitet został zastąpiony przez Radę Główną Opiekuńczą, która w 1918 r. świadczyła pomoc dla 125 tys. dzieci i młodzieży w ponad 1400 ośrodkach<sup>109</sup>.

Podsumowując rozwój filantropii w okresie od pierwszego rozbioru Polski do odzyskania niepodległości w 1918 r., należy podkreślić, że pomimo oczywistych trudności w wymiarze prawnym, ekonomicznym czy gospodarczym był to czas rozwoju idei filantropii w duchu patriotyzmu i chęci bezinteresownej pomocy potrzebującym. Ów czas „dał zasadniczy impuls dla narodzin polskiego społeczeństwa obywatelskiego i stanowiącego jego sedno etosu niepodległościowego”<sup>110</sup>.

Okres II Rzeczypospolitej charakteryzował się dynamicznym rozwojem filantropii oraz stworzeniem nowych ram prawnych dla funkcjonowania organizacji pozarządowych. Jak podkreśla się w literaturze: „w pierwszych latach niepodległości dobroczynność wciąż była domeną towarzystw, fundacji oraz osób prywatnych. Działy one przede wszystkim na rzecz dzieci osieroconych, dożywając je, a w razie potrzeby umieszczając w zakładach opiekuńczych”<sup>111</sup>. Do najważniejszych organizacji filantropijnych dwudziestolecia międzywojennego zaliczymy Polski Czerwony Krzyż; Związek „Caritas”; Stowarzyszenie Zjednoczonych Ziemiaków; biskupie komitety dobroczynności; fundację Tanie Mieszkania im. Hipolita i Ludwiki Wawelbergów; Fundację im. Jakuba hrabiego Potockiego; Fundusz im. Józefa Piłsudskiego; Fundację Smogulecką im. Bogdana hrabiego Hutten-Czapskiego;

<sup>108</sup> Tamże, s. 183.

<sup>109</sup> E. Leś, *Zarys historii...*, s. 74.

<sup>110</sup> Tamże, *Od filantropii...*, s. 76.

<sup>111</sup> Tamże, *Zarys historii...*, s. 76.

Fundację Kórnicką rodziny Zamoyskich; Towarzystwo Opieki nad Niemowlętami; Polsko-Amerykański Komitet Pomocy Dzieciom czy Towarzystwo Gniazd Sierocych<sup>112</sup>. Z danych przedstawionych w literaturze wynika, że w dwudziestoleciu międzywojennym powstawało zdecydowanie więcej nowych stowarzyszeń niż fundacji. Pod koniec lat 30. XX w. zarejestrowano ponad 10 tys. stowarzyszeń, które pełniły ważną funkcję w działalności opiekuńczej na rzecz potrzebujących, i tylko 3 tys. fundacji. Głównymi celami działania fundacji były prowadzenie ośrodków opieki, organizacja pomocy środowiskowej dla najuboższych, udzielanie pomocy materialnej dla niezamożnej młodzieży oraz wspomaganie rozwoju oświaty i kultury<sup>113</sup>.

Niezwykle ważnym wydarzeniem wyznaczającym kierunek rozwoju działalności filantropijnej okresu międzywojennego było uchwalenie ustawy o opiece społecznej<sup>114</sup>. Opieką społeczną w rozumieniu ustawy było zaspokajanie ze środków publicznych niezbędnych potrzeb życiowych tych osób, które trwale lub chwilowo własnymi środkami materialnymi lub własną pracą uczynić tego nie mogą, jak również zapobieganie wytwarzaniu się stanu powyżej określonego (art. 1 ustawy). Opieka społeczna obejmowała w szczególności opiekę nad niemowlętami, dziećmi i młodzieżą, zwłaszcza nad sierotami, półsierotami, dziećmi zaniedbanymi i opuszczonymi; ochronę macierzyństwa; opiekę nad starcami, inwalidami, kalekami, nieuleczalnie chorymi, upośledzonymi umysłowo; opiekę nad bezdomnymi ofiarami wojny i szczególnie ciężko poszkodowanymi; opiekę nad więźniami po odbyciu kary; walkę z żebractwem, włóczęgostwem, alkoholizmem i nierządem oraz pomoc instytucjom opiekuńczym prywatnym i współdziałanie z nimi (art. 2 ustawy). Obowiązek sprawowania opieki społecznej ciążył na związkach komunalnych, tj. gminach wiejskich i miastach; związkach komunalnych powiatowych i wojewódzkich związkach

<sup>112</sup> Tamże, s. 84–88.

<sup>113</sup> Tamże, s. 88–89.

<sup>114</sup> Ustawa z dnia 13 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej (Dz.U. z 1923 r. Nr 92, poz. 726 ze zm.).

komunalnych oraz w ograniczonym zakresie na państwie (art. 4–6 ustawy). Analizując treść ustawy, można dojść do wniosku, że odrodzone państwo przejęło na siebie obowiązki z zakresu pomocy społecznej, jednakże nadal ważnym elementem tego systemu były działalność prywatnych instytucji opiekuńczych oraz potrzeba współdziałania z nimi. Taka postawa była efektem ogromnej aktywności organizacji, które organizowały opiekę społeczną w Polsce i wspierały jej rozwój. Dowodem na poparcie tej tezy mogą być dane, według których w 1937 r.: „stowarzyszenia opiekuńcze (bez zgromadzeń zakonnych, związków wyznaniowych i fundacji) prowadziły ponad 50% placówek opieki całkowitej dla dzieci”<sup>115</sup>.

Odzyskanie przez Polskę niepodległości spowodowało również konieczność nadania nowych ram prawnych dla stowarzyszeń i fundacji. Odnosząc się do ram prawnych dla stowarzyszeń, należy podkreślić, że „po odzyskaniu niepodległości ustawodawca polski utrzymał w mocy przepisy państw zaborczych. Zmiany tych przepisów sprowadzały się głównie do określania organów polskich jako właściwych do prowadzenia stowarzyszeń”<sup>116</sup>. Na potwierdzenie powyższej tezy należy wskazać przepisy dekretu o stowarzyszeniach<sup>117</sup> wydanego przez Naczelnika Państwa w dniu 3 stycznia 1919 r., który w art. 1 utrzymał moc obowiązującą rosyjskiego ukazu z dnia 4/17 marca 1906 r. (z wyjątkiem przepisów uchylonych na mocy art. 3 dekretu) i uznał, że kwestię rejestracji stowarzyszeń i związków będzie wykonywało Ministerstwo Spraw Wewnętrznych; ustawę z dnia 3 kwietnia 1925 r. o zmianie niektórych przepisów prawa o stowarzyszeniach z r. 1867, obowiązującego na obszarze b. zaboru austriackiego<sup>118</sup> i rozporządzenie Komisarza Generalnego Ziemi Wschodnich nr 11984/191 o stowarzyszeniach

<sup>115</sup> E. Leś, *Zarys historii...*, s. 88.

<sup>116</sup> P. Suski, dz. cyt., s. 24.

<sup>117</sup> Dekret z dnia 3 stycznia 1919 r. o stowarzyszeniach (Dz.Pr. P.P. z 1919 r. Nr 3 poz. 88).

<sup>118</sup> Ustawa z dnia 3 kwietnia 1925 r. o zmianie niektórych przepisów prawa o stowarzyszeniach z r. 1867, obowiązującego na obszarze b. zaboru austriackiego (Dz.U. z 1925 r. Nr 43, poz. 297).

i związkach<sup>119</sup>. Aktem prawnym, który ostatecznie uchylił przepisy dotyczące stowarzyszeń pochodzące z porządków prawnych państw zaborczych, było rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Prawo o stowarzyszeniach<sup>120</sup>. Z art. 63 rozporządzenia wynikało, że z chwilą wejścia w życie rozporządzenia, tj. z dniem 1 stycznia 1933 r., utraciły moc prawną wszystkie dotychczasowe przepisy dotyczące stowarzyszeń, w tym przepisy, które obowiązywały w państwach zaborczych.

W odniesieniu do fundacji został wydany dekret z dnia 7 lutego 1919 r. o fundacjach i o zatwierdzaniu darowizn i zapisów, który początkowo obowiązywał na terenie dawnego Królestwa Kongresowego. Po dokonaniu nowelizacji dekretem rozporządzeniem z 22 marca 1928 r. zakres jego obowiązywania obejmował m.st. Warszawa oraz województwa: warszawskie, łódzkie, kieleckie, lubelskie, białostockie, wileńskie, nowogrodzkie, poleskie i wołyńskie. Należy podkreślić, że fundacje w dwudziestolecium międzywojennym powstawały również w drodze innych aktów prawnych, np.: ustawy z dnia 23 marca 1929 r. o utworzeniu państwowej fundacji pod nazwą „Wieś Kościuszkowska”<sup>121</sup>; ustawy z dnia 30 lipca 1925 r. o Zakładach Kórnickich<sup>122</sup> czy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 października 1930 r. o Fundacji Smoguleckiej imienia Bogdana Hutten-Czapskiego<sup>123</sup>.

Wybuch II wojny światowej spowodował, że działalność filantropijna musiała zostać przeniesiona do podziemia. Organizacje

---

<sup>119</sup> Rozporządzenie z dnia 25 września 1919 r. Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich nr 11984/191 o stowarzyszeniach i związkach (Dz.Urz. Z.C.Z.W. z 1919 r. Nr. 25., poz. 255).

<sup>120</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 1932 r. Nr 94, poz. 808 ze zm.).

<sup>121</sup> Ustawa z dnia 23 marca 1929 r. o utworzeniu państwowej fundacji pod nazwą „Wieś Kościuszkowska” (Dz.U. z 1929 r. Nr 24, poz. 248).

<sup>122</sup> Ustawa z dnia 30 lipca 1925 r. o Zakładach Kórnickich (Dz.U. z 1925 r. Nr 86, poz. 592).

<sup>123</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 października 1930 r. o fundacji Smoguleckiej imienia Bogdana Hutten-Czapskiego (Dz.U. z 1930 r. Nr 76, poz. 596).

pozarządowe działające przed wojną na terenach wcielonych do Rzeszy zostały zdelegalizowane, a Kościół utracił osobowość prawną. Nie oznaczało to jednak zaprzestania działań pomocowych, które były podejmowane w konspiracji, bez względu na grożące konsekwencje. Podejmowano szereg inicjatyw pomocowych dla ludności ogarniętej wojną, które polegały w szczególności na zapewnieniu opieki medycznej, wyżywienia czy schronienia. W maju 1940 r. władze okupacyjne doprowadziły do powstania Rady Głównej Opiekuńczej, która reprezentowała, za zgodą władz, polskie organizacje dobroczynne na obszarze Generalnego Gubernatorstwa. Rada Główna Opiekuńcza miała za zadanie zaspokajanie potrzeb opiekuńczych, zdobywanie środków finansowych na zaspokajanie tych potrzeb, podział darowizn pieniężnych i w naturze, organizowanie instytucji opieki społecznej oraz współpracę z organizacjami zagranicznymi za pośrednictwem pełnomocnika Niemieckiego Czerwonego Krzyża. Jej działania miały być skierowane wyłącznie do ludności polskiej<sup>124</sup>. Rada organizowała akcje dożywiania głodującej ludności, przekazywała zasiłki za zakup leków, pomagała rozwiązać potrzeby mieszkaniowe swoich podopiecznych oraz podejmowała działania mające na celu usamodzielnienie się podopiecznych<sup>125</sup>. Jak podkreśla się w literaturze:

stosunki RGO z władzami niemieckimi układały się niezbyt pomyślnie, chociaż ta dobroczynna organizacja działała zgodnie z zasadami opartymi na lojalności i ustępliwości utrzymywanej w granicach uzależnionych ogromnymi potrzebami pomocy społecznej, a zarazem dopuszczalnych polską racją stanu. Władze niemieckie w stosunkach z RGO okazywały natomiast twarde stanowisko podyktowane, jak to wynika z powojennych dociekań historycznych, wrogimi wobec Polaków daleko siężnymi planami eksterminacyjnymi, a uzewnętrzniające

<sup>124</sup> M. Wrzosek, *Z dziejów Rady Głównej Opiekuńczej w Generalnej Guberni (1939–1945)*, „Studia Podlaskie” 2001, t. XI, s. 134–135.

<sup>125</sup> Tamże, s. 139–140.

się stosowaniem nie tylko metod uwzględniających daleko posuniętą dyskryminację ludności polskiej, ale także natężający się wciąż terror policyjny<sup>126</sup>.

Konsekwencją powstania Rady Głównej Opiekuńczej było wydanie w dniu 23 lipca 1940 r. rozporządzenia Generalnego Gubernatora o stowarzyszeniach<sup>127</sup> oraz rozporządzenia Generalnego Gubernatora o prawie fundacyj w Generalnym Gubernatorstwie, na podstawie których postanowiono o rozwiązaniu wszystkich fundacji, stowarzyszeń i związków i przejęciu ich majątku<sup>128</sup>. Zgodnie z powyższym rozporządzeniem wyłączono spod jego obowiązywania komitety samopomocy i opieki społecznej powstałe po 1 września 1939 r., Polski Czerwony Krzyż oraz wyznaniowe i katolickie organizacje charytatywne, działające na podstawie konkordatu zawartego pomiędzy Polską a Watykanem w dniu 10 lutego 1925 r.<sup>129</sup> Podkreślenia wymaga również fakt, że na ziemiach zajętych przez Związek Radziecki już od 1939 r. doszło do likwidacji wszystkich partii politycznych i stowarzyszeń kulturalno-społecznych uznanych za wrogich ideologicznie. Na obszarze Wileńszczyzny przekazany w 1939 r. władzom litewskim doszło do rozwiązania polskich towarzystw naukowych i skonfiskowania ich majątku, a po wkroczeniu Armii Czerwonej 15 czerwca 1940 r. i przyłączeniu Litwy do Związku Radzieckiego doszło do rozwiązania zarejestrowanych organizacji społecznych<sup>130</sup>.

Idea pomocy niesionej rannym i chorym żołnierzom, która stanowiła podstawę międzynarodowego prawa humanitarnego, ma w Polsce tradycję sięgającą powstania kościuszkowskiego.

---

<sup>126</sup> Tamże, s. 141–142.

<sup>127</sup> Rozporządzenie Generalnego Gubernatora z dnia 23 lipca 1940 r. o stowarzyszeniach w Generalnym Gubernatorstwie (Dziennik Rozporządzeń Generalnego Gubernatora dla okupowanych polskich obszarów, część I, Nr 48).

<sup>128</sup> Rozporządzenie Generalnego Gubernatora z dnia 1 sierpnia 1940 r. o prawie fundacyj w Generalnym Gubernatorstwie (Dziennik Rozporządzeń Generalnego Gubernatora dla okupowanych polskich obszarów, część I, s. 224).

<sup>129</sup> E. Leś, *Zarys historii...*, s. 91–92.

<sup>130</sup> P. Suski, dz. cyt., s. 30–31.

W okresie zaborów na terytoriach zajętych przez zaborców działały organizacje czerwonokrzyskie: Austriacki Czerwony Krzyż, Niemiecki Czerwony Krzyż i Rosyjskie Towarzystwo Czerwonego Krzyża. Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości mogła zostać zawiązana jedna narodowa organizacja czerwonokrzyska, którą było Polskie Towarzystwo Czerwonego Krzyża. Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża uznał Polskie Towarzystwo Czerwonego Krzyża za jedyne stowarzyszenie czerwonokrzyskie na terenie Polski w dniu 15 lipca 1919 r.<sup>131</sup> W latach 30. XX w. działania Towarzystwa skupiały się głównie na pomocy ludności w przypadku klęsk żywiołowych i epidemii oraz na działaniach edukacyjnych z zakresu zdrowia. W 1939 r. Towarzystwo zrzeszało ok. 300 tys. osób dorosłych i 400 tys. młodzieży. W dniu 1 stycznia 1939 r. istniało 7484 kół PCK. W czasie II wojny światowej Towarzystwo organizowało pomoc dla rannych i chorych żołnierzy oraz uchodźców poprzez organizowanie szpitali (180), setek punktów sanitarno-odżywczych, kuchni, stołówek oraz gromadzenie informacji o poległych żołnierzach i ich rejestrację. Na uwagę zasługuje również fakt zaangażowania towarzystwa podczas II wojny światowej w Warszawie, gdzie ok. 3 tys. ratowników i siostr pogotowia udzieliło pomocy ponad 25 tys. rannym i chorym. W czasie powstania warszawskiego Towarzystwo organizowało oddziały sanitarne z siostrami pogotowia oraz punkty sanitarne. W pierwsze 10 dni powstania uruchomiono 7 szpitali i kilkanaście ambulatoriów, a po jego upadku Towarzystwo przejęło opiekę nad rannymi i ewakuację szpitali<sup>132</sup>.

W okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej filantropia została zepchnięta na margines życia publicznego<sup>133</sup>. Było to efektem polityki prowadzonej przez władze PRL. Trzeba podkreślić, że potrzeby pomocowe były wówczas ogromne, ponieważ w:

---

<sup>131</sup> M.Ł. Cichocka, *Polski Czerwony Krzyż w latach 1919–2004*, Płock 2006, s. 23, 29.

<sup>132</sup> Tamże, s. 31–32.

<sup>133</sup> A. Ptak, *Filantropia odczarowana. Poradnik dla tych, którzy chcą pomagać, ale nie wiedzą jak*, Warszawa 2010, s. 54.



czasie II wojny światowej wedle szacunków zginęło ponad 6 milionów obywateli polskich (w tym ok. 3 miliony Żydów), kilkaset tysięcy zostało inwalidami, ponad milion zapadło na poważne choroby, z gruźlicą na czele [...]. Polska poniosła też gigantyczne straty materialne sięgające 38% substancji majątku narodowego sprzed wojny<sup>134</sup>.

W literaturze podkreśla, się że w pierwszych latach po wojnie udało się reaktywować organizacje istniejące w czasach II Rzeczypospolitej. Pracę wznowiły m.in. Związek Harcerstwa Polskiego, w którym w początkowym okresie dużą rolę odgrywali działacze konspiracyjnych Szarych Szeregów; Stowarzyszenie Młodzieży Chrześcijańskiej Polska YMCA; Kasa im. Mianowskiego czy też Polska Akademia Umiejętności. Należy podkreślić, że stowarzyszenia naukowe i twórcze były początkowo indoktrynowane w nieznacznym stopniu<sup>135</sup>. Sytuacja zmienia się diametralnie od 1947 r., kiedy rozpoczyna się proces likwidacji organizacji świeckich i kościelnych oraz przejęcia ich majątków. Dotyczy to takich organizacji jak Związek Harcerstwa Polskiego; Związek Młodzieży Chrześcijańskiej Polska YMCA; Towarzystwo Czytelni Ludowych; Towarzystwo Burs i Stypendiów; Towarzystwo Przyjaciół Dzieci Ulicy; Towarzystwo Gniazd Sierocych i Dom im. Baudouina oraz szkół zakonnych, które uległy likwidacji w 1949 r.<sup>136</sup> Ponadto władze podejmowały działania mające na celu scalenie pokrewnych organizacji w jedną, by przejąć nad nimi kontrolę. Przykładami takiego działania były scalenie stowarzyszeń kombatanckich i utworzenie w 1949 r. Związku Bojowników o Wolność i Demokrację czy też likwidacja w 1949 r. Towarzystwa Uniwersytetu Robotniczego oraz Towarzystwa Uniwersytetów Ludowych RP i powołanie Towarzystwa Uniwersytetów Robotniczych i Ludowych, którego agendy

<sup>134</sup> S. Cegielski, *Polska 1944–1949. Powrót do życia*, [w:] *PRL od lipca 44 do grudnia 70*, red. K. Persak, P. Machcewicz, Warszawa 2010, s. 9.

<sup>135</sup> W. Roszkowski, *Najnowsza historia Polski 1945–1956*, Warszawa 2011, s. 98–99.

<sup>136</sup> E. Leś, *Zarys historii...*, s. 100.

przejęło Towarzystwo Wiedzy Powszechnej założone w 1950 r.<sup>137</sup> Zmiany objęły również działalność charytatywną Kościoła katolickiego oraz Polskiego Czerwonego Krzyża. W latach powojennych Kościół Katolicki był:

potężną siłą moralną i społeczną [...]. Wprawdzie poniósł on w latach wojny i okupacji ogromne straty – spośród 12 tys. księży zginęło około 2,5 tys. – ale jednocześnie jeszcze bardziej zrosł się z szerokimi warstwami narodu, gdyż nawet w najtrudniejszych czasach stanowił ostoję polskości i kultury duchowej pomagając cierpiącym i walczącym o wolność<sup>138</sup>.

Uchwałą Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej z dnia 12 września 1945 r. uznano konkordat zawarty pomiędzy Polską a Watykanem w 1925 r. za nieobowiązujący. W związku z powyższym władze uznały, że są zwolnione z obowiązku przestrzegania jego postanowień, co skutkowało nieprzestrzeganiem przepisów wyznaczonych z obowiązującej jeszcze ustawy zasadniczej z 1921 r.<sup>139</sup> Władze doprowadziły także do likwidacji najważniejszej kościelnej organizacji charytatywnej tego okresu, czyli organizacji „Caritas”. Zgodnie z ustawą o zakładach społecznych służby zdrowia<sup>140</sup> dokonano przejęcia na przez państwo zakładów służby zdrowia, w tym tych prowadzonych przez instytucje kościelne. Organizacja „Caritas” prowadziła w owym czasie: „334 sierocińce, 258 domów starców, 38 domów opieki dla dzieci specjalnej troski, 17 domów dla dziewcząt, 18 domów dla samotnych kobiet oraz 364 kuchnie, wydające około 100 tys. posiłków dziennie”<sup>141</sup>. W następstwie przejęcia przez władze majątku organizacji Konferencja Episkopatu

<sup>137</sup> Tamże, s. 102.

<sup>138</sup> W. Roszkowski, dz. cyt., s. 37.

<sup>139</sup> A. Szymański, dz. cyt., s. 38–39.

<sup>140</sup> Ustawa z dnia 28 października 1948 r. o zakładach społecznych służby zdrowia (Dz.U. z 1948 r. Nr 55, poz. 434 ze zm.).

<sup>141</sup> A. Szymański, dz. cyt., s. 41.

Polski podjęła w dniu 30 stycznia 1950 r. uchwałę o likwidacji tej instytucji<sup>142</sup>. Zgodnie z treścią Deklaracji ideowo-programowej PCK ogłoszonej 21 października 1947 r. doszło do zasadniczych zmian w zakresie funkcjonowania Polskiego Czerwonego Krzyża. W młodzieżowych kołach PCK odstępowano od działań filantropijnych na rzecz działań z zakresu oświaty zdrowotnej i szkolenia sanitarnego. Ponadto zgodnie z deklaracją upaństwowiono majątek Polskiego Czerwonego Krzyża, który stanowiły zakłady opiekuńcze, zakłady lecznicze, szkoły pielęgniarские, stacje pogotowia ratunkowego, stacje przetaczania i konserwowania krwi czy też środki transportu. Co istotne, majątek ten został zakupiony przy znacznym udziale środków pochodzących od społeczeństwa i nigdy nie został oszacowany<sup>143</sup>. Należy zatem stwierdzić, że od 1948 r. organizacje społeczne nie mogły organizować instytucji wchodzących w skład opieki społecznej, której realizacja była wyłącznie zadaniem o charakterze państwowym. Po pozbawieniu możliwości działania dotychczasowych organizacji pozarządowych władze prorogowały tworzenie *quasi*-organizacji masowych, które realizowały założone przez władze cele, a niekiedy zakładały wymuszone członkostwo. Przykładem takiej organizacji był Związek Młodzieży Polskiej (ZMP)<sup>144</sup>.

Podsumowując, należy stwierdzić, że w okresie od 1947 do 1955 r. nastąpiło znaczące zahamowanie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Sytuacja zmieniła się po 1956 r., kiedy doszło do powstania klubów inteligencji katolickiej i politycznych klubów dyskusyjnych oraz reaktywowania niektórych stowarzyszeń<sup>145</sup>. Na uwagę zasługuje fakt działalności klubów inteligencji katolickiej, które jak podkreśla się w literaturze:

przez lata stworzyły unikalną jak na warunki PRL możliwość wymiany myśli, debaty obywatelskiej oraz dialogu

<sup>142</sup> Tamże, s.41.

<sup>143</sup> M.Ł. Cichocka, dz. cyt., s. 40–41.

<sup>144</sup> E. Leś, *Zarys historii...*, s. 103.

<sup>145</sup> Tamże, s. 105–106.

różnych środowisk w Polsce. Kluby były bardzo zaangażowane w recepcję idei soborowych, w rozwój ekumenii, w obronę praw człowieka, w powstawanie i rozwój „Solidarności”, w pomoc internowanym, w przywracanie demokracji i wolności w Polsce w 1989 r.<sup>146</sup>

Warto zasygnalizować, że ówczesne obowiązujące przepisy ustawy Prawo o stowarzyszeniach nie dawały stowarzyszeniom pełnej autonomii działania, a reglamentowały ich działalność. Skutkiem powyższego były swego rodzaju marazm i rutyna w działaniach podejmowanych przez organizacje. Dopiero w latach 1980–1981 wraz z powstaniem NSZZ „Solidarność” odradza się społeczna potrzeba odtworzenia działających i powstania nowych organizacji filantropijnych, do których zaliczymy w szczególności Towarzystwo im. Brata Alberta, Polski Komitet Obrony Praw Dziecka i Monar. Wprowadzenie stanu wojennego w 1981 r. ponownie pozbawiło społeczeństwo możliwości zrzeszania się, co spowodowało, że część organizacji społecznych do 1989 r. podejmowała działania w konspiracji. Należy podkreślić, że lata 80. XX w. to czas, w którym nastąpił drastyczny spadek poziomu życia, co spowodowało, że potrzebna była pomoc humanitarna. Pomoc ta była świadczona przez państwo, m.in.: przez Polski Komitet Pomocy Społecznej, oraz organizacje międzynarodowe, takie jak „Caritasy” poszczególnych państw, Międzynarodowy Czerwony Krzyż czy amerykańską organizację „Care”. Ogromną rolę w dystrybucji darów pochodzących z organizacji międzynarodowych odegrał Kościół Katolicki, który był jedyną po delegalizacji „Solidarności” instytucją zaufania społecznego w Polsce<sup>147</sup>. Pomoc była dystrybuowana głównie przez Komisję Charytatywną Episkopatu Polski, która została utworzona na bazie Komisji Duszpasterstwa Miłosierdzia, działającej przy Episkopacie i zajmującej się działalnością charytatywną. Ponadto na podstawie Instrukcji Episkopatu Polski z 1986 r. powołano

<sup>146</sup> A. Borowski, *Instytucje religijne w krajobrazie polskich miast*, „International Letters of Social and Humanistic Sciences” 2013, vol. 6, s. 68.

<sup>147</sup> E. Leś, *Zarys historii...*, s. 106–110.

parafialne zespoły charytatywne, które rozdysponowywały dary z zagranicy na poziomie parafii<sup>148</sup>. Ważną rolę odgrywała również samopomoc sąsiedzka, nawiązująca do pięknych tradycji filantropijnych w Polsce<sup>149</sup>.

Lata Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej były zatem okresem znacznego regresu w działalności organizacji filantropijnych, do czego przyczyniły się w sposób znaczący zmiany legislacyjne dotyczące tworzenia i funkcjonowania fundacji oraz stowarzyszeń. W literaturze podkreśla się, że bezpośrednio po zakończeniu II wojny światowej fundacje w Polsce funkcjonowały bez żadnych ograniczeń<sup>150</sup>. Co więcej, dekretem z dnia 22 października 1947 r. o zmianie i rozciągnięciu mocy obowiązującej dekretu z 7 lutego 1919 r. o fundacjach i zatwierdzaniu darowizn i zapisów na cały obszar państwa polskiego<sup>151</sup> postanowiono o rozciągnięciu mocy obowiązującej dekretu z 1919 r. na cały obszar państwa. Władze podejmowały nawet działania mające na celu powoływanie fundacji, czego przykładem może być wydanie dekretu z dnia 8 października 1945 r. o przeznaczeniu nieruchomości ziemskiej Oblęgorek<sup>152</sup>, na podstawie którego utworzono Fundację im. Henryka Sienkiewicza zajmującą się niesieniem pomocy młodzieży kształcącej się na Uniwersytecie Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie (art. 2 dekretu). Taki stan rzecz nie trwał jednak długo, gdyż dekretem z dnia 24 kwietnia 1952 r. o zniesieniu fundacji<sup>153</sup> postanowiono o zniesieniu fundacji i przekazaniu majątku zniesionych fundacji

---

<sup>148</sup> Ks. J.M. Nogowski, *Realizacja Miłosierdzia Bożego w działalności Caritas*, „Studia Elckie” 2015, t. 17, nr 3, s. 274.

<sup>149</sup> E. Leś, *Zarys historii...*, s. 110.

<sup>150</sup> P. Suski, dz. cyt., s. 302.

<sup>151</sup> Dekret z dnia 22 października 1947 r. o zmianie i rozciągnięciu mocy obowiązującej dekretu z 7 lutego 1919 r. o fundacjach i zatwierdzaniu darowizn i zapisów na cały obszar państwa polskiego (Dz.U. z 1947 r. Nr 66, poz. 400 ze zm.).

<sup>152</sup> Dekret z dnia 8 października 1945 r. o przeznaczeniu nieruchomości ziemskiej Oblęgorek (Dz.U. z 1945 r. Nr 44, poz. 251).

<sup>153</sup> Dekret z dnia 24 kwietnia 1952 r. o zniesieniu fundacji (Dz.U. z 1952 r. Nr 25, poz. 172).

na własność państwa (art. 1 i 2 dekretu). Majątek zniesionych fundacji z mocy prawa przeszedł na własność państwa z dniem wejścia w życie dekretu bez odszkodowania, wolny od jakichkolwiek obciążeń z wyjątkiem przewidzianych w dekrecie (art. 4 dekretu). Dopiero na początku lat 80. XX w. przystąpiono do działań mających na celu wydanie aktu prawnego regulującego tworzenie i działanie fundacji. W literaturze podkreśla się, że asumptem do stworzenia ustawy o fundacjach była chęć utworzenia przez Kościół fundacji rolniczej, która miała zarządzać środkami finansowymi otrzymanymi od rządu Stanów Zjednoczonych na przekształcenia systemowe w polskim rolnictwie. Starania Kościoła zakończyły się sukcesem. Po trzech latach działań Sejm uchwalił 6 kwietnia 1984 r. ustawę o fundacjach<sup>154</sup>. Ustawa weszła w życie z dniem 14 kwietnia 1984 r. W zakresie działania stowarzyszeń przez prawie cały okres Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej obowiązywało rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Prawo o stowarzyszeniach<sup>155</sup> poddawane kilkukrotnym nowelizacjom. W literaturze podkreśla się, że pomimo powyższych nowelizacji model funkcjonowania stowarzyszeń zawarty w pierwotnym tekście ustawy został prawie w całości utrzymany. Dla ówczesnych władz restrykcyjna regulacja dotycząca stowarzyszeń oraz fakt niepowołania sądownictwa administracyjnego po II wojnie światowej powodowały, że utworzenie stowarzyszenia było uznaniową decyzją organów administracji, co stanowiło sytuację pożądaną z punktu widzenia prowadzonej polityki<sup>156</sup>. Znaczące zmiany w funkcjonowaniu stowarzyszeń wprowadzono przepisami dekretu z dnia 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym<sup>157</sup>, który w art. 15 sankcjonował możliwość zawieszenia stowarzyszenia

---

<sup>154</sup> Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1491).

<sup>155</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 1932 r. Nr 94, poz. 808 ze zm.).

<sup>156</sup> P. Suski, dz. cyt., s. 33–34.

<sup>157</sup> Dekret z dnia 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym (Dz.U. z 1981 r. Nr 29, poz. 154).

w sytuacji, gdy jego działalność godzi w ustrój polityczny i społeczny lub w porządek prawny Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej albo w inny sposób zagraża interesom bezpieczeństwa lub obronności państwa, a także z innych ważnych przyczyn. Na podstawie powyższego przepisu zawieszono działalność takich organizacji pozarządowych jak Niezależne Zrzeszenie Studentów, Socjalistyczny Związek Studentów Polskich, Polski Związek Akademicki, Akademicki Związek Sportowy czy Stowarzyszenie Dziennikarzy Polskich<sup>158</sup>. W 1988 r. ustawodawca podjął działania mające na celu przygotowanie nowego projektu ustawy Prawo o stowarzyszeniach, gdyż zdawano sobie sprawę, że dotychczas obowiązujący akt prawny nie jest przystosowany do realiów zmieniającej się sytuacji społeczno-gospodarczej. Przygotowany projekt został poddany konsultacjom, podczas których zgłoszono ok. 1000 opinii, uwag i wniosków, a następnie po zaaprobowaniu przez strony, które obradowały przy Okrągłym Stole, został skierowany do Sejmu. Ustawa Prawo o stowarzyszeniach z dnia 9 kwietnia 1989 r.<sup>159</sup> weszła w życie z dniem 10 kwietnia 1989 r.

Od 1989 r. dokonały się w Polsce istotne zmiany ustrojowe, społeczne, polityczne i gospodarcze, które miały wymierny wpływ na rozwój filantropii. Rolę głównego organizatora działań filantropijnych przejęły organizacje pozarządowe, a w szczególności stowarzyszenia i fundacje. Jak podkreśla się w literaturze, organizacje pozarządowe w III RP stały się „synonimem społeczeństwa obywatelskiego”<sup>160</sup>. Przez termin „społeczeństwo obywatelskie” rozumie się:

rodzaj spoiwa systemu demokratycznego, które uzupełnia system partyjny w procesie sprawowania władzy. Jest ono także stabilizatorem państwa, co wyraża się poprzez aktywne uczestnictwo obywateli w życiu publicznym oraz

<sup>158</sup> P. Suski, dz. cyt., s. 35.

<sup>159</sup> Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 713).

<sup>160</sup> G. Makowski, *Rozwój sektora organizacji pozarządowych w Polsce po 1989 r.*, „Studia BAS” 2015, nr 4, s. 57.

przeciwdziałanie autorytaryzmowi i próbom nadużyć ze strony władzy<sup>161</sup>.

Jedną z charakterystycznych cech społeczeństwa obywatelskiego jest występowanie instytucji charytatywnych, prorozwojowych organizacji pozarządowych, związków wyznaniowych, stowarzyszeń zawodowych, ruchów społecznych czy związków zawodowych<sup>162</sup>. Zmieniające się uwarunkowania społeczno-gospodarcze wpłynęły również na postrzeganie filantropii, która obok pierwotnego, tradycyjnego znaczenia – pomocy drugiemu człowiekowi – zyskała również nowe elementy stanowiące nową jej doktrynę. Elementami nowej doktryny były oparcie filantropii na „filozofii pomocy wzajemnej służącej samowystarczalności, usamodzielnieniu, wspieraniu wszystkich członków rodziny”<sup>163</sup>, jak również podejmowanie działań na rzecz oświaty, ochrony środowiska naturalnego czy rozwoju lokalnego<sup>164</sup>. W związku z ukształtowaniem się nowej doktryny filantropii zmienił się również zakres działań organizacji filantropijnych, które z organizatora inicjatyw społecznych stają się podmiotami odgrywającymi rolę subsydiarną – pomocniczą w stosunku do działań podejmowanych przez demokratyczne władze. Organizacje uczestniczą w łagodzeniu konfliktów społecznych, uzupełniają fundusze na ważne cele społeczne, przyczyniają się do zapoczątkowania reform oraz sprzyjają integracji społecznej<sup>165</sup>. W tym miejscu warto również zwrócić uwagę na fakt usytuowania organizacji pozarządowych we współczesnych państwach demokratycznych w ramach podziału ich aktywności na trzy sektory. Pierwszy sektor stanowi administracja publiczna, drugi sektor tworzą

---

<sup>161</sup> Małopolski Instytut Samorządu Terytorialnego i Administracji, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, *Rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. Opis dobrych praktyk*, Kraków 2010, s. 8.

<sup>162</sup> J. Czapiński, *Polska – państwo bez społeczeństwa*, „Nauka” 2006, nr 1, s. 7.

<sup>163</sup> E. Leś, *Zarys historii...*, s. 111.

<sup>164</sup> Tamże, s. 111.

<sup>165</sup> Tamże, s. 113.



podmioty gospodarcze, a trzeci sektor – organizacje pozarządowe nienastawione na osiąganie zysku (non profit), które stanowią swoistą alternatywę dla sektora państwowego<sup>166</sup>. Do najważniejszych organizacji pozarządowych, które powstały 1989 r. bądź też reaktywowały swoje działania, zaliczymy Fundację Polska Akcja Humanitarna, fundację Wielka Orkiestra Świątecznej Pomocy, Caritas Polska<sup>167</sup>, Monar, Towarzystwo Przyjaciół Dzieci, Fundację Dzieciom „Zdążyć z Pomocą”, Stowarzyszenie Wiosna, Fundację Anny Dymnej „Mimo Wszystko”, Fundację Ewy Błaszczuk „Akogo?”, Fundację Polsat, Fundację TVN, Fundację Jaśka Meli „Poza Horyzonty”, Fundację GOPR, YMCA Polska czy Arcybractwo Miłosierdzia<sup>168</sup>. Współcześnie organizacje skupiają swoje działania głównie na pomocy humanitarnej, społecznej, usługach socjalnych, edukacji, usługach medycznych czy też ochronie środowiska. Należy również podkreślić, że po 1989 r. znacząco zmienił się również model finansowania organizacji pozarządowych. W latach 1947–1989 istniejące organizacje były w całości finansowe z budżetu państwa. Po 1989 r. działalność organizacji, w tym ta stanowiąca działalność filantropijną, jest finansowana zarówno z funduszy publicznych oraz ze środków europejskich, jak i ze środków pochodzących z ofiarności publicznej w postaci darowizn, zbiorów publicznych, zapisów testamentowych czy też 1% podatku dochodowego od osób fizycznych. Należy zatem zgodzić się ze stwierdzeniem, że „współczesny rozwój organizacji pozarządowych jest uwarunkowany dobroczynnością społeczeństwa”<sup>169</sup>. Ważnym wydarzeniem w rozwoju filantropii w Polsce po

---

<sup>166</sup> A. Gronkiewicz, *Organizacja społeczna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 24.

<sup>167</sup> Utworzona na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1347).

<sup>168</sup> Reaktywowane na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 380 ze zm.).

<sup>169</sup> B. Iwankiewicz-Rak, *Fundraising – płaszczyzna wyborów konsumencyjnych*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu” 2011, nr 25, s. 403.

1989 r., a co za tym idzie – całego trzeciego sektora, było wejście w życie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie<sup>170</sup>. Ustawa wprowadziła możliwość uzyskania specjalnego statusu zwanego statusem organizacji pożytku publicznego – OPP (art. 20 u.d.p.p.w.) – przez organizacje pozarządowe oraz niektóre kościelne osoby prawne i jednostki organizacyjne, spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe niebędące spółkami. Jednym z przywilejów organizacji bądź podmiotu, które mają taki status, jest możliwość uzyskania od podatnika podatku dochodowego od osób fizycznych 1% odprowadzanego przez niego podatku, która to kwota zostanie następnie przekazana organizacji lub podmiotowi na działalność zaliczaną do sfery pożytku publicznego (art. 27 ust. 1 i ust. 2 u.d.p.p.w.).

Oceniając działalność filantropijną po 1989 r., należy stwierdzić, że jest ona realizowana głównie przez organizacje pozarządowe oraz osoby fizyczne i osoby prawne. Trzeba również podkreślić, że sektor organizacji pozarządowych jest dynamiczny i ciągle się rozwija. W 2018 r. według danych w Polsce było zarejestrowanych ponad 130 tys. organizacji pozarządowych, w tym ponad 22 tys. fundacji i 112 tys. stowarzyszeń<sup>171</sup>. Głównymi obszarami działania tych organizacji są sport, rekreacja, edukacja i wychowanie, kultura i sztuka, usługi socjalne i pomoc społeczna, ochrona zdrowia i rozwój lokalny. Ich działalność nie byłaby jednak możliwa bez wsparcia ze strony instytucji państwowych i osób prywatnych (darczyńców), które wspierają je, kierując się różnymi motywami, takimi jak przekonanie o potrzebie pomagania innym, humanitaryzm, tradycja rodzinna, odwzajemnienie udzielonej pomocy, korzyści ekonomiczne czy przynależność społeczna<sup>172</sup>. Ponadto należy zauważyć tworzenie się, również w Polsce, nowych form

---

<sup>170</sup> Ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 450 ze zm.).

<sup>171</sup> M. Gumkowska, *Sektor pozarządowy w 2018. Ile jest w Polsce organizacji?*, Publicystyka.ngo.pl, 4.04.2018, <https://publicystyka.ngo.pl/sektor-pozarządowy-w-2018-ile-jest-w-polsce-organizacji> (dostęp: 18.11.2018 r.).

<sup>172</sup> B. Iwankiewicz-Rak, dz. cyt., s. 405–406.

działalności filantropijnej, takich jak filantropia korporacyjna (przedsiębiorstwa), przez którą rozumie się „przekazywanie części dochodów, zasobów rzeczowych bądź nieodpłatnych usług bezpośrednio na cele społeczne bądź na rzecz organizacji non profit”<sup>173</sup>, czy też crowdfunding (finansowanie społecznościowe) polegający na otwartym zaproszeniu do wsparcia finansowego inicjatywy pomysłodawcy w formie darowizny lub w zamian za określoną korzyść<sup>174</sup>.

#### 1.4. Podsumowanie

Filantropia odgrywała i odgrywa ważną rolę w kształtowaniu postaw społecznych. Już od czasów starożytnej Grecji bezinteresowne okazywanie pomocy drugiemu człowiekowi w sytuacjach trudnych, kryzysowych było działaniem pożądanym i koniecznym. Potrzeby beneficjentów działań filantropijnych zmieniały się na przestrzeni wieków i obejmowały w szczególności ochronę zdrowia, edukację, sprawy społeczne czy też walkę z ubóstwem. Należy zgodzić się z twierdzeniem, że rozwój filantropii: „odbywał się w dużym stopniu pod wpływem swoistych historyczno-kulturowych procesów i uwarunkowań”<sup>175</sup>.

Rozwój chrześcijaństwa, reformacja, sobór trydencki, przejęcie działań z zakresu opieki społecznej przez państwa, kształtowanie się systemów opieki społecznej, wojny światowe czy procesy polityczne to tylko niektóre z wydarzeń, które wpłynęły na rozwój filantropii. Powyższe procesy historyczne warunkowały zarówno możliwości, jak i zakres podejmowania działań o charakterze filantropijnym.

---

<sup>173</sup> D. Teneta-Skwiercz, *Filantropia korporacyjna – istota, formy i motywy dobroczynności przedsiębiorstwa*, [w:] *Społeczna odpowiedzialność organizacji. Polityczna poprawność czy obywatelska postawa?*, red. Z. Pisz, M. Rojek-Nowosielska, Wrocław 2011, s. 298.

<sup>174</sup> A. Kędzierska-Szczepaniak, K. Szczepaniak, *Podatkowe aspekty crowdfundingu*, „Zarządzanie i Finanse” 2015, R. 13, nr 4, s. 19.

<sup>175</sup> E. Leś, *Zarys historii...*, s. 129.

Było rzeczą oczywistą, że z upływem czasu prowadzenie działalności filantropijnej w Polsce musiało stać się elementem ustawodawstwa, jednakże proces ten postępował powoli i trwał kilka wieków. Przyczyną tego stanu rzeczy były zachodzące procesy społeczno-ekonomiczne i polityczne oraz wydarzenia historyczne, jak choćby rozbiory Polski, które spowodowały wprowadzenie ustawodawstw państw zaborczych. Co istotne, uchwalane ustawodawstwo dotyczyło przede wszystkim kwestii organizacji pomocy społecznej bądź obejmowało wyłącznie podmioty organizujące działania o charakterze filantropijnym, a dopiero od XX w. objęło same formy prowadzenia działalności filantropijnej, takie jak choćby zbiórki publiczne czy loterie fantowe.

Należy również zwrócić uwagę na fakt, że do dziś w polskim porządku prawnym nie występuje definicja legalna pojęcia filantropii, a zatem kwalifikowanie poszczególnych działań jako mających charakter filantropijny musi następować przy użyciu kryterium leksykalnego, co nie jest kontestowane w orzecznictwie i nie wpływa negatywnie na rozwój tego rodzaju działalności.

Podsumowując, należy stwierdzić, że obecnie rozwój filantropii także w Polsce jest uzależniony od czynników historyczno-kulturowych, ekonomicznych, społecznych, politycznych i prawnych. Ponadto duży wpływ na kształtowanie postaw filantropijnych mają organizacje pozarządowe i inne podmioty organizujące działalność filantropijną. Coraz większe znaczenie mają również media, w tym media społecznościowe, oraz internet, za którego pośrednictwem można podejmować działania filantropijne. Niezwykle istotne jest również kształtowanie postaw filantropijnych, które współtworzą szersze pojęcie społeczeństwa obywatelskiego. Zatem przyszłość i dalszy rozwój działalności filantropijnej w Polsce będą wypadkową powyższych czynników oraz wyrazem postawy przyjętej przez społeczeństwo.



# ROZDZIAŁ 2

## Zbiórki publiczne

### 2.1. Ewolucja regulacji prawnych dotyczących zbiórek publicznych w Polsce

Zbiórki publiczne są jedną z najważniejszych form działalności filantropijnej w Polsce, poddanych regulacji prawa administracyjnego. Ich organizowanie, przeprowadzanie oraz sprawozdawczość były i są uregulowane przepisami aktów prawnych rangi ustawy i rozporządzeń wykonawczych. W doktrynie podkreśla się, że zbiórki publiczne, stanowiące element materialnego prawa administracyjnego, ingerują w szczególną sferę, jaką jest „gromadzenie środków utrzymania osób i dysponowania tymi środkami”<sup>1</sup>. Za zasadę uznaje się, że podmioty prawa działają w obrocie prawnym samodzielnie, na podstawie własnych umiejętności, a tylko wyjątkowo otrzymują dobrowolną pomoc materialną od innych podmiotów prawa, jak to się dzieje w przypadku zbiórki publicznej. Celem administracyjnej reglamentacji dotyczącej zbiórek publicznych jest konieczność zagwarantowania bezpieczeństwa w realizacji ofiarności publicznej, uchronienia ofiarodawców od ryzyka oszustwa i wykorzystania zebranych środków niezgodnie z wolą ofiarodawców<sup>2</sup>.

Dyskusja o ujednoczeniu ustawodawstwa w zakresie zbiórek publicznych rozpoczęła się po odzyskaniu przez Polskę

---

<sup>1</sup> W. Maciejko, *Osobowe prawo administracyjne*, Warszawa 2008, s. 113.

<sup>2</sup> Tamże.

niepodległości w 1918 r. Wtedy też dostrzeżono, że: „obowiązywanie obcych praw, przypominających rządy zaborcze sprzeczne było z silnymi aspiracjami narodowymi do stworzenia własnego, jednolitego i w pełni niezależnego państwa polskiego i porządku prawnego”<sup>3</sup>. Taka sytuacja powodowała, że należało podjąć niezwłoczne działania legislacyjne mające na celu ujednoczenie ustawodawstwa. Trzeba podkreślić, że w okresie międzywojennym zbiórki publiczne cieszyły się w Polsce dużą popularnością<sup>4</sup>, co spowodowało podjęcie przez Radę Ministrów prac legislacyjnych nad przygotowaniem projektu ustawy regulującej kwestie organizacji zbiórek publicznych. Z uzasadnienia projektu ustawy o zbiórkach publicznych wynika, że projekt ten:

miał na celu ujednostajnienie i uzupełnienie obowiązujących obecnie przepisów o zbiórkach. Przepisy te, pochodzące częściowo jeszcze z połowy XIX wieku są zupełnie niewystarczające, niejednolite i trudne do odnalezienia, gdyż ustawodawstwo zaborcze, zwłaszcza przedwojenne, regulowało sprawę tylko fragmentarycznie. Ten stan rzeczy powodował duże trudności zarówno dla zainteresowanych, jak i dla władz, a brak odpowiednich przepisów, normujących uprawnienia nadzorcze władz administracji ogólnej, dawał możliwość popełniania pod pozorem zbiórek szeregu nadużyć. Konieczne zatem było uregulowanie tej kwestii w drodze ustawodawczej z uwzględnieniem sprawy nadzoru nad ziórkami dla uniknięcia nadużyć i wyłudzenia grosza publicznego dla osobistego wzbogacania się<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> S. Płaza, *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym*, cz. 3. *Okres międzywojenny*, Kraków 2001, s. 35.

<sup>4</sup> P. Ruczkowski, *Zbiórki publiczne*, [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna, ustrojowe prawa administracyjne, wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, Warszawa 2016, s. 639.

<sup>5</sup> Rządowy projekt ustawy o ziórkach publicznych, Druk nr 621, Sejm RP, III kadencja.

Ustawa o zbiorcach publicznych została uchwalona 15 marca 1933 r.<sup>6</sup> Zgodnie z art. 44 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r.<sup>7</sup> została ona podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Rady Ministrów, Ministra Spraw Wewnętrznych, Ministra Spraw Zagranicznych, Ministra Skarbu oraz Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego oraz ogłoszona w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa weszła w życie z dniem 30 kwietnia 1933 r. Zgodnie z art. 15 ust. 2 u.zb.p. w chwilą jej wejścia w życie straciły moc wszelkie dotychczasowe przepisy o zbiorcach publicznych. Ustawa obowiązywała do 17 lipca 2014 r. i stanowiła swoisty ewenement w prawie administracyjnym. Taki stan rzeczy był zdaniem przedstawicieli doktryny efektem: „oderwania problematyki zbiorców publicznych od spraw bieżącej polityki, która determinuje najczęściej legislację administracyjną”<sup>8</sup>. W okresie swojego obowiązywania ustawa była poddawana dziewięciokrotnym nowelizacjom – pięciu w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 15 marca 1933 r. o zbiorcach publicznych (Dz.U. z 1933 r. Nr 22, poz. 162 ze zm.).

<sup>7</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267 ze zm.).

<sup>8</sup> J. Niczyporuk, *Zbiórki publiczne*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2007, t. X, s. 34.

<sup>9</sup> Dekretem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 listopada 1938 r. o rozciągnięciu mocy obowiązującej niektórych aktów ustawodawczych na odzyskane ziemie Śląska Cieszyńskiego (Dz.U. z 1938 r. Nr 90, poz. 612); dekretem z dnia 28 lipca 1948 r. w sprawie zmiany ustawy o zbiorcach publicznych (Dz.U. z 1948 r. Nr 36, poz. 250); ustawą z dnia 20 maja 1971 r. przepisy wprowadzające Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 1971 r. Nr 12, poz. 115); rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 30 listopada 1972 r. w sprawie przekazania niektórych spraw do właściwości naczelników gmin oraz prezydów rad narodowych miast nie stanowiących powiatów i ich organów (Dz.U. z 1972 r. Nr 49, poz. 317) i ustawą z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. z 1989 r. Nr 29, poz. 154).



i czterem<sup>10</sup> w okresie III Rzeczypospolitej. Z uwagi na przedmiot rozprawy na szczególną uwagę zasługuje nowelizacja u.zb.p. z okresu PRL, dokonana ustawą o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej<sup>11</sup>. Na mocy powyższej ustawy poszerzono katalog zbiorok niestanowiących zbiorok publicznych w rozumieniu ustawy o zbiorok na cele religijne, 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 (art. 74 ustawy). Kolejnymi nowelizacjami istotnymi z punktu widzenia przedmiotu rozprawy były nowelizacje ustawy dokonane w okresie III Rzeczypospolitej. Uważam, że na szczególną uwagę zasługują dwie nowelizacje ustawy. Pierwsza z nich to nowelizacja dokonana ustawą o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa<sup>12</sup>. Na mocy tej ustawy przyznano wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta kompetencje do wydawania decyzji o pozwoleniu na zbiorok (art. 2 pkt 1 ustawy); zniesiono obowiązek uzyskiwania pozwoleń na zbiorok na cele oświatowe wydawanych przez władze administracji ogólnej w porozumieniu z właściwą

---

<sup>10</sup> Ustawą z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1990 r. Nr 34, poz. 198); ustawą z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. z 1998 r. Nr 106, poz. 668); ustawą z dnia 24 kwietnia 2003 r. Przepisy wprowadzające ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2003 r. Nr 96, poz. 874) i ustawą z dnia 13 lipca 2012 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2012 r. poz. 908).

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. z 1989 r. Nr 29, poz. 154).

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. z 1998 r. Nr 106, poz. 668).

władzą szkolną drugiej instancji (art. 2 pkt 2 ustawy); usunięto przepis, na mocy którego pozwolenie na zbiórkę mogły uzyskać jedynie stowarzyszenia zarejestrowane (art. 2 pkt 3 ustawy); przyznano Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji kompetencje do wydawania rozporządzeń w sprawie określenia sposobu przeprowadzania zbiórek i kontroli nad zbórkami (art. 2 pkt 4 i 5 ustawy); uchylono przepis dotyczący braku kontroli nad wydatkowaniem środków ze zbiórki w stosunku do stowarzyszeń, które podlegały w tym zakresie kontroli przewidzianej przepisami rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 27 października 1932 r. Prawo o stowarzyszeniach (art. 2 pkt 5 ustawy), oraz wprowadzono przepis nakazujący upublicznienie wyników zbiórki i sposobu zużytkowania zebranych ofiar poprzez podanie ich do wiadomości organu, który udzielił pozwolenia, oraz opublikowanie ich w terminie jednego miesiąca w prasie o zasięgu obejmującym co najmniej obszar, na którym zbiórka została przeprowadzona (art. 5 pkt 6 ustawy). Drugą istotną nowelizacją była nowelizacja dokonana przez ustawę przepisy wprowadzające ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>13</sup>. Na mocy tej ustawy przyznano Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji kompetencje do wydania rozporządzenia o sposobie przeprowadzenia zbiórek publicznych i zakresu kontroli nad ich przeprowadzaniem z uwzględnieniem potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa zbieranych ofiar (art. 2 pkt 1 ustawy), poszerzono katalog osób, które mogą przeprowadzać zbiórkę, o małoletnich (art. 2 pkt 2 ustawy) oraz uchylono przepis art. 8 ust. 2 dotyczący kompetencji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do wydawania w drodze rozporządzenia przepisów dotyczących kontroli nad zbórkami (art. 2 pkt 3 ustawy).

Podsumowując zakresy nowelizacji u.zb.p., a w szczególności omówione powyżej nowelizacje, należy stwierdzić, że wynikały one głównie ze zmieniającej się sytuacji polityczno-gospodarczej

---

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. Przepisy wprowadzające ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2003 r. Nr 96, poz. 874).

oraz zmian legislacyjnych mających na celu tworzenie społeczeństwa obywatelskiego po 1989 r. Odnosząc się do charakteru zmian dokonywanych w u.zb.p., należy się zgodzić z twierdzeniem, że nowelizacje ustawy w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej miały charakter dostosowawczy, a nowelizacje dokonane w III Rzeczypospolitej miały charakter modernizacyjny<sup>14</sup>. Jest rzeczą bezsporną, że w latach 1945–1989 instytucja zbiorów publicznych traci na znaczeniu, co wiązało się z przyjętą doktryną państwową zakładającą wykonywanie zadań przez państwo samodzielnie bądź też poprzez powołane przez państwo organy. Realizacja tych zadań była finansowana głównie z budżetu państwa. Taka sytuacja utrzymywała się do 1989 r., gdy wraz ze zmianą systemu społecznego, politycznego i gospodarczego instytucja zbiorów publicznych odzyskała należyte znaczenie, co wiąże się również z budowaniem społeczeństwa obywatelskiego<sup>15</sup>. Trzeba jednak stwierdzić, że u.zb.p. w swojej zasadniczej części dotyczącej m.in. definicji zbiórki czy też katalogu zbiorów niestanowiących zbiórki publicznej w rozumieniu ustawy zachowała swój pierwotny kształt aż do ostatniego dnia swojego obowiązywania.

Z uwagi na upływ czasu, archaiczny język oraz postępowanie technologiczne w dyskursie publicznym, a w szczególności w środowisku organizacji pozarządowych, coraz częściej pojawiały się głosy o konieczności gruntownej nowelizacji u.zb.p. bądź też jej uchylecia i rozpoczęcia prac legislacyjnych nad nową ustawą. Ostatecznie zostały one rozpoczęte. Projekt ustawy został przygotowany przez Radę Ministrów i złożony do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej 16 września 2013 r. Projektowi został nadany druk sejmowy nr 1726. Z uzasadnienia projektu ustawy wynikało, że celem jej wprowadzenia: „jest ułatwienie obywatelom ofiarności przez zmianę roli państwa w tym obszarze, tak aby tworzyło ono ramy organizacyjne do przejrzystego przeprowadzania

---

<sup>14</sup> J. Niczyporuk, dz. cyt., s. 34.

<sup>15</sup> P. Ruczkowski, *Zbiórki publiczne*, [w:] *Prawo administracyjne – część szczegółowa*, t. II, red. J. Stelmasiak, P. Ruczkowski, Warszawa 2011, s. 249.

zbiórek publicznych w przestrzeni publicznej”<sup>16</sup>. Projekt ustawy został poddany konsultacjom społecznym w okresie od 15 maja do 5 czerwca 2013 r. W ich trakcie wpłynęło kilkadziesiąt uwag i opinii<sup>17</sup>. Projekt ustawy budził tak spore zainteresowanie ze względu na zaproponowanie zupełnie nowych rozwiązań w zakresie organizacji zbiórek publicznych oraz wagę, jaką ten akt prawny miał i ma dla bieżącego funkcjonowania wielu organizacji pozarządowych. Z tego też względu projekt założeń ustawy został przesłany do konsultacji kilkudziesięciu organizacjom pozarządowym, a w szczególności do Caritas Polska, Fundacji Anioły Filantropii, Fundacji im. Stefana Batorego, Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych, fundacji Wielka Orkiestra Świątecznej Pomocy, Fundacji World Wide Fund for Nature (WWF), Funduszu Narodów Zjednoczonych na Rzecz Dzieci – UNICEF, Konferencji Episkopatu Polski, Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych, Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych Lewiatan, Polskiego Czerwonego Krzyża, Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP), a także Związku Harcerstwa Polskiego (ZHP). Projekt wprowadzał znaczące innowacje w zakresie prowadzenia działalności zbiórkowej, tj. wprowadzał nową definicję legalną zbiórki publicznej, odformalizowanie procedury uzyskiwania zgody na przeprowadzenie zbiórki, informatyzację procesu zgłaszania zbiórki i jej rozliczania oraz stworzenie ogólnopolskiego elektronicznego portalu zbiórek publicznych. Ustawa o zasadach prowadzenia zbiórek publicznych<sup>18</sup> została uchwalona 14 marca 2014 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej podpisał ustawę 1 kwietnia 2014 r., a datą jej wejścia w życie był

---

<sup>16</sup> Rządowy projekt ustawy o zasadach prowadzenia zbiórek publicznych z projektem aktu wykonawczego, druk nr 1726, s. 16, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/o/DE47DoB12C85A5B9C1257BEA00372D14/%24File/1726.pdf> (dostęp: 1.11.2017 r.).

<sup>17</sup> Tamże, s. 30.

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zasadach prowadzenia zbiórek publicznych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 756).

17 lipca 2014 r. Ustawa została poddana trzem nowelizacjom<sup>19</sup> w związku z wdrożeniem procesu informatyzacji administracji publicznej. Zmiany ustawy objęte powyższymi nowelizacjami obejmowały wprowadzenie możliwości podpisania formularza zgłoszenia zbiórki publicznej, aktu założycielskiego czy też sprawozdania ze zbiórki za pomocą kwalifikowanego podpisu elektronicznego, podpisu zaufanego lub podpisu osobistego.

## 2.2. Definicja zbiórki publicznej

Definicja zbiórki publicznej to jedno z najważniejszych zagadnień determinujących całą regulację dotyczącą zbiórek publicznych. To od skodyfikowania tego pojęcia zależało i zależy, czy daną formę aktywności zbiórkowej można uznać za zbiórkę publiczną podlegającą rygorom ustawy.

W ujęciu leksykalnym termin „zbiórka publiczna” nie występuje. Wyjątek stanowią publikacje encyklopedyczne z zakresu prawa<sup>20</sup>, w których zbiórki publiczne są ujmowane jako ofiary w gotówce lub w naturze, wymagające uprzedniego uzyskania pozwolenia. Jeśli chce się zatem poznać ujęcie leksykalne, należy sięgnąć rozłącznie do haseł „zbiórka” i „publiczny”. Poprzez „zbiórkę” rozumiemy m.in.: ‘zbieranie czegoś, zwykle pieniędzy lub rzeczy, przedmiotów użytecznych na jakiś cel np.: charytatywny’<sup>21</sup>. Słowo „publiczny” oznacza m.in.: ‘dotyczący ogółu, służący

---

<sup>19</sup> Ustawą z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania i identyfikacji elektronicznej (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 162 ze zm.); ustawą z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 1544) i ustawą z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o dowodach osobistych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 60).

<sup>20</sup> E. Knosala, *Zbiórki publiczne*, [hasło w:] *Wielka encyklopedia prawa*, red. B. Hołyst, E. Smoktunowicz, Białystok–Warszawa 2005, s. 1286.

<sup>21</sup> *Zbiórka*, [hasło w:] *Słownik współczesnego języka polskiego*, red. B. Dunaj, Kraków 2000, t. 5, s. 389.

ogółowi ludzi, przeznaczony, dostępny dla wszystkich; ogólny, powszechny, społeczny, nieprywatny<sup>22</sup>.

Należy podkreślić, że przepisy u.zb.p. nie zawierały jednoznacznej definicji legalnej zbiórki publicznej, stanowiły bowiem w art. 1, że wszelkie publiczne zbieranie ofiar w gotówce lub naturze na pewien z góry określony cel wymaga uprzedniego pozwolenia władzy. Zgodnie z art. 3 ustawy pozwolenie na zbiórkę publiczną mogło być udzielone tylko wówczas, gdy cel zbiórki nie był przeciwny prawu oraz był godny poparcia ze stanowiska interesu publicznego. Za takie cele uważano przede wszystkim cele: religijne, państwowe, oświatowe, zdrowotne, kulturalno-społeczne i społeczno-opiekuńcze. Zbiórki publiczne urządzone w interesie osobistym były wzbronione. W doktrynie podkreślano, że zakres regulacji zbiórkowej był ujęty od strony pozytywnej i negatywnej<sup>23</sup>. Od strony pozytywnej można było stwierdzić, że przedmiotem zbiórki miało być publiczne zbieranie ofiar na z góry określony cel, który musiał być zgodny z prawem oraz godny poparcia zgodnie z interesem publicznym. O tym, czy dany cel zbiórki spełniał powyższe kryteria niezbędne, decydowała każdorazowo „władza”, która wydawała decyzję o pozwoleniu na zbiórkę. Rozwiązanie to było uważane przez opinię publiczną oraz środowisko organizacji pozarządowych za niezgodne z ideą budowy społeczeństwa obywatelskiego, mogące naruszać zasadę pogłębiania zaufania do państwa i jego organów oraz zasadę transparentności prawa<sup>24</sup>. Od strony negatywnej regulacja zbiórek była ograniczona art. 13 ustawy zawierającym wyłączenie pewnych kategorii zbiorok pod regulacji ustawy, co powodowało, że pozostawały one poza reglamentacją ustawy. Zgodnie z tym przepisem u.zb.p. nie miała zastosowania do zbierania ofiar na cele religijne, kościelną działalność charytatywno-opiekuńczą, naukową, oświatową i wychowawczą oraz utrzymanie

<sup>22</sup> *Publiczny*, [hasło w:] *Uniwersalny słownik...*, t. 3, s. 843.

<sup>23</sup> J. Niczyporuk, dz. cyt., s. 35.

<sup>24</sup> P. Ruczkowski, *Nowe zasady prowadzenia zbiorok publicznych*, „Przeгляд Prawa Publicznego” 2014, nr 12, s. 28.

duchownych i członków zakonów, jeżeli odbywają się w obrębie terenów kościelnych, kaplic oraz w miejscach i okolicznościach zwyczajowo przyjętych w danej okolicy i w sposób tradycyjnie ustalony. Nie miała też zastosowania do zbiórek przeprowadzanych w drodze loterii pieniężnych lub fantowych, jeżeli zbiórki te nie są przeprowadzane w miejscach publicznych; do zbiórek przeprowadzanych w lokalach prywatnych wśród grona osób znanych osobiście przeprowadzającym zbiórkę; do zbiórek wśród młodzieży szkolnej w lokalach szkolnych, odbywających się na podstawie pozwolenia władz szkolnych oraz do zbiórek koleżeńskich w lokalach urzędów publicznych na cele godne poparcia, odbywających się na podstawie pozwolenia przełożonego urzędu.

Zgodnie z u.zb.p. zbiórka musiała odbywać się „publicznie”, a zatem w „miejscu publicznym”. Ustawa w żaden sposób nie definiowała, czym było „miejsce publiczne” w rozumieniu ustawy, w związku z czym należało sięgać do orzecznictwa i innych aktów prawnych. Jednym z najczęściej cytowanych orzeczeń w tej materii był wyrok SN z dnia 9 listopada 1971 r., sygn. akt V KRN 219/71<sup>25</sup>, zgodnie z którym za miejsce publiczne uznaje się „każde miejsce dostępne dla nieokreślonej liczby osób”. Odnosząc się do innych aktów prawnych, można było poznać poglądy doktryny co do ustawy Kodeks wykroczeń, która w kilku artykułach odnosiła się do popełniania wykroczeń w „miejscu publicznym” (art. 49, art. 58, art. 63 i art. 141 k.w.<sup>26</sup>). Pojęcie miejsca publicznego występowało również w rozporządzeniu Ministra Kultury i Sztuki oraz Ministra Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych w sprawie zatwierdzania pod względem artystycznym niektórych projektów budowlanych<sup>27</sup>. Zgodnie z § 1 ust. 3 rozporządzenia za miejsce

<sup>25</sup> Wyrok SN z 9 listopada 1971 r., V KRN 219/71, LEX nr 16635.

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 821 ze zm.).

<sup>27</sup> Rozporządzenie Ministra Kultury i Sztuki oraz Ministra Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych z dnia 8 października 1970 r. w sprawie zatwierdzania pod względem artystycznym niektórych projektów budowlanych (Dz.U. z 1970 r. Nr 26, poz. 211).

publiczne w rozumieniu rozporządzenia uważało się place i ulice; stałe szlaki turystyczne pomiędzy liniami rozgraniczającymi te szlaki od innych nieruchomości; obszary kolejowe; pasy drogowe dróg publicznych; drogi wodne z brzegami oraz dostępne dla ogółu tereny portów i przystani, tereny lotnisk cywilnych; tereny zieleni użytku publicznego, jak parki, skwery itp. urządzenia; wreszcie cmentarze i inne obiekty związane z upamiętnieniem walki i męczeństwa narodu polskiego i wnętrza obiektów budowlanych użytku publicznego oraz przynależne do tych obiektów ogrody i dziedzińce dostępne dla ogółu. Podsumowując: regulacja dotycząca wyznaczenia zakresu pojęcia zbiórki publicznej pod rządami u.zb.p. była dalece nieprecyzyjna, a z biegiem czasu stała się nieprzystająca do realiów zmieniającego się świata. Dlatego też należało podjąć stosowne działania legislacyjne, a jednym z fundamentów nowej ustawy miało być zdefiniowanie pojęcia zbiórki publicznej.

Ustawa o zasadach prowadzenia zbiórek publicznych wprowadziła nową definicję zbiórki publicznej. Zgodnie z art. 1 u.z.p.z.p. 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 u.d.p.p.w., oraz na cele religijne. Miejscami publicznymi w rozumieniu ustawy są miejsca ogólnodostępne, a w szczególności ulice, place, parki i cmentarze. Należy zatem stwierdzić, że ustawodawca wprowadził do nowej ustawy zbiórkowej definicję legalną zbiórki publicznej. Podobnie jak w przypadku u.zb.p., można wyróżnić pozytywne i negatywne elementy pojęcia zbiórki publicznej<sup>28</sup>. Zbiórką publiczną będzie zatem zbiórka ofiar zarówno w gotówce, np.: do skarbon stacjonarnych, puszek kwestarskich, jak i w naturze, np.: żywności, ubrań, środków czystości czy też innych rzeczy<sup>29</sup>, na cel pozostający w sferze zadań publicznych lub na cele religijne.

<sup>28</sup> P. Ruczkowski, *Nowe zasady...*, s. 27.

<sup>29</sup> Tamże, s. 27.



Istotą zbiórki jest uzyskiwanie ofiar i przekazywanie ich potrzebującym. Jak słusznie podkreśla się w doktrynie, ofiara ta stanowi odmianę darowizny, a jej istotą są:

motywy kierujące ofiarodawcą, polegające na doznaniu współczucia dla potrzebujących lub woli wyświadczenia pomocy ze względu na szczytny charakter celu; podjęcie aktu woli o udzieleniu pomocy majątkowej pod wpływem bezpośredniej prośby potrzebującego lub jego przedstawiciela; krótki czas, jaki osoba zgłaszająca potrzebę pomocy daje ofiarodawcy na podjęcie decyzji o udzieleniu świadczenia, a także ograniczona możliwość weryfikacji przez ofiarodawcę faktycznych intencji oraz wiarygodności zapewnień osoby zgłaszającej potrzebę pomocy<sup>30</sup>.

Przez cel religijny rozumiemy wszelkie formy wsparcia, które zostaną przeznaczone na realizację szeroko rozumianej działalności religijnej. Będą to zatem wszelkie datki w gotówce i naturze przeznaczone na rzecz Kościołów i związków religijnych, które mają uregulowaną sytuację prawną w Rzeczypospolitej Polskiej, tj. działają na podstawie umów regulujących stosunki pomiędzy państwem a danym Kościołem czy związkiem wyznaniowym. W tym miejscu trzeba jednak podkreślić, że art. 2 u.z.p.z.p. stanowi, że zbiórką, która nie podlega jurysdykcji ustawy, jest m.in. zbiórka 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.

Aby zbieranie ofiar na powyższe cele mogło podlegać u.z.p.z.p., musi odbywać się w miejscu publicznym. W doktrynie podkreśla się, że w polskim porządku prawnym nie występuje definicja

---

<sup>30</sup> W. Maciejko, dz. cyt., s. 113.

legalna ani „miejsca publicznego”, ani pojęcia przestrzeni publicznej<sup>31</sup>. W tym kontekście wskazuje się w doktrynie, że w przepisach uregulowano jedynie pojęcia miejsca użyteczności publicznej i budynku użyteczności publicznej<sup>32</sup>. Definicja miejsca użyteczności publicznej wynika z ratyfikowanej przez Polskę konwencji o zwalczaniu terrorystycznych ataków bombowych, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 15 grudnia 1997 r.<sup>33</sup> Z art. 1 ust. 5 konwencji wynika, że „miejsca użyteczności publicznej” to te części jakiegokolwiek budynku, terenu, jakiegokolwiek ulicy, drogi wodnej lub innego miejsca, które są dostępne lub otwarte, niezależnie, czy stale, okresowo, czy od czasu do czasu, dla przedstawicieli ogółu społeczeństwa i są miejscami o charakterze handlowym, biurowym, kulturalnym, historycznym, oświatowym, religijnym, rządowym, rozrywkowym, wypoczynkowym lub innym, dostępnymi lub otwartymi dla publiczności. W dalszej kolejności podkreśla się, że przepisy regulują pojęcie budynku użyteczności publicznej w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie<sup>34</sup>. Zgodnie z § 3 pkt 6 rozporządzenia przez budynek użyteczności publicznej rozumie się budynek przeznaczony dla administracji publicznej, wymiaru sprawiedliwości, kultury, kultu religijnego, oświaty, szkolnictwa wyższego, nauki, opieki zdrowotnej, opieki społecznej i socjalnej, obsługi bankowej, handlu, gastronomii, usług, turystyki, sportu, obsługi pasażerów w transporcie kolejowym, drogowym, lotniczym lub wodnym, poczty lub telekomunikacji oraz inny ogólnodostępny budynek przeznaczony do wykonywania podobnych funkcji. Za budynek użyteczności

---

<sup>31</sup> J. Blicharz, *Ustawa o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych. Komentarz*, Wrocław 2015, s. 35.

<sup>32</sup> Tamże, s. 35–36.

<sup>33</sup> Międzynarodowa konwencja o zwalczaniu terrorystycznych ataków bombowych, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych z dnia 15 grudnia 1997 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 66, poz. 438).

<sup>34</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1065).

publicznej uznaje się także budynek biurowy i socjalny. Warto również podkreślić, że w doktrynie znajdziemy próby zdefiniowania pojęcia miejsca publicznego, czego przykładem mogą być poglądy doktryny na gruncie k.w., które kilkakrotnie odnoszą się do tego pojęcia. Komentatorzy przez „miejsca publiczne” rozumieją miejsca dostępne dla ogółu, np. plac, ulicę, dworzec, kino, teatr<sup>35</sup>, czy też miejsce wymagające posiadania określonej karty wstępu – biletu, zaproszenia, np. stadion, kino czy tramwaj<sup>36</sup>. W projekcie ustawy o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych zawarto stwierdzenie, że projekt posługuje się terminem „miejsce publiczne” zgodnie z przytoczonym już wyrokiem SN z dnia 9 listopada 1971 r., sygn. akt V KRN 219/71. W tym kontekście projektodawca ustawy podkreślał, że „miejszem publicznym” nie będą obiekty takie jak szkoły i inne placówki oświatowe oraz że projektowana regulacja nie wyłącza stosowania innych przepisów określających zasady wstępu do budynków i lokali użyteczności publicznej oraz regulacji wewnętrznych poszczególnych zakładów pracy<sup>37</sup>. Warto również wskazać na poglądy orzecznictwa dotyczące „miejsca publicznego” w rozumieniu ustawy Prawo budowlane<sup>38</sup>. Wynika z nich, że miejsce ogólnodostępne to miejsce, „z którego korzystać może nieograniczona liczba osób, niezależnie od tego, komu przysługuje prawo własności danej nieruchomości”<sup>39</sup>. Ustawa w odniesieniu do zdefiniowania „miejsca publicznego” posługuje się wyliczeniem, że „miejsca publiczne” to w szczególności place, ulice, parki i cmentarze. Użycie przez ustawodawcę sformułowania „w szczególności”

---

<sup>35</sup> T. Bojarski, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, wyd. 5, Warszawa 2015, art. 49.

<sup>36</sup> T. Grzegorzczak, W. Jankowski, M. Zbrojewska, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. T. Grzegorzczak, wyd. 2, Warszawa 2013, art. 49.

<sup>37</sup> Rządowy projekt ustawy o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych z projektem aktu wykonawczego, druk nr 1726, s. 3–4 uzasadnienia, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/o/DE47DoB12C85A5B9C1257BE-A00372D14/%24File/1726.pdf> (dostęp: 1.11.2017 r.).

<sup>38</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1186 ze zm.).

<sup>39</sup> Wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2013 r., II OSK 2472/11, LEX nr 1337377.

oznacza, że katalog miejsc uznawanych za miejsca publiczne ma charakter otwarty. Należy jednak stwierdzić, że z całą pewnością są to miejsca, gdzie najczęściej odbywają się zbiórki.

Ustawa o zasadach zbiórek publicznych zerwała z dotychczasową regułą, według której „zbiórka publiczna” wymagała uprzedniego pozwolenia „władzy”. W obecnym stanie prawnym odformalizowano dotychczasową procedurę poprzez wprowadzenie regulacji, że zbiórka publiczna może zostać przeprowadzona po jej zgłoszeniu i zamieszczeniu informacji o zgłoszeniu w ogólnopolskim portalu zbiórek publicznych. Należy jednak podkreślić, że zgodnie z ustawą państwo nie zrezygnowało całkowicie z kontroli celów zbiórek publicznych oraz kontroli wykorzystania ofiar pochodzących ze zbiórek<sup>40</sup>. Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 1 u.z.p.z.p. w sytuacji, 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 był celem religijnym, a w przypadku komitetu społecznego – również gdyby był niezgodny z celem, w jakim komitet został powołany, to Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji odmawia, w drodze decyzji administracyjnej, zamieszczenia informacji o zgłoszeniu zbiórki publicznej w portalu zbiórek publicznych. Przepis ten jest niezwykle istotny, gdyż wyklucza możliwość przeprowadzania zbiórek na cele niezgodnie z art. 1 u.z.p.z.p.

Co istotne, u.z.p.z.p. dokonała jeszcze jednej zasadniczej zmiany w stosunku do uchylonej u.zb.p. Zmiana ta polegała na wyłączeniu spod jurysdykcji ustawy wszelkich form zbierania ofiar, które pozostawiały ślad przepływu środków pieniężnych i darów, gdzie ma miejsce ich ewidencjonowanie, tj. w formie przelewów na konta bankowe, wpłat na konto online, przekazywania darów za pomocą wirtualnych platform handlowych, wpłaty za pomocą SMS-ów, deklaracji wpłat na wszystkich formularzach związanych z systemem bankowym. Jak podkreślano w projekcie ustawy, uzyskane w ten sposób środki są ewidencjonowane i dostępne dla organów kontroli, zaś w interesie organizacji przeprowadzających

---

<sup>40</sup> P. Ruczkowski, *Nowe zasady...*, s. 29.

zbiórki leży udostępnianie informacji odnośnie do sposobu spożytkowania zebranych środków. Ponadto zbiórką publiczną nie będzie też publikowanie w mediach lub internecie czy też wysyłanie za pomocą środków komunikacji elektronicznej (mailing, SMS-y) z wykorzystaniem bazy danych (w tym również zakupionej bazy danych) apeli o przekazywanie wpłat na konto, o złożenie zleceń stałych, przelewów na konto bankowe lub o przesłanie SMS-ów na określony numer<sup>41</sup>.

Podsumowując, należy stwierdzić, że dokonane zmiany legislacyjne w zakresie sprecyzowania pojęcia zbiórki publicznej trzeba generalnie ocenić pozytywnie. Pewne zastrzeżenie może jedynie budzić brak dookreślenia lub wprowadzenia definicji legalnej miejsca publicznego jako jednej z determinant warunkujących uznanie danej działalności zbiórkowej za podlegającą ustawie.

### 2.3. Zbiórki wyłączone spod jurysdykcji ustawy o zasadach prowadzenia zbiórek publicznych

Zarówno u.zb.p., jak i u.z.p.z.p. zawiera katalog zbiórek, które nie podlegają jurysdykcji ustawy. Należy stwierdzić, że u.z.p.z.p. w pewnym zakresie powtórzyła uprzednio obowiązujące przepisy u.zb.p. dotyczące katalogu zbiórek niepodlegających ustawie, z pewnymi modyfikacjami w zakresie loterii pieniężnych i fantowych, zbiórek szkolnych oraz zbiórek koleżeńskich i zbiórek organizowanych wśród grona osób znanych osobiście przeprowadzającym zbiórkę. Zatem zbiórkami niepodlegającymi ustawie jest zbieranie ofiar w gotówce lub naturze (art. 2 u.z.p.z.p.):

1. na cele religijne, na kościelną działalność charytatywno-opiekuńczą, naukową, oświatową i wychowawczą oraz na utrzymanie duchownych i członków zakonów, jeżeli odbywa się

---

<sup>41</sup> Rządowy projekt ustawy o zasadach prowadzenia zbiórek publicznych z projektem aktu wykonawczego, druk nr 1726, s. 4 uzasadnienia, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/o/DE47DoB12C85A5B9C1257BEA00372D14/%24File/1726.pdf> (dostęp: 1.11.2017 r.).

- w obrębie terenów kościelnych, kaplic oraz w miejscach i okolicznościach zwyczajowo przyjętych w danej okolicy i w sposób tradycyjnie ustalony;
2. w drodze loterii pieniężnych i fantowych;
  3. wśród grona osób znajomych osobiście przeprowadzającym zbiórkę;
  4. wśród młodzieży szkolnej na terenach szkolnych, odbywające się na podstawie pozwolenia władz szkolnych;
  5. w ramach zbiórek koleżeńskich odbywających się w:
    - a) lokalu urzędu publicznego na podstawie pozwolenia kierownika urzędu lub
    - b) innym zakładzie pracy.

W doktrynie podkreśla się, że przyczyną, dla której powyższe zbiórki nie podlegają ustawie, jest zwyczaj, w przypadku tzw. zbiórek kościelnych, oraz ograniczony krąg adresatów, w przypadku pozostałych zbiórek<sup>42</sup>.

Zbiórką otwierającą powyższy katalog są tzw. zbiórki kościelne. Zbiórki te muszą odbywać się na terenach stanowiących własność danego Kościoła, zakonu czy też związku wyznaniowego uznanego i mającego uregulowaną sytuację prawną na terenie Rzeczypospolitej Polskiej; na terenie kaplic oraz w miejscach zwyczajowo przyjętych w danej okolicy i w sposób tradycyjnie ustalony. Konsekwencją powyższej regulacji są przepisy ustaw regulujących stosunek państwa do Kościołów i związków wyznaniowych działających na terenie Rzeczypospolitej Polskiej tj.:

- Kościoła Katolickiego<sup>43</sup> (art. 57 ust. 2 ustawy);
- Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego<sup>44</sup> (art. 42 ust. 2 ustawy);

---

<sup>42</sup> P. Ruczkowski, *Zbiórki publiczne*, [w:] *Materialne prawo administracyjne*, cz. 2, red. J. Stelmasiak, P. Ruczkowski, Kielce 2010, s. 440.

<sup>43</sup> Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 380 ze zm.).

<sup>44</sup> Ustawa z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 1726).

- Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego<sup>45</sup> (art. 36 ust. 2 ustawy);
- Kościoła Ewangelicko Reformowanego<sup>46</sup> (art. 21 ust. 2 ustawy);
- Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego<sup>47</sup> (art. 31 ust. 2 ustawy);
- Kościoła Chrześcijan Baptystów<sup>48</sup> (art. 35 ust. 2 ustawy);
- Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego<sup>49</sup> (art. 30 ust. 2 ustawy);
- Kościoła Polskokatolickiego<sup>50</sup> (art. 29 ust. 2 ustawy);
- gmin wyznaniowych żydowskich<sup>51</sup> (art. 27 ust. 2 ustawy);
- Kościoła Katolickiego Mariawitów<sup>52</sup> (art. 26 ust. 2 ustawy);
- Kościoła Starokatolickiego Mariawitów<sup>53</sup> (art. 28 ust. 2 ustawy);

---

<sup>45</sup> Ustawa z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 43).

<sup>46</sup> Ustawa z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 483).

<sup>47</sup> Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 1712).

<sup>48</sup> Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 169).

<sup>49</sup> Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 1889).

<sup>50</sup> Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 1599).

<sup>51</sup> Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2014 r. 1798).

<sup>52</sup> Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 44).

<sup>53</sup> Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 14).

- Kościoła Zielonoświątkowego (art. 31 ust. 2 ustawy)<sup>54</sup>.

Z ustaw tych wynika wprost, że zbiórki odbywające się w obrębie terenów kościelnych, kaplic oraz w miejscach i okolicznościach zwyczajowo przyjętych w danej okolicy i w sposób tradycyjnie ustalony nie wymagają zgłoszenia. W doktrynie podkreśla się, że w pojęciu zwyczaju przyjętego i tradycyjnie określonego może się mieścić przykładowo przeprowadzanie zbiórek na cele charytatywne w okolicach świąt Bożego Narodzenia czy Wielkiego Postu<sup>55</sup>. Należy jednak stwierdzić, że gdyby zbiórka na cele religijne została przeprowadzona w miejscu będącym miejscem publicznym, to podlegałaby ona w pełni regulacji ustawy. Środki uzyskane z powyższych zbiórek muszą być przeznaczone wyłącznie na cele religijne, kościelną działalność charytatywno-opiekuńczą, naukową, oświatową i wychowawczą oraz na utrzymanie duchownych i członków zakonów. Powyższe zbiórki mogą być przeprowadzane przez osoby duchowne, kościelne osoby prawne, jak również inne organizacje pozarządowe czy też wolontariuszy zaproszonych przez organizatora zbiórki, byleby ich cel zawierał się w dyspozycji przepisu. Co istotne, tego typu zbiórki wymagają uprzedniego uzgodnienia z hierarchią kościelną. Na poziomie parafii będzie to proboszcz, a w przypadku zbiórki na poziomie diecezji – biskup<sup>56</sup>. Trzeba podkreślić, że pozostawienie tzw. zbiórek kościelnych jako niepodlegających ustawie jest wyrazem podtrzymania tradycji zbiórek organizowanych przez Kościół na cele własne oraz pomoc drugiemu człowiekowi.

Kolejną zbiórką niepodlegającą ustawie jest zbieranie ofiar w gotówce lub naturze w drodze loterii pieniężnych i fantowych. Taka regulacja jest konsekwencją zaliczenia loterii pieniężnych i loterii fantowych do kategorii gier losowych, uregulowanych ustawą o grach hazardowych. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy

---

<sup>54</sup> Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 13).

<sup>55</sup> J. Blicharz, dz. cyt., s. 39.

<sup>56</sup> Tamże, s. 39.



o grach hazardowych<sup>57</sup> przez loterię pieniężną rozumiemy loterię, w której uczestniczy się przez nabycie losu lub innego dowodu udziału w grze, a podmiot zarządzający loterię oferuje wyłącznie wygrane pieniężne. Loterię fantową będzie stanowiła loteria, w której uczestniczy się przez nabycie losu lub innego dowodu udziału w grze, a podmiot zarządzający loterię oferuje wyłącznie wygrane rzeczowe (art. 2 ust. 1 pkt 9 u.g.h.).

Zbiórką niepodlegającą ustawie będzie również zbiórka wśród grona osób znajomych osobiście przeprowadzającym zbiórkę. Taką zbiórkę będą stanowiły wyłącznie zbiórki odbywające się w zamkniętym kręgu osób, które są znane osobiście przeprowadzającym zbiórkę. W tym kontekście nie ma znaczenia, gdzie faktycznie odbywa się zbiórka, np. w pomieszczeniu zamkniętym czy też w miejscu publicznym, byleby nie uczestniczyły w niej osoby trzecie, nieznanne organizatorom zbiórki. Ponadto trzeba podkreślić, że ustawodawca nie wskazuje, na jaki cel mogą zostać przeznaczone środki ze zbiórki, co powoduje, że cel ten może być obrany dowolnie.

Kolejnym wyłączeniem spod przepisów ustawy jest organizowanie zbiórek wśród młodzieży szkolnej na terenach szkolnych, odbywających się na podstawie pozwolenia władz szkolnych. Zbiórkami takimi będą zatem zbiórki odbywające się wyłącznie na terenie szkół (publicznych lub niepublicznych) za zgodą władz szkolnych, tj. dyrektora szkoły. Zbiórka taka może być zorganizowana w trakcie danego roku szkolnego. Jednakże, jak słusznie podkreśla się w doktrynie, jeżeli zbiórka odbywa się w czasie, gdy szkoła jest zamknięta dla uczniów, np. w czasie ferii, i jest prowadzona wśród osób niebędących uczniami, to będzie to zbiórka podlegająca w pełni ustawie<sup>58</sup>. W tzw. zbiórce szkolnej mogą uczestniczyć wyłącznie osoby mające status uczniów, lecz niekoniecznie uczniów szkoły, w której organizowana jest zbiórka. Ustawodawca posłużył się pojęciem młodzieży szkolnej

---

<sup>57</sup> Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 847).

<sup>58</sup> J. Blicharz, dz. cyt., s. 40.

na określenie adresatów zbiórki, bez doprecyzowania tego pojęcia. Pojęcie młodzieży, a ściślej określenie ram czasowych, w których daną osobę zaliczamy do młodzieży, nie jest rozumiane jednoznacznie. W literaturze poprzez młodzież rozumiemy zróżnicowaną kategorię ludności w wieku od 11 do 25 lat<sup>59</sup>. Można zatem przyjąć, że przez młodzież szkolną będziemy rozumieli uczniów ostatnich klas szkół podstawowych, uczniów szkół ponadpodstawowych oraz studentów szkół wyższych.

Ostatnią kategorią zbiórek niepodlegających ustawie są tzw. zbiórki koleżeńskie odbywające się w lokalach urzędu publicznego na podstawie pozwolenia kierownika urzędu lub w innym zakładzie pracy. W zbiórkach koleżeńskich mogą uczestniczyć wyłącznie osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę lub umów cywilnoprawnych u danego pracodawcy. Są to zatem zbiórki o charakterze zamkniętym, w których nie uczestniczą osoby trzecie. W przypadku gdy zbiórka jest organizowana w lokalu urzędu publicznego, niezbędne jest uzyskanie odpowiedniej zgody kierownika urzędu (ustnej lub pisemnej), a w przypadku przedsiębiorstw prywatnych zgoda taka nie jest wymagana. Należy jednak podkreślić, że zbiórka taka może odbywać się wyłącznie w siedzibie pracodawcy. Zatem w sytuacji, gdy zbiórka odbywa się w siedzibie organizacji pozarządowej niezatrudniającej pracowników lub w siedzibie innego podmiotu, który nie jest pracodawcą, taka zbiórka nie będzie mogła podlegać wyłączeniu z mocy ustawy jako zbiórka koleżeńska. Cel zbiórki koleżeńskiej może być obrany dowolnie.

---

<sup>59</sup> B. Fatyga, *Młodzież*, Obserwatorium Żywej Kultury – Sieć Badawcza, 11.07.2014, <http://ozkultura.pl/wpis/199/16> (dostęp: 15.01.2018 r.).

## 2.4. Zagadnienia szczegółowe związane z organizacją i przeprowadzaniem zbiórek publicznych

Ustawa o zasadach prowadzenia zbiórek publicznych wprowadziła nową, w porównaniu z ustawą o zbiórkach publicznych, procedurę organizacji, przeprowadzania i sprawozdawczości z przeprowadzonych zbiórek.

Podstawowym zagadnieniem jest precyzyjne ustalenie katalogu podmiotów uprawnionych do prowadzenia zbiórki publicznej (art. 3 u.z.p.z.p.). Pierwszą kategorię podmiotów stanowią organizacje pozarządowe (art. 3 pkt 1 u.z.p.z.p.). Ustawa odsyła w zakresie ustalenia podmiotów mających przymiot organizacji pozarządowej do definicji legalnej wynikającej z u.d.p.p.w. (art. 3 ust. 2 u.d.p.p.w.). Do kręgu organizacji pozarządowych zalicza się przede wszystkim fundacje i stowarzyszenia, w tym stowarzyszenia zwykłe. Ponadto za organizacje pozarządowe mogą być uznane inne osoby prawne i jednostki organizacyjne mające zdolność prawną i niedziałające w celu osiągnięcia zysku, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego, będących państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi. Ponadto cechą charakterystyczną organizacji pozarządowych jest fakt, że nie mogą być jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy o finansach publicznych<sup>60</sup>. W doktrynie słusznie wywodzi się, że wyłączenie możliwości uznania za organizację pozarządową jednostki sektora finansów publicznych i podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 4 u.d.p.p.w., jest spowodowane faktem, że organizacje pozarządowe nie mogą być powiązane organizacyjnie i finansowo z sektorem finansów publicznych, lecz muszą być podmiotami względem niego odrębnymi<sup>61</sup>.

---

<sup>60</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.).

<sup>61</sup> J. Blicharz, dz. cyt., s. 42–43 i 45.

Drugą kategorię jednostek mogących mieć przymiot organizatora zbiórki publicznej są podmioty objęte art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w., do których zaliczamy osoby prawne i jednostki organizacyjne o charakterze kościelnym i wyznaniowym, a więc przede wszystkim stowarzyszenia i fundacje kościelne oraz wyznaniowe; stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego; spółdzielnie socjalne oraz spółki kapitałowe, tj. spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, jak również kluby sportowe, prowadzące działalność w formie spółki. Przy tym nie mogą one działać w celu osiągnięcia zysku, przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.

Trzecią kategorię organizatorów zbiórki publicznej stanowi komitet społeczny mający za zadanie organizację zbiórki. Ustawa o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych utrzymała regulację z ustawy o zbiórkach publicznych, względem której jednym z podmiotów mogących zorganizować zbiórkę publiczną jest komitet społeczny składający się wyłącznie z osób fizycznych (art. 3 pkt 3 u.z.p.z.p.). Dzięki tej regulacji współdziałające ze sobą osoby fizyczne zrzeszone w Komitecie mogą zorganizować zbiórkę. W braku tej regulacji osoby fizyczne byłyby całkowicie wyłączone jako inicjatorzy i organizatorzy zbiórki i mogłyby pozostać wyłącznie osobami przeprowadzającymi zbiórkę, np. kwestującymi. Komitet społeczny mogą założyć co najmniej trzy osoby fizyczne. Ustawa wymaga, aby założyciele komitetu mieli pełną zdolność do czynności prawnych oraz byli osobami niekaranymi za przestępstwa przeciwko wiarygodności dokumentów, mieniu, obrotowi gospodarczemu, obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi lub za przestępstwa skarbowe, co poświadczają w drodze oświadczenia woli pod rygorem odpowiedzialności karnej (art. 4 ust. 1 u.z.p.z.p.). W celu powołania komitetu społecznego należy sporządzić i przyjąć akt założycielski. Ustawa nie wymaga, aby akt założycielski był poddany pod głosowanie przez członków komitetu, lecz jego treść musi być wynikiem pełnego konsensusu (zwłaszcza w zakresie celu zbiórki i osoby uprawnionej do reprezentowania komitetu), gdyż zgodnie z wzorem

aktu założycielskiego, stanowiącym załącznik do r.w.d.d.z.p.<sup>62</sup>, musi być on podpisany przez wszystkich członków komitetu. Ustawa dopuszcza również sytuację, gdy zaistnieje konieczność zmiany składu osobowego komitetu, która następuje w formie zaktualizowanego zgłoszenia zbiórki (art. 13 u.z.p.z.p.). Powyższa sytuacja może wystąpić w szczególności w sytuacji śmierci członka komitetu (gdy liczba członków komitetu spadnie poniżej trzech osób) bądź rezygnacji z udziału w komitecie. Dlatego też wprowadzono regulację, że wraz z zgłoszeniem aktualizacyjnym niezbędne jest załączenie nowego aktu założycielskiego podpisanego przez wszystkich członków komitetu. Zmiana składu komitetu założycielskiego jest skuteczna dopiero z dniem zamieszczenia w portalu zbiorów publicznych informacji o zaktualizowanym zgłoszeniu (art. 13 ust. 3 u.z.p.z.p.).

Poprzednio obowiązująca u.zb.p. wymagała uzyskania pozwolenia na przeprowadzenie zbiórki publicznej, udzielanego w formie decyzji administracyjnej. Ustawa o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych odstępnie od tej reguły (art. 5 u.z.p.z.p.), a zamiast niej wprowadza formę zgłoszenia zbiórki, które zostaje poddane ocenie przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Procedura zgłoszenia zbiórki zostaje zakończona w momencie umieszczenia informacji o zgłoszeniu zbiórki w ogólnopolskim, elektronicznym portalu zbiorów publicznych, którego administratorem jest również Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji. Trzeba podkreślić, że przedstawiona powyżej regulacja, a przede wszystkim obowiązek publikacji informacji o zbiórce w portalu internetowym, pozwala na uzyskanie pełnej informacji o zbiórce publicznej każdemu, kto chciałby ją uzyskać. Rozwiązanie to należy ocenić pozytywnie, szczególnie że w portalu uzyskujemy nieograniczony dostęp nie tylko do informacji obejmujących numer zbiórki, organizatora zbiórki czy też nazwy zbiórki, lecz także do informacji o stanie zbiórki, liczbie dni do

---

<sup>62</sup> Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 9 czerwca 2004 r. w sprawie wzorów dokumentów dotyczących zbiorów publicznych (Dz.U. z 2014 r. poz. 883).

złożenia sprawozdania z przeprowadzonej zbiórki oraz liczbie dni do złożenia sprawozdania z rozdysponowania zebranych ofiar. Ponadto niewątpliwym walorem portalu, wzmagającym jego funkcję poznawczą, jest możliwość uzyskania w formie wykresu słupkowego lub kołowego danych statystycznych dotyczących:

- liczby zbiórek wg województwa siedziby organizatora;
- liczby zbiórek wg celów zbiórek;
- liczby zbiórek wg rodzaju organizatora;
- liczby zbiórek wg czasu trwania;
- liczby zbiórek wg rodzaju organizatora i województwa siedziby organizatora;
- liczby zbiórek wg rodzaju zgłoszenia i województwa siedziby organizatora;
- liczby organizatorów wg województwa siedziby organizatora;
- liczby organizatorów wg celów zbiórek;
- liczby organizatorów wg rodzaju organizatora;
- sumy zebranych środków wg województwa siedziby organizatora;
- sumy zebranych środków wg celów zbiórek;
- sumy zebranych środków wg rodzaju organizatora;
- sumy zebranych środków wg czasu trwania;
- sumy rozdysponowanych środków wg województwa siedziby organizatora;
- sumy rozdysponowanych środków wg celów zbiórki;
- sumy rozdysponowanych środków wg rodzaju organizatora;
- sumy rozdysponowanych środków wg czasu trwania zbiórki;
- sumy zebranych i rozdysponowanych środków ze zbiórek zakończonych wg województwa siedziby organizatora;
- kosztów przewidywanych i poniesionych dla zbiórek zakończonych wg województwa siedziby organizatora;
- zbiórek organizatora wg celu zbiórki
- liczby osób zaangażowanych wg województwa siedziby organizatora.

Ponadto w portalu publikuje się dane statystyczne dotyczące liczby organizatorów, liczby zrealizowanych zbiórek czy też

wysokości środków zebranych przez organizatorów. Głównym zadaniem portalu nie jest jednak statystyka, lecz realizacja przepisów ustawy. W portalu umieszcza się zatem informacje o każdej zbiórce publicznej niezależnie od czasu jej trwania (miesiąc, kwartał, rok, kilka lat) oraz jej zasięgu (gminna, powiatowa, wojewódzka, ogólnopolska).

Organizacja zbiórki publicznej wymaga zgłoszenia zbiórki, którego można dokonać poprzez formularz elektroniczny bądź w formie papierowej. Ustawa określa obligatoryjne elementy formularza zgłoszenia zbiórki publicznej (art. 9 ust. 1 u.z.p.z.p.), do których zaliczymy w szczególności:

- cel zbiórki;
- dane organizatora zbiórki, tj. nazwę i adres siedziby;
- numer wpisu do KRS;
- numer NIP lub REGON;
- imiona i nazwiska członków komitetu społecznego wraz z adresami zamieszkania i numerami PESEL (w przypadku braku numeru PESEL należy podać serię i numer dokumentu tożsamości);
- dane osoby uprawnionej do reprezentowania komitetu społecznego;
- sposób prowadzenia zbiórki publicznej;
- miejsce prowadzenia zbiórki publicznej;
- termin rozpoczęcia i termin zakończenia zbiórki publicznej;
- przewidywane koszty niezbędne do zorganizowania i przeprowadzenia zbiórki, które zostaną pokryte z zebranych ofiar.

Ponadto w sytuacji, gdy zbiórka jest organizowana przez komitet społeczny (art. 11 u.z.p.z.p.), niezbędne będzie dołączenie aktu założycielskiego komitetu sporządzonego w formie elektronicznej lub papierowej. Co oczywiste, akt założycielski musi być podpisany przez wszystkich członków komitetu (własnoręcznie w przypadku zastosowania formy papierowej lub kwalifikowanymi podpisami elektronicznymi bądź podpisami potwierdzonymi profilem zaufanym ePUAP w przypadku zastosowania formy elektronicznej). Zgłoszenie zbiórki musi zostać podpisane przez

osobę uprawnioną do reprezentowania organizatora zbiórki, czyli osobę umocowaną zgodnie z zasadami reprezentacji wynikającymi z treści odpisu z KRS lub z treści aktu założycielskiego komitetu społecznego, w taki sam sposób jak opisana powyżej procedura podpisywania aktu założycielskiego komitetu społecznego. W przypadku zgłoszenia zbiórki w formie papierowej niezbędne będzie doręczenie zgłoszenia Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji osobiście, przez osobę trzecią, faksem lub za pośrednictwem operatora pocztowego (art. 6 ust. 2 u.z.p.z.p.). Ustawa dopuszcza, że organizator zbiórki może być reprezentowany przez pełnomocnika. W takim przypadku do zgłoszenia należy dołączyć oryginał albo kopię pełnomocnictwa, od którego należy uiścić opłatę skarbową w kwocie 17,00 zł. Z obowiązku uiszczania opłaty skarbowej są zwolnione organizacje pożytku publicznego w odniesieniu do prowadzonej przez nie nieodpłatnej działalności pożytku publicznego (art. 24 ust. 1 pkt 4 u.d.p.p.w. w zw. z art. 7 pkt 4 u.o.s.), w ramach której będzie mieściła się działalność zbiórkowa. Co istotne, organizator zbiórki może prowadzić w tym samym czasie więcej niż jedną zbiórkę publiczną (art. 7 u.z.p.z.p.). Regulacja ta jest niezwykle istotna dla organizacji, których możliwości organizacyjne pozwalają na prowadzenie kilku zbiórek jednocześnie. Każda z tych zbiórek musi być zgłoszona zgodnie z przepisami ustawy. Wzór zgłoszenia zbiórki publicznej określony jest przez załącznik nr 2 do r.w.d.d.z.p.

Po skutecznym doręczeniu zgłoszenie podlega merytorycznemu rozpatrzeniu przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w ustawowym terminie trzech dni roboczych od dnia otrzymania zgłoszenia w postaci elektronicznej albo siedmiu dni roboczych od dnia otrzymania zgłoszenia w postaci papierowej (art. 10 ust. 1 u.z.p.z.p.). W przypadku gdy zgłoszenie nie zawiera braków formalnych, informacja o zgłoszeniu zbiórki publicznej zostaje zamieszczona w portalu zbiórek publicznych. Ustawa precyzyjnie określa, jakie informacje o zbiórce zostaną umieszczone w portalu, co należy ocenić jako rozwiązanie pozytywne, wzmacniające transparentność działalności zbiórkowej. Z informacji o zgłoszeniu zbiórki uzyskujemy następujące dane: numer zbiórki publicznej; dane



organizatora zbiórki; cel zbiórki publicznej; sposób prowadzenia zbiórki publicznej; miejsce prowadzenia zbiórki publicznej; termin rozpoczęcia i zakończenia zbiórki publicznej oraz przewidywane koszty niezbędne do zorganizowania i przeprowadzenia zbiórki publicznej (np.: sporządzenia identyfikatorów dla kwestujących, przygotowania puszek kwestarskich czy skarbon stacjonarnych), które zostaną pokryte z zebranych ofiar (art. 10 ust. 2 u.z.p.z.p.), z wyłączeniem danych osobowych (art. 10 ust. 3 u.z.p.z.p.). Ponadto informacja może również zawierać dodatkowe dane, jak choćby uszczegółowienie, co jest celem zbiórki, np. zebranie środków finansowych na operację dla dziecka z niepełnosprawnością. Informacja ta będzie szczególnie cenna dla potencjalnego darczyńcy<sup>63</sup>. Zatem po złożeniu prawidłowo wypełnionego formularza zgłoszenia zbiórki Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji ma stosunkowo krótki czas na poddanie analizie formularza zgłoszenia i zadecydowanie, czy informacja o zbiórce zostaje udzielona, czy też nie. W doktrynie rozwiązanie to przyjęto z aprobatą, gdyż w poprzednim stanie prawnym wydanie decyzji administracyjnej odbywało się z zachowaniem terminów wynikających z ustawy Kodeks postępowania administracyjnego<sup>64</sup>, a więc z reguły w terminie 30 dni od dnia złożenia wniosku. W obecnym stanie prawnym zgłoszenia i zamieszczenie przez ministra informacji o zgłoszeniu zbiórki publicznej są czynnościami materialno-technicznymi<sup>65</sup>. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że w przypadku gdy zgłoszenie zbiórki zostanie wypełnione w sposób nieprawidłowy lub gdy do zgłoszenia nie dołączono aktu założycielskiego, to organ przyjmujący zgłoszenie jest zobowiązany do wezwania organizatora zbiórki do uzupełnienia braków formalnych w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia zgłoszenia z pouczeniem, że nieusunięcie braków spowoduje, że zgłoszenie pozostanie bez rozpoznania (art. 14 ust. 1 u.z.p.z.p.). Ponadto ustawa z uwagi na charakter

<sup>63</sup> J. Blicharz, dz. cyt., s. 58.

<sup>64</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1257).

<sup>65</sup> P. Ruczkowski, *Nowe zasady...*, s. 33.

działalności zbiórkowej, która często wymaga podejmowania szybkich działań, wprowadziła również krótkie terminy do skierowania powyższego wezwania do organizatora zbiórki (trzy dni robocze od daty wpływu zgłoszenia w postaci elektronicznej i siedem dni roboczych od daty wpływu zgłoszenia w postaci papierowej). Zatem nieuzupełnienie lub częściowe uzupełnienie braków formalnych zgłoszenia spowoduje, że zgłoszenie pozostanie bez rozpoznania (art. 14 ust. 1 u.z.p.z.p. w zw. z art. 64 § 2 k.p.a.). W doktrynie rozpatruje się również sytuację, w której Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie zamieścił informacji o zgłoszeniu zbiórki publicznej w portalu zbiorok publicznych w ustawowym terminie ani też nie wezwał zgłaszającego do uzupełnienia braków zgłoszenia<sup>66</sup>. W takiej sytuacji podmiot zgłaszający, z uwagi na fakt, że mamy do czynienia z bezczynnością ministra, musiałby złożyć do tego ministra ponaglenie na niezafatwienie sprawy w terminie określonym w przepisach szczególnych, tj. przepisach u.z.p.z.p. (art. 37 § 1 pkt 1 w zw. z art. 37 § 3 pkt 2 k.p.a.). Ponaglenie to musiałoby zawierać pisemne uzasadnienie (art. 37 § 2 k.p.a.) oraz zostać rozpatrzone w terminie siedmiu dni od dnia jego otrzymania (art. 37 § 5 k.p.a.). W przypadku stwierdzenia bezczynności Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji musiałby niezwłocznie zafatwić sprawę oraz zarządzić wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych bezczynności, jak również w razie potrzeby podjąć środki zapobiegające bezczynności w przyszłości (art. 37 § 8 k.p.a.). Podmiotowi zgłaszającemu zbiórkę przysługuje ponadto prawo do wniesienia skargi na bezczynność organu. Skargę można wnieść w każdym czasie po wniesieniu ponaglenia (art. 53 § 2b p.p.s.a.<sup>67</sup>).

Ustawodawca dopuścił sytuację, w której organ poddający merytorycznej ocenie zgłoszenie zbiórki publicznej będzie zobowiązany do wydania decyzji administracyjnej zgodnie z przepisami k.p.a. Taka sytuacja zaistnieje w przypadku odmowy zamieszczenia informacji o zgłoszeniu zbiórki publicznej w portalu

<sup>66</sup> J. Blicharz, dz. cyt., s. 62.

<sup>67</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.).

zbiórek publicznych. Powyższa decyzja może zostać wydana, 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; jak również w przypadku gdy cel zbiórki nie jest zgodny z celem wynikającym z treści aktu założycielskiego komitetu społecznego oraz w przypadku gdy organizator zbiórki nie zamieścił w portalu sprawozdania z poprzedniej organizowanej zbiórki pomimo upływu ustawowych terminów (art. 15 ust. 1 u.z.p.z.p.). Ustawa wprowadza również stosunkowy krótki termin do wydania decyzji o odmowie zamieszczenia informacji o zgłoszeniu zbiórki publicznej w portalu zbiorok publicznych (trzy dni robocze dla zgłoszeń w postaci elektronicznej i siedem dni roboczych dla zgłoszeń w postaci papierowej, art. 15 ust. 2 u.z.p.z.p.). Podmiot zgłaszający zbiórkę publiczną nie ma możliwości odwołania się od tej decyzji, jednakże z uwagi na fakt, że decyzja została wydana w pierwszej instancji przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, istnieje możliwość zwrócenia się do tego samego ministra z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 127 § 3 k.p.a.). Do wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji (art. 127 § 3 k.p.a.).

Ustawa dopuszcza również sytuację konieczności zmiany danych zawartych w zgłoszeniu zbiórki publicznej (art. 12 u.z.p.z.p.). W takim przypadku organizator zbiórki każdorazowo informuje Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o zmianach, doręczając mu zaktualizowane zgłoszenie zbiórki publicznej w postaci elektronicznej albo papierowej w terminie 30 dni od dnia, w którym zmiana nastąpiła (art. 12 ust. 1 u.z.p.z.p.). Ponadto dopuszczalna jest zmiana celu zbiórki publicznej, lecz wyłącznie w sytuacji, jeżeli cel podany w zgłoszeniu został osiągnięty lub ze względów obiektywnych nie może być dalej realizowany, przy jednoczesnym założeniu, że realizacja nowo zgłoszonego celu pozostaje w sferze zadań publicznych, określonych w art. 4 ust. 1 u.d.p.p.w., lub w zakresie celów religijnych (art. 12 ust. 2 u.z.p.z.p.). W doktrynie podkreśla się, że w takiej sytuacji organizator zbiórki musi powtórnie ją zgłosić, a w przypadku zmiany

danych, wypełniając ponownie zgłoszenie, zaznacza się, iż jest to „zgłoszenie aktualizacyjne”<sup>68</sup>. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zamieszcza informację o zaktualizowanym zgłoszeniu w portalu zbiorów publicznych (art. 12 ust. 3 u.z.p.z.p.).

Regulacja dotycząca zbiorów publicznych traktuje w sposób dowolny organizację kwestii technicznych związanych z organizacją zbiorów, z jednym wyjątkiem dotyczącym zapewnienia identyfikatorów wszystkim osobom przeprowadzającym zbiorówkę (art. 8 u.z.p.z.p.). Identyfikatory muszą zawierać imię i nazwisko osoby przeprowadzającej zbiorówkę publiczną oraz w szczególności informacje o nazwie, celu zbiorówki publicznej i jej organizatorze, a także numer zbiorówki publicznej. Użycie sformułowania „w szczególności” oznacza, że identyfikatory mogą zawierać jeszcze inne dane, np. numer identyfikatora, datę zbiorówki czy też hasło zbiorówki. Osoby przeprowadzające zbiorówkę powinny umieścić identyfikator w miejscu widocznym dla każdego potencjalnego darczyńcy, który chce wesprzeć zbiorówkę. Koszt przygotowania identyfikatorów może być zaliczony do kosztów zbiorówki.

Zakończenie akcji zbiorówkowej *sensu stricto* powoduje materializację obowiązków z zakresu sprawozdawczości, których celem jest upublicznienie wyników zbiorówki oraz zaprezentowanie sposobu wydatkowania zebranych ofiar. Ustawa o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych wprowadziła w tej materii zupełnie nowe regulacje (art. 16 u.z.p.z.p.), na podstawie których organizator zbiorówki sporządza i doręcza Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji w celu zamieszczenia w portalu zbiorów publicznych dwa rodzaje sprawozdań – z przeprowadzonej zbiorówki publicznej z podaniem wartości i rodzaju zebranych ofiar (termin 30 dni od dnia zakończenia zbiorówki) oraz ze sposobu rozdysponowania zebranych ofiar (art. 16 ust. 1 u.z.p.z.p.). Sprawozdanie ze sposobu rozdysponowania zebranych ofiar musi zostać sporządzone (art. 16 ust. 2 u.z.p.z.p.):

a) w terminie trzech miesięcy od zakończenia roku obrotowego w przypadku organizacji pozarządowych i podmiotów,

<sup>68</sup> J. Blicharz, dz. cyt., s. 60–61.

o których mowa w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w., a jeżeli ofiary w tym terminie nie zostaną rozdysponowane – w terminie trzech miesięcy od zakończenia każdego roku obrotowego do momentu rozdysponowania zebranych ofiar;

- b) w przypadku komitetów społecznych w terminie 30 dni od zakończenia dwunastomiesięcznego okresu od zakończenia zbiórki publicznej, a w przypadku gdy ofiary w tym terminie nie zostaną rozdysponowane – w terminie 30 dni od zakończenia każdego kolejnego dwunastomiesięcznego okresu aż do momentu rozdysponowania zebranych ofiar.

W odniesieniu do zbiorów trwających dłużej niż rok organizator sporządza i doręcza Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji sprawozdanie z przeprowadzonej zbiórki publicznej (w terminie 30 dni od zakończenia każdego sześciomiesięcznego okresu prowadzenia zbiórki, przy czym pierwszy okres liczy się od dnia rozpoczęcia zbiórki publicznej) oraz sprawozdanie ze sposobu rozdysponowania zebranych ofiar (w terminie 30 dni od dnia zakończenia każdego dwunastomiesięcznego okresu, przy czym pierwszy okres liczy się od dnia rozpoczęcia zbiórki publicznej aż do momentu rozdysponowania ofiar, art. 17 u.z.p.z.p.). Wzór sprawozdań stanowią załączniki nr 3 i 4 do r.w.d.d.z.p.

Sprawozdania ze zbiorów publicznych mogą być przesłane w postaci dokumentu elektronicznego lub w postaci papierowej, lecz muszą zostać podpisane zgodnie z zasadami, które odnoszą się do zgłoszenia zbiórki (art. 18 ust. 3 i ust. 4 u.z.p.z.p.). Sprawozdania, które nie zawierają braków formalnych, są zamieszczane w portalu zbiorów publicznych w postaci dokumentu elektronicznego (art. 18 ust. 1 u.z.p.z.p.). W przypadku gdy podczas oceny merytorycznej sprawozdania wystąpią braki formalne, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji jest zobowiązany do wezwania do ich uzupełnienia w terminie 14 dni z pouczeniem, że nieusunięcie braków spowoduje, że przesłane sprawozdanie nie zostanie zamieszczone w portalu zbiorów publicznych (art. 20 u.z.p.z.p.). Niezależnie od tego, w jakiej formie sprawozdania zostały złożone, muszą być opublikowane w portalu zbiorów publicznych, tak aby każdy zainteresowany mógł się z nimi zapoznać (art. 18

ust. 1 u.z.p.z.p.). W praktyce zdarzają się również przypadki niezłożenia sprawozdania z przeprowadzonej zbiórki publicznej w ustawowym terminie. Konsekwencją niezłożenia sprawozdania będzie z jednej strony jego niezamieszczenie w portalu zbiorok publicznych, a z drugiej strony brak możliwości zorganizowania kolejnej zbiórki publicznej z uwagi na fakt, że Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji będzie zobowiązany do wydania obligatoryjnej decyzji o odmowie zamieszczenia informacji o zgłoszeniu zbiórki publicznej (art. 15 ust. 1 pkt 2 u.z.p.z.p.). Ponadto niezłożenie sprawozdania w terminie może wpłynąć negatywnie na wizerunek i postrzeganie danego podmiotu będącego organizatorem zbiórki. W przypadku skutecznego złożenia sprawozdań są one uwidaczniane w portalu zbiorok publicznych wraz z informacją o zgłoszeniu zbiórki publicznej przez 10 lat od dnia upływu terminu przesłania ostatniego sprawozdania (art. 19 u.z.p.z.p.). Dzięki tak długiemu okresowi udostępniania informacji o zbiorokach publicznych są one bardziej transparentne, przez co sprzyjają dalszej budowie społeczeństwa obywatelskiego i dalszemu rozwojowi filantropii w Polsce.

## 2.5. Odpowiedzialność za przeprowadzenie zbiórki publicznej niezgodnie z przepisami ustawy

Zasady odpowiedzialności za przeprowadzenie zbiórki niezgodnie z przepisami uchylonej u.zb.p. oraz u.z.p.z.p. są uregulowane w art. 56 k.w., zgodnie z którym kto bez wymaganego zgłoszenia zbiórki publicznej lub niezgodnie ze zgłoszeniem zbiórki publicznej organizuje lub przeprowadza publiczną zbiórkę ofiar, podlega karze grzywny. Jak podkreśla się w doktrynie, celem wprowadzenia tego przepisu jest ochrona społeczeństwa przed nadużywaniem ofiarności przez osoby nieuczciwe, które postępują wbrew

obowiązującym przepisom prawa<sup>69</sup>. Wykroczenie to może być popełnione wyłącznie w sytuacji, gdy zbiórka ma charakter zbiórki publicznej w rozumieniu art. 1 u.z.p.z.p. i nie jest to zbiórka niepodlegająca ustawie zgodnie z art. 2 u.z.p.z.p. Wykroczenie to ma charakter powszechny, tzn. może je popełnić każdy zdolny do ponoszenia odpowiedzialności<sup>70</sup>. Wykroczenie to można popełnić zarówno umyślnie, jak i nieumyślnie<sup>71</sup>. Omawiane wykroczenie zostaje popełnione w sytuacji, gdy zbiórka zostaje przeprowadzona bez wymaganego zgłoszenia na portal zbiorok publicznych lub niezgodnie ze zgłoszeniem, tzn. gdy faktyczny cel zbiórki jest inny niż ten objęty treścią dokonanego zgłoszenia na portal zbiorok publicznych. Ustawa przewiduje ponoszenie odpowiedzialności za popełnienie wykroczenia dla osób i podmiotów, które organizują lub przeprowadzają zbiórkę. Wykroczenie to mogą zatem popełnić:

- a) osoby fizyczne, które choć nie są uprawnione do prowadzenia zbiórki publicznej zgodnie z art. 3 u.z.p.z.p., organizują ją lub przeprowadzają bez zgłoszenia;
- b) osoby prawne, które choć nie są uprawnione do prowadzenia zbiórki publicznej zgodnie z art. 3 u.z.p.z.p., organizują ją lub przeprowadzają bez zgłoszenia;
- c) jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, którym k.c. przyznaje zdolność prawną, a które choć nie są uprawnione do prowadzenia zbiórki publicznej zgodnie z art. 3 u.z.p.z.p., organizują ją lub przeprowadzają bez zgłoszenia;
- d) organizacje pozarządowe, o których mowa w art. 3 ust. 2 u.d.p.p.w., uprawnione do prowadzenia zbiórki, jeżeli organizują lub przeprowadzają zbiórkę bez wymaganego zgłoszenia lub niezgodnie ze zgłoszeniem;

---

<sup>69</sup> Tak B. Kurzępa, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2008, art. 56; W. Jankowski, [w:] T. Grzegorzczak, W. Jankowski, M. Zbrojewski, *Kodeks wykroczeń. Komentarz...*, art. 56.

<sup>70</sup> T. Bojarski, dz. cyt., art. 56.

<sup>71</sup> M. Bojarski, W. Radecki, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2016, art. 56.

- e) podmiot, o którym mowa w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w., jeżeli organizuje lub przeprowadza zbiórkę bez wymaganego zgłoszenia lub niezgodnie ze zgłoszeniem;
- f) komitet społeczny powołany w celu przeprowadzenia zbiórki publicznej, uprawniony do prowadzenia zbiórki, jeżeli organizuje lub przeprowadza zbiórkę bez wymaganego zgłoszenia lub niezgodnie ze zgłoszeniem.

Dla wypełnienia dyspozycji przepisu wystarczy, że powyższe osoby lub podmioty organizują lub przeprowadzają zbiórkę. W doktrynie podkreśla się, że przez organizowanie zbiórki rozumie się:

podejmowanie czynności przygotowujących samo przeprowadzenie zbiórki, umożliwiających jej dojście do skutku, na przykład ustalenie sposobu przeprowadzenia zbiórki, zaplanowanie jej czasu, miejsca, wyznaczenie osób przeprowadzających zbiórkę, wyposażenie ich w konieczne wyposażenie (puszki, pudełka itp.). Przeprowadzenie zbiórki to już jej faktyczna realizacja, czyli podjęcie czynności zbierania ofiar<sup>72</sup>.

Wysokość kary grzywny, która może zostać nałożona w związku z popełnieniem omawianego wykroczenia, wynosi od 20 do 5000 zł (art. 24 § 1 k.w.). Podżeganie do popełnienia powyższego wykroczenia i pomocnictwo w nim są również karalne (art. 56 § 2 k.w.). Ponadto w przypadku popełnienia wykroczenia można orzec przepadek przedmiotów uzyskanych ze zbiórki publicznej przeprowadzonej niezgodnie ze zgłoszeniem, orzeka się zaś ich przepadek, gdy zbiórkę publiczną przeprowadzono bez zgłoszenia (art. 56 § 3 k.w.). Sąd może zatem orzec fakultatywny przepadek przedmiotów uzyskanych ze zbiórki publicznej przeprowadzonej niezgodnie ze zgłoszeniem, zaś orzeczenie tego przypadku jest obligatoryjne w sytuacji, gdy zbiórkę publiczną przeprowadzono bez zgłoszenia. Ustawodawca dopuszcza zatem, że organizator

---

<sup>72</sup> P. Kozłowska-Kalisz, [w] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. M. Mozgawa, wyd. 2, Warszawa 2009, art. 56.



zbiórki może popełnić błąd przy zgłaszaniu zbiórki na portal zbiórek publicznych polegający na błędnym określeniu jej celu w stosunku do rzeczywistego celu zbiórki i uznać, że uzyskane w jej wyniku ofiary w gotówce lub naturze mogą zostać przeznaczone w całości na realizację celu zbiórki. Jeżeli jednak organizator lub przeprowadzający zbiórkę świadomie nie dokonuje jej zgłoszenia, to konsekwencją będzie obligatoryjny przepadek przedmiotów uzyskanych ze zbiórki. Co więcej, można orzec zarówno przepadek przedmiotów uzyskanych ze zbiórki zorganizowanej niezgodnie z przepisami k.w. także wtedy, gdy zostały one przekazane przez sprawcę innej osobie lub instytucji, jak i przepadek pieniędzy uzyskanych za zebrane ofiary w naturze i rzeczy nabytych za uzyskane ze zbiórki publicznej pieniądze (art. 56 § 4 k.w.). Przedmioty, których przepadek orzeczono, należy przekazać instytucji pomocy społecznej lub instytucji kultury (art. 56 § 5 k.w.).

Kolejny przepisem, który wprost odnosi się do popełnienia wykroczenia związanego z działalnością zbiórkową, jest art. 57 k.w. Stanowi on, że kto organizuje lub przeprowadza publiczną zbiórkę ofiar na uiszczenie grzywny orzeczonej za przestępstwo, w tym i przestępstwo skarbowe, wykroczenie lub wykroczenie skarbowe albo nie będąc osobą najbliższą dla skazanego lub ukaranego, uiszcza za niego grzywnę lub ofiarowuje mu albo osobie dla niego najbliższej pieniądze na ten cel, podlega karze aresztu albo grzywny (art. 57 § 1 k.w.). W doktrynie podkreśla się, że celem powyższego przepisu jest spenalizowanie nagannego zachowania polegającego na łączeniu działalności zbiórkowej, będącej działalnością z natury dobroczynną, z uzyskaniem środków na zapłatę grzywny orzeczonej przez sąd. Taka zbiórka mogłaby być uznana za swoistą manifestację przeciwko wyrokowi oraz działać demoralizująco na społeczeństwo poprzez udzielenie aprobaty dla zachowania sprawcy, który został ukarany grzywną<sup>73</sup>. Ponadto zapłata grzywny ze środków uzyskanych ze zbiórki pozbawia tę karę przedmiotu osobistej dolegliwości, co jest niezgodne z celem tej kary<sup>74</sup>.

<sup>73</sup> Tamże, art. 57.

<sup>74</sup> B. Kurzępa, dz. cyt., art. 57.

Wykroczenie to ma charakter powszechny, co powoduje, że może je popełnić każdy. Wykroczenie obejmuje zarówno organizowanie zbiórki, jak i jej przeprowadzanie. W przypadku organizacji zbiórki na uiszczenie grzywny orzeczonej za przestępstwo sprawca popełnia wykroczenie umyślne w zamiarze bezpośrednim, a w przypadku samego przeprowadzania zbiórki zachowanie sprawcy może być zarówno działaniem umyślnym, jak i nieumyślnym<sup>75</sup>. Nie popełnia powyższego wykroczenia jedynie osoba najbliższa, która może uiszczyć grzywnę za ukaranego. Za osobę najbliższą uznaje się małżonka, wstępnego, zstępnego, rodzeństwo, powinowatego w tej samej linii lub tym samym stopniu, osobę pozostającą w stosunku przysposobienia oraz jej małżonka, a także osobę pozostającą we wspólnym pożyciu (art. 47 § 3 k.w.). Co istotne, gdy osoba najbliższa podejmie działania mające na celu zorganizowanie zbiórki na zapłatę grzywny, to poniesie ona odpowiedzialność za popełnienie wykroczenia. Podżeganie do popełnienia ww. wykroczenia i pomocnictwo w nim również są karane (art. 57 § 2 k.w.). Osoba organizująca lub przeprowadzająca zbiórkę nie poniesie odpowiedzialności za popełnienie wykroczenia, jeżeli zbiórka nie będzie miała przymiotu zbiórki publicznej w rozumieniu u.z.p.z.p. oraz gdy zebrane środki zostaną przeznaczone na pokrycie innego zobowiązania niż grzywna, np. na pokrycie nałożonej kary administracyjnej. Odpowiedzialności za popełnienie wykroczenia nie poniesie też osoba, która przekazała darowiznę na rzecz ukaranego lub osoby mu najbliższej, jeżeli nie wiedziała, że środki te będą przeznaczone na zapłatę grzywny<sup>76</sup>. W przypadku popełnienia ww. wykroczenia k.w. przewiduje obligatoryjny przepadek zebranych ofiar lub pieniędzy uzyskanych za zebrane ofiary w naturze, a także pieniądze wpłaconych na poczet grzywny lub ofiarowanych na ten cel. Przedmioty, których przepadek orzeczono, należy przekazać instytucji pomocy społecznej lub instytucji kulturalno-oświatowej (art. 57 § 3 i § 4 k.w.).

<sup>75</sup> T. Grzegorzczak, W. Jankowski, M. Zbrojewska, dz. cyt., art. 57.

<sup>76</sup> Tamże.

## 2.6. Zbiórki publiczne w przepisach prawa

Zagadnienie zbiorów publicznych jako jednego z istotnych elementów tworzących społeczeństwo obywatelskie występuje nie tylko w u.z.p.z.p., lecz także w innych aktach prawnych. Dlatego też uważam, że dla kompleksowego przedstawienia materii zbiorów publicznych w polskim porządku prawnym niezbędne były zidentyfikowanie aktów prawnych zawierających materię zbiorów publicznych oraz przedstawienie tych regulacji.

Zagadnienie zbiorów publicznych występuje w 12 aktach prawnych z różnych gałęzi prawa, tj. prawa administracyjnego, prawa podatkowego czy też prawa wyborczego. Do tych aktów prawnych zaliczymy:

1. ustawę o usługach płatniczych<sup>77</sup>. Z art. 6 pkt 4 u.u.p. wynika, że przepisów ustawy nie stosuje się do transakcji płatniczych w ramach wykonywanego niezawodowo gromadzenia i dostarczania gotówki w toku działalności niezarobkowej, w szczególności zbierania i wydatkowania środków pieniężnych w ramach zbiorów publicznych. W związku z powyższym ustawodawca wprowadził zasadę, że transakcje płatnicze dokonywane w ramach zbiorów publicznych nie stanowią usług płatniczych w rozumieniu ustawy, a zatem przepisy ustawy nie mają do nich zastosowania;
2. ustawę Kodeks wyborczy<sup>78</sup>. Z art. 131 § 2 u.k.w. wynika, że zabronione jest przeprowadzanie przez komitet wyborczy zbiorów publicznych. Zakaz ten, jak podkreśla się w doktrynie, dotyczy nie tylko zbiorów przeprowadzanych w celu zdobycia środków na kampanię wyborczą, lecz także zbiorów przeprowadzanych przez komitet wyborczy na cele społecznie użyteczne, np. pomocy dla poszkodowanych w wyniku klęski

---

<sup>77</sup> Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 659 ze zm.).

<sup>78</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 684 ze zm.).

żywiolowej<sup>79</sup>. Konsekwencjami przeprowadzenia zbiórki publicznej w związku z wyborami na cele kampanii wyborczej są wymierzenie grzywny w wysokości od 1 tys. do 100 tys. zł (art. 504 u.k.w.) oraz obligatoryjne odrzucenie sprawozdania finansowego przez organ wyborczy (art. 144 § 1 pkt 3b u.k.w.). Prowadzenie zbiórki publicznej w związku z wyborami na cele kampanii wyborczej stanowi występki powszechny, umyślny, formalny i ścigany z oskarżenia publicznego. Może go zatem popełnić każdy, kto zorganizuje zbiórkę publiczną na cele kampanii wyborczej. Przez organizację należy rozumieć planowanie, koordynowanie, tworzenie zespołu czy też animacje zbiórki na cele kampanii wyborczej<sup>80</sup>. Co istotne, art. 131 § 2 u.k.w. zabrania komitetowi przeprowadzania jakichkolwiek zbiórek publicznych, a art. 504 ustawy stanowi, że popełnia występki każdy, kto organizuje zbiórkę publiczną na cele kampanii wyborczej. W związku z powyższym należy stwierdzić, że komitet wyborczy poniesie odpowiedzialność z art. 504 u.k.w. wyłącznie, gdy zorganizuje zbiórkę publiczną na cele kampanii wyborczej;

3. ustawę o podatku od towarów i usług<sup>81</sup>. Zgodnie z art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.t.u. zwalnia się od podatku import towarów przesyłanych nieodpłatnie przez osoby mające swoje miejsce zamieszkania lub siedzibę na terytorium państwa trzeciego, przeznaczonych dla organizacji społecznych lub jednostek organizacyjnych statutowo powołanych do prowadzenia działalności charytatywnej lub do realizacji pomocy humanitarnej, wykorzystywanych do zebrania funduszy w trakcie zbiórek publicznych organizowanych na rzecz osób potrzebujących pomocy. Zgodnie z ustawą przez terytorium państwa trzeciego rozumie się terytorium państwa niewchodzącego w skład Unii

---

<sup>79</sup> K. Czaplicki i in., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014, art. 131.

<sup>80</sup> Tamże, art. 504.

<sup>81</sup> Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2174 ze zm.).

Europejskiej (art. 2 pkt 5 u.p.t.u.). W związku z powyższym zwolnione od podatku VAT będą towary przesłane nieodpłatnie spoza Unii Europejskiej, jeżeli zostaną one wykorzystane do zebrania funduszy w czasie zbiórek publicznych organizowanych na rzecz osób potrzebujących pomocy. Powyższe zwolnienie ma zastosowanie wyłącznie do organizacji społecznych lub jednostek organizacyjnych, których procedury księgowe umożliwiają kontrolę wykorzystania towarów zwolnionych od podatku (art. 61 ust. 2 u.p.t.u.). Zwolnienia od podatku nie stosuje się do napojów alkoholowych, tytoniu i wyrobów tytoniowych, kawy i herbaty oraz środków transportu, z wyjątkiem ambulansów (art. 61 ust. 3 u.p.t.u.);

4. ustawę o zatrudnieniu socjalnym<sup>82</sup>. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 2a u.z.s. utworzenie Centrum Integracji Społecznej przez organizację pozarządową jest finansowane z zasobów instytucji tworzącej pochodzących ze zbiórek, z darowizn lub innych źródeł. Ponadto zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy działalność Centrum Integracji Społecznej może być finansowana z zasobów instytucji tworzącej pochodzących ze zbiórek, z darowizn lub innych źródeł. W związku z powyższym dopuszczalne jest zorganizowanie zbiórki publicznej na cele związane z utworzeniem lub finansowaniem Centrum Integracji Społecznej;
5. ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zgodnie z art. 33a u.d.p.p.w. Dyrektor Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (dalej: Dyrektor NIW-CRSO) w przypadku prowadzenia zbiórki publicznej bez wymaganego zgłoszenia lub nienadesłania do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji sprawozdania z przeprowadzonej zbiórki publicznej lub sprawozdania ze sposobu rozdysponowania zebranych ofiar bądź w przypadku nienadesłania informacji o rozliczeniu środków pochodzących ze zbiórki publicznej wzywa organizację pożytku publicznego do zaniechania naruszeń oraz przedstawienia niezbędných

---

<sup>82</sup> Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 217 ze zm.).

wyjaśnień, a w przypadku niezastosowania się organizacji do wezwania w terminie 30 dni od jego otrzymania, występuje do sądu rejestrowego o wykreślenie informacji o nadaniu organizacji statusu OPP. Przepis ten dotyczy wyłącznie organizacji mających status OPP, które organizują zbiórki publiczne i nie dopełniają obowiązków wynikających z u.z.p.z.p.;

6. ustawę o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych<sup>83</sup> i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z art. 22 ust. 3 u.s.w.k.n.d.s.z. informacja o zgłoszeniu zbiórki publicznej, która ma zostać przeprowadzona na obszarze, gdzie wprowadzono stan wojenny, może zostać zamieszczona w ogólnopolskim elektronicznym portalu zbiorów publicznych tylko wówczas, gdy w ocenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji przeprowadzenie zbiórki nie utrudni realizacji celów wprowadzenia stanu wojennego. Zatem w okresie stanu wojennego może zostać ograniczone prawo do organizowania zbiorów publicznych. Zbiórka w tym okresie może być zatem przeprowadzona wyłącznie po uzyskaniu zgody Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, który w drodze decyzji o charakterze uznaniowym stwierdzi, czy przeprowadzenie zbiórki nie utrudni realizacji celów wprowadzenia stanu wojennego. Jeżeli przeprowadzenie zbiórki nie utrudni realizacji celów wprowadzenia stanu wojennego, to zgłoszenie zbiórki publicznej może zostać przyjęte i opublikowane w ogólnopolskim portalu zbiorów publicznych;
7. ustawę o stanie wyjątkowym<sup>84</sup>. Zgodnie z art. 16 ust. 3 u.s.wy. informacja o zgłoszeniu zbiórki publicznej, która ma zostać przeprowadzona na obszarze, gdzie na którym wprowadzono

---

<sup>83</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1932).

<sup>84</sup> Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1928).

stan wyjątkowy, może zostać zamieszczona w ogólnopolskim elektronicznym portalu zbiorów publicznych tylko wówczas, gdy w ocenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji przeprowadzenie zbiórki nie utrudni realizacji celów wprowadzenia stanu wyjątkowego. Powyższa regulacja zawiera analogiczne zasady jak te dotyczące organizacji zbiórki publicznej w okresie stanu wojennego;

8. ustawę o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli<sup>85</sup>. Zgodnie z art. 15 ust. 2 u.w.i.u.o. komitet inicjatywy ustawodawczej może organizować zbiórki publiczne środków finansowych na cele związane z wykonywaniem inicjatywy ustawodawczej, na zasadach i w trybie określonych w u.z.p.z.p. Ustawa dopuszcza zatem, że komitet w ramach swoich działań może zorganizować zbiórkę publiczną i przeznaczyć uzyskane w ten sposób ofiary na cele związane z wykonywaniem inicjatywy ustawodawczej. Środki uzyskane ze zbiórki mogą być zatem przeznaczone przez komitet na czynności związane z przygotowaniem projektu ustawy, jego rozpowszechnianiem, kampanią promocyjną, a także organizacją zbierania podpisów obywateli popierających projekt, które to czynności zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy są czynnościami wykonywanymi przez komitet. Należy jednak zwrócić uwagę, że ww. zbiórka może być zorganizowana na poparcie inicjatywy ustawodawczej koniecznie pokrywającej się z celami, dla których mogą być zorganizowane zbiórki publiczne zgodnie z u.z.p.z.p.;
9. ustawę o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności<sup>86</sup>. Zgodnie z art. 6a u.z.o.p.w. tworzy się Fundusz Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieźniennych Zakładów Pracy, zwany dalej Funduszem Aktywizacji, którego dysponentem jest Dyrektor Generalny Służby Więziennej. Fundusz Aktywizacji jest państwowym funduszem celowym. Przychodami

---

<sup>85</sup> Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2120).

<sup>86</sup> Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2151 ze zm.).

Funduszu Aktywizacji są m.in. środki pieniężne pochodzące ze spadków, z zapisów, darowizn, dotacji, ze zbiórek i z innych źródeł. Środki Funduszu Aktywizacji zgodnie z art. 8 ustawy przeznaczają się na finansowanie działań w zakresie resocjalizacji oraz wykonywania kary pozbawienia wolności, w szczególności na tworzenie nowych miejsc pracy dla osób pozbawionych wolności oraz ochronę istniejących, tworzenie i utrzymanie w zakładach karnych infrastruktury związanej z realizacją ustawowych zadań Służby Więziennej, modernizację przywieziennych zakładów pracy i ich produkcji, organizowanie nauki zawodu i doskonalenia zawodowego dla osób pozbawionych wolności i organizowanie szkoleń w zakresie aktywizacji zawodowej i umiejętności poszukiwania pracy;

10. ustawę o partiach politycznych<sup>87</sup>. Zgodnie z art. 24 ust. 6 u.p.p. partia polityczna nie może przeprowadzać zbiórek publicznych. Konsekwencjami uzyskiwania środków finansowanych ze zbiórek publicznych przez partię polityczną są obligatoryjne odrzucenie sprawozdania o źródłach uzyskania środków finansowych przez Państwową Komisję Wyborczą oraz popełnienie występku zagrożonego karą grzywny (art. 49a u.p.p.). W doktrynie podkreśla się, że pomiędzy przepisem art. 24 ust. 6 u.p.p. a przepisem art. 49a u.p.p. istnieje rozbieżność polegająca na tym, że zgodnie z art. 24 ust. 6 u.p.p. to partia polityczna nie może przeprowadzić zbiórki publicznej, a przestępstwo z art. 49 a u.p.p. może popełnić każdy, co sugerowałoby, iż jest to przestępstwo powszechne. Ma to szczególne znaczenie w sytuacji, gdyby zbiórka została zorganizowana pod szyldem partii przez osobę niebędącą jej członkiem i nieuprawnioną do reprezentowania partii. W tej sytuacji postuluje się, żeby rozstrzygające było finalne przeznaczenie zebranych środków<sup>88</sup>;

<sup>87</sup> Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 580).

<sup>88</sup> M. Dębska, *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz*, Warszawa 2013, art. 49a.



11. ustawę o gwarancjach wolności sumienia i wyznania<sup>89</sup>. Zgodnie z art. 24 ust. 1 u.g.w.s.w. w celu realizacji działalności charytatywno-opiekuńczej Kościoły i inne związki wyznaniowe mają prawo zakładać i prowadzić, na zasadach określonych w ustawach, odpowiednie instytucje, w tym zakłady dla osób potrzebujących opieki, szpitale i inne zakłady lecznicze podmiotów leczniczych w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej, żłobki i schroniska dla dzieci. Zgodnie z art. 24 ust. 2 pkt 3 u.g.w.s.w. środki na realizację działalności charytatywno-opiekuńczej pochodzą w szczególności z dochodów z imprez i zbiórek publicznych. Trzeba jednak dodać, że zbiórki organizowane przez Kościoły i związki wyznaniowe, jeżeli odbywają się w obrębie terenów kościelnych, kaplic oraz w miejscach i okolicznościach zwyczajowo przyjętych w danej okolicy i w sposób tradycyjnie ustalony, a ich celem jest działalność charytatywno-opiekuńcza, są wyłączone spod jurysdykcji u.z.p.z.p. na zasadzie art. 2 pkt 1 u.zp.z.p.;
12. ustawę o Narodowym Funduszu Rewaloryzacji Zabytków Krakowa<sup>90</sup>. Zgodnie z art. 2 pkt 2 u.n.f.r.z.k. dochodami funduszu są wpłaty z organizowanych na rzecz funduszu zbiórek publicznych i imprez. Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy środkami funduszu dysponuje Społeczny Komitet Odnowy Zabytków Krakowa. Zgodnie z art. 3 pkt 3 u.z.p.z.p. jest on uprawniony do prowadzenia zbiórek publicznych, z których środki będą stanowiły dochody Narodowego Funduszu Rewaloryzacji Zabytków Krakowa.

## 2.7. Zbiórki publiczne w orzecznictwie

W niniejszym podrozdziale dokonam przeglądu i analizy orzecznictwa sądowego dotyczącego zbiórek publicznych. Przeprowadzona analiza orzecznictwa pozwala na jednoznaczne stwierdzenie,

---

<sup>89</sup> Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1153).

<sup>90</sup> Ustawa z dnia 18 kwietnia 1985 r. o Narodowym Funduszu Rewaloryzacji Zabytków Krakowa (Dz.U. z 1985 r. Nr 21, poz. 90 ze zm.).

że przeważająca liczba orzeczeń, w tym doniosłych z punktu widzenia przedmiotu rozprawy, została wydana w okresie obowiązywania u.zb.p. Uważam, że dla potrzeb analizy niezbędne jest przytoczenie dwóch orzeczeń z okresu II Rzeczypospolitej. SN w wyroku z dnia 14 stycznia 1935 r.<sup>91</sup> przedstawił interpretację pojęcia zbierania z art. 1 u.zb.p., wskazując, że pojęcie to:

obejmuje zarówno wzywianie do składania ofiar, jak i przyjmowanie ich, przyczem wzywianie do składania ofiar może mieć miejsce również i w formie oświadczenia gotowości ich przyjmowania, skoro karalność czynu nie zależy od skuteczności środków zastosowanych przez zbierających.

Uważam, że przytoczona powyżej interpretacja pojęcia zbierania, z uwagi na swój charakter i trafność oceny zachowała aktualność do dziś pomimo zmiany stanu prawnego. W kolejnym z wyroków SN, odnosząc się do pojęcia „publicznego” zbierania ofiar z art. 1 u.zb.p., stwierdził, że ustawa:

nie utożsamia pojęcia „publicznego” zbierania ofiar z pojęciem zbierania na „miejscach publicznych”, co jest widoczne z zestawienia art. 1 ustawy z art. 13, który wyłącza zbiórki w lokalach niepublicznych tylko pod pewnymi warunkami. Obchodzenie przeto mieszkań prywatnych i dostępność w ten sposób do nieokreślonej liczby osób z prośbą o ofiary odpowiada pojęciu publicznego ich zbierania w rozumieniu omawianej ustawy<sup>92</sup>.

Powyższe stanowisko SN również zachowało swoją aktualność, z czym wiąże się w szczególności fakt, że w obecnym stanie prawnym katalog zbiorów niestanowiących zbiorów publicznych w rozumieniu ustawy zasadniczo się nie zmienił. Co istotne, kolejne orzeczenia dotyczące zagadnień związanych ze zbiorami

<sup>91</sup> Wyrok SN z dnia 14 stycznia 1935 r., III K 1562/34, LEX nr 379269.

<sup>92</sup> Wyrok SN z dnia 3 listopada 1936 r., III K 1371/36, LEX nr 363931.

publicznymi, dostępne w bazach programów prawniczych, są wydane po 2000 roku. Na uwagę zasługują w szczególności te orzeczenia, w których sądy administracyjne rozpatrywały sprawy ze skarg organizacji pozarządowych na decyzje w przedmiocie odmów wydania zezwolenia na zorganizowanie zbiorok publicznych, na podstawie naruszenia przez organizację art. 3 u.z.b.p., stanowiącego, że pozwolenie na zbiórkę mogło być udzielone tylko wówczas, gdy cel zbiórki nie był przeciwny prawu oraz ze stanowiska interesu publicznego był godny poparcia. Za takie uważało się przede wszystkim cele: religijne, państwowe, oświatowe, zdrowotne, kulturalno-społeczne i społeczno-opiekuńcze. Do orzeczeń tych zaliczymy w szczególności wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 marca 2004 r.<sup>93</sup> oraz wyrok NSA z dnia 27 listopada 2013 r.<sup>94</sup>, jak również orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych i NSA<sup>95</sup>. W uzasadnieniach tych orzeczeń sądy podkreślały, że organ wydający decyzję w przedmiocie zezwolenia na zorganizowanie zbiorok publicznych działa w ramach uznania administracyjnego, co powoduje, że:

może on więc zarówno wydać decyzję pozytywną w postaci zezwolenia bądź wydać decyzję negatywną, czyli odmówić stosownego zezwolenia. Ustawodawca nie wskazuje przy tym wyraźnie reguł wyboru konsekwencji, określa natomiast granice decyzji pozytywnej. Pozwolenie może być więc udzielone tylko z uwagi na określone cele, tj. takie,

---

<sup>93</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 marca 2004 r., II SA 3657/03, LEX nr 150849.

<sup>94</sup> Wyrok NSA z dnia 27 listopada 2013 r., I OSK 1590/13, LEX nr 1557010.

<sup>95</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 czerwca 2004 r., II SA/Wa 252/04, LEX nr 824583; wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 lutego 2005 r., II SA/Wa 888/04, LEX nr 165757; wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 września 2005 r., IV SA/Wa 671/05, LEX nr 195023; wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 października 2005 r., IV SA/Wa 1347/05, LEX nr 215305; wyrok NSA z dnia 29 listopada 2005 r., I OSK 176/05, LEX nr 191940.

które są godne poparcia ze stanowiska interesu publicznego oraz nie są przeciwne prawu<sup>96</sup>.

Główną przyczyną wydawania przez organ decyzji w przedmiocie odmów wydania zezwolenia na zorganizowanie zbiorok publicznych był brak wiarygodności podmiotu przeprowadzającego zbiórkę publiczną, stanowiący naruszenie kryterium rękoma prawidłowego przeprowadzenia zbiórki jako warunku wydania decyzji pozytywnej. W jednym z orzeczeń sąd stwierdził, że:

okoliczności dotyczące wiarygodności wnioskodawcy stanowią element przesłanki interesu publicznego, o którym mowa w art. 3 ust. 1, co oznacza, że są dyrektywami wyboru dla organu podejmującego rozstrzygnięcie uznaniowe, jakim jest decyzja w przedmiocie udzielenia pozwolenia na zbiórkę publiczną. Wpływ na ocenę wiarygodności wnioskodawcy mają okoliczności przeprowadzenia poprzednich zbiorok, do których należy również sposób ich przeprowadzenia<sup>97</sup>.

Analiza powyższych orzeczeń pozwala na stwierdzenie, że przyczynami braku wiarygodności podmiotów, które występowały o wydanie zezwoleń na przeprowadzenia zbiorok, były:

1. przeprowadzenie poprzednich zbiorok bez zezwolenia, skutkujące odpowiedzialnością z art. 56 k.w.;
2. nadużycie zaufania społecznego;
3. naruszenie interesu społecznego polegające m.in. na stworzeniu pewności każdemu anonimowemu adresatowi zbiórki, że jego środki przekazane na wskazany cel istotnie na ten cel zostaną zużytkowane;
4. toczące się postępowania karne przeciwko członkom organizacji o dokonanie przestępstw przeciwko mieniu;

<sup>96</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 marca 2004 r., II SA 3657/03.

<sup>97</sup> Wyrok NSA z dnia 14 lutego 2013 r., I OSK 2613/12, LEX nr 1317987.

5. uznanie prezesa fundacji za winnego popełnienia wykroczenia z art. 56 k.w.;
6. problemy z prawidłowym rozliczeniem wyników poprzednich zbiórek publicznych;
7. nieprawidłowości w sposobie przeprowadzenia poprzednich ziórek publicznych.

Oprócz przytoczonych już orzeczeń sądy rozstrzygały jeszcze inne kwestie prawne związane z organizacją i przeprowadzeniem ziórek. W jednej ze spraw sąd rozważał kwestię organu uprawnionego do wydania decyzji w przedmiocie wyrażenia zgody na przeprowadzenie zbiórki w sytuacji, gdyby zbiórki miały być prowadzone na terenie kilku województw, z przeznaczeniem na wsparcie akcji o charakterze ogólnopolskim. W tym kontekście powstało pytanie, czy ww. decyzję mają wydać marszałkowie poszczególnych województw, na których terenie miałyby być prowadzone zbiórki, czy też Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji. W uzasadnieniu wyroku sąd stwierdził, że „w rozpatrywanym przypadku, skoro deklarowane tereny ziórek mają obejmować poszczególne województwa, właściwymi w sprawie będą marszałkowie województw”<sup>98</sup>. Kolejnym zagadnieniem będącym przedmiotem rozważań orzecznictwa była kwestia wydania przez organ decyzji odmawiającej wydania pozwolenia na przeprowadzenie ogólnokrajowej zbiórki publicznej. Powyższe rozstrzygnięcie opierało się głównie na zarzucie przeznaczania środków zebranych w czasie ziórek na „koszty administracyjne”, które organ kwestionował co do zasady, z kolei „koszty promocji” ziórek uznawał za „stosunkowo wysokie”<sup>99</sup>. W kolejnym z orzeczeń sąd odniósł się do kwestii istoty zbiórki publicznej, tj. zbierania dobrowolnych ofiar, stwierdzając, że:

---

<sup>98</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 sierpnia 2005 r., IV SA/Wa 723/05, LEX nr 886638.

<sup>99</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 maja 2007 r., IV SA/Wa 557/07, LEX nr 345950.

istotą zbiórki publicznej jest zbieranie ofiar, nie zaś pobieranie opłat, nawet jeżeli środki uzyskane z opłat są przeznaczone na z góry określony cel. Opłata oznacza bowiem kwotę pieniężną wypłaconą (uiszczoną) za coś (za usługi, świadczenia, prawo do czegoś), jest to z reguły cena [...] zatem opłata nie ma waloru dobrowolności w przeciwieństwie do ofiary<sup>100</sup>.

Kolejnym zagadnieniem, które pojawiło się w orzecznictwie, była kwestia zakwalifikowania jako zbiórki publicznej działań polegających na kierowaniu prośb o wsparcie finansowe na określone cele do kilkudziesięciu tysięcy osób w formie korespondencji indywidualnej. Sąd, uznając taką formę zbierania ofiar za zbiórkę publiczną, podkreślił, że:

rzeczywisty sens publicznego zbierania ofiar nie tkwi [...] w oznaczoności bądź nieoznaczoności adresata prośby. Istota publicznego zbierania ofiar polega na zbieraniu jawnie ofiar od osób innych, niż wymienione w art. 13 pkt c ustawy o zbiórkach publicznych, przy czym grono tych osób nie jest z góry zamknięte, ale zależy od możliwości dotarcia do nich przez organizatora zbiórki. Przymiotnik „publiczne” wskazuje przede wszystkim, że zbiórka odbywa się wobec świadków, w miejscu dostępnym dla wszystkich, oficjalnie i jawnie<sup>101</sup>.

WSA w Warszawie w trzech wyrokach odniósł się pobocznie do u.z.p.z.p. w kontekście potwierdzenia publicznego (jawnego) charakteru zbiórek publicznych, stwierdzając, że:

niezależnie [...] od źródła pochodzenia środków finansowych przeznaczonych na cele partii (publicznych, czy

---

<sup>100</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 czerwca 2009 r., IV SA/Gl 977/08, LEX nr 563974.

<sup>101</sup> Wyrok NSA z dnia 14 lutego 2013 r., I OSK 2613/12, LEX nr 1317987.

prywatnych), sposób ich wydatkowania stanowi sprawę publiczną. Poprawność tego kierunku myślenia znajduje potwierdzenie w ustawie z dnia 14 marca 2014 r. o zasadach zbiorów publicznych [...], w której ustawodawca nałożył na organizatora zbiórki publicznoprawny obowiązek zgłoszenia zbiórki publicznej, a także złożenia sprawozdań ze zbiórki oraz ze sposobu rozdysponowania zebranych ofiar. Pamiętając, że regulacja ta nie znajduje zastosowania w rozpatrywanej sprawie, warto jednak odnotować, iż świadczy ona o uznaniu przez ustawodawcę standardów jawności nie tylko w odniesieniu do środków publicznych<sup>102</sup>.

Należy również zwrócić uwagę na orzecznictwo sądów powszechnych dotyczące zbiorów publicznych. Sąd Rejonowy w Olsztynie IX Wydział Karny<sup>103</sup> rozpoznawał zagadnienie przeprowadzenia zbiórki publicznej bez wymaganego zezwolenia. W stanie faktycznym sprawy obwiniona zorganizowała bez wymaganego zezwolenia publiczną zbiórkę pieniędzy na rzecz wykupienia konia, którego właściciel chciał oddać na rzeź ze względu na złamanie nogi, co zostało potwierdzone w toku przeprowadzonego postępowania dowodowego. Obwiniona została uznana za winną popełnienia zarzucanego jej czynu i na podstawie art. 56 § 1 k.w. skazana na karę grzywny w wymiarze 200 zł. Orzeczenie jest nieprawomocne<sup>104</sup>. W kolejnym z wyroków Sąd Rejonowy

---

<sup>102</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 listopada 2015 r., II SAB/Wa 714/15, LEX nr 2030703; wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 grudnia 2016 r., II SAB/Wa 437/16, LEX nr 2189831; wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 grudnia 2016 r., II SAB/Wa 590/16, LEX nr 2189846.

<sup>103</sup> Wyrok SR w Olsztynie IX Wydział Karny z dnia 21 października 2015 r., IX W 2827/15, [http://orzeczenia.ms.gov.pl/details/wyrok\\$0020S\\$0105du\\$0020Rejonowego\\$0020w\\$0020Olsztynie\\$0020IX\\$0020Wydzia\\$0142\\$0020Karny\\$0020z\\$0020dnia\\$002021\\$0020pa\\$017a-dziennika\\$00202015\\$0020r.\\$002c\\$0020sygn.\\$0020akt\\$0020IX\\$0020W\\$00202827\\$002f15/150515250004506\\_IX\\_W\\_002827\\_2015\\_Uz\\_2015-12-01\\_002](http://orzeczenia.ms.gov.pl/details/wyrok$0020S$0105du$0020Rejonowego$0020w$0020Olsztynie$0020IX$0020Wydzia$0142$0020Karny$0020z$0020dnia$002021$0020pa$017a-dziennika$00202015$0020r.$002c$0020sygn.$0020akt$0020IX$0020W$00202827$002f15/150515250004506_IX_W_002827_2015_Uz_2015-12-01_002) (dostęp: 30.09.2019 r.)

<sup>104</sup> Stan na 30.09.2019 r.

w Tarnowskich Górach VI Zamiejscowy Wydział Karny<sup>105</sup> rozpoznawał sprawę przeprowadzenia przez obwinioną zbiórek publicznych w miejscach publicznych (na ulicy) bez zezwolenia i upoważnienia wydanego przez fundację, na rzecz której przeprowadzała zbiórki. Sąd rozpoznający sprawę uznał, że zachowanie obwinionej należy zakwalifikować jako wykroczenie z art. 58 § 2 k.w., tj. żebractwo w miejscach publicznym prowadzone w sposób oszukańczy, polegające na zbiorce pieniędzy od przypadkowo napotkanych osób. Sąd orzekł wobec obwinionej karę nagany. Orzeczenie jest nieprawomocne<sup>106</sup>.

Mając na uwadze powyższe rozważania, należy stwierdzić, że orzecznictwo w zakresie dotyczącym zbiórek publicznych zostało wydane głównie w okresie obowiązywania u.zb.p. Przyczyną tego stanu rzeczy może być fakt, że u.z.p.z.p., która w fazie projektu została poddana szerokim konsultacjom społecznym, zawiera szereg rozwiązań postulowanych przez środowisko organizacji pozarządowych. Rozwiązania te w poprzednim stanie prawnym budziły wątpliwości interpretacyjne, stanowiące podstawę przytoczonych orzeczeń. Ponadto należy podkreślić, że nowa ustawa zbiórkowa weszła w życie 17 lipca 2014 r., a zatem okres jej obowiązywania jest stosunkowo krótki. W związku z powyższym na rozwój orzecznictwa sądowego dotyczącego zbiórek publicznych pod rządami nowej ustawy trzeba jeszcze poczekać.

## 2.8. Podsumowanie

Zbiórki publiczne stanowią jedną z fundamentalnych form prowadzenia działalności filantropijnej w Polsce, przynoszącą wymierne środki finansowe. Powyższe stwierdzenie wynika wprost z danych

---

<sup>105</sup> Wyrok SR w Tarnowskich Górach VI Zamiejscowy Wydział Karny z dnia 24 listopada 2016 r., VI W 355/16, [http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/\\$N/15151303020006\\_VI\\_W\\_000355\\_2016\\_Uz\\_2016-11-24\\_001](http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/$N/15151303020006_VI_W_000355_2016_Uz_2016-11-24_001) (dostęp: 30.09.2019 r.).

<sup>106</sup> Stan na 30.09.2019 r.



przekazywanych za pośrednictwem ogólnopolskiego portalu zbiórek publicznych, według którego na dzień 30 września 2019 r. organizatorzy zbiórek zebrali łączną kwotę ponad 631,5 mln zł. Na uwagę zasługuje również podana w portalu liczba organizatorów zbiórek – 14 617<sup>107</sup>.

Zbiórki publiczne w Polsce cieszyły się dużą popularnością już w okresie zaborów, kiedy to były organizowane na podstawie przepisów obowiązujących w państwach zaborczych. Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości, z uwagi na doniosłość materii zbiórkowej i jej znaczenie dla życia społecznego, podjęto pierwsze działania legislacyjne zakończone uchwaleniem u.zb.p., która to ustawa obowiązywała aż do 17 lipca 2014 r., tj. do dnia wejścia w życie u.z.p.z.p. Należy podkreślić, że uchwalenie nowej ustawy regulującej zasady prowadzenia zbiórek publicznych było rozwiązaniem właściwym i pożądanym w szczególności przez sektor organizacji pozarządowych (głównego organizatora zbiórek publicznych) z uwagi na archaiczność przepisów u.zb.p., polegającą głównie na braku przystosowania przepisów do realiów prowadzenia współczesnej działalności zbiórkowej. Za dobrą praktykę należy uznać udział w procesie legislacyjnym kilkunastu organizacji pozarządowych, które zostały zaproszone do konsultacji projektu ustawy o zasadach prowadzenia zbiórek publicznych. Powyższe czynniki pozwoliły na uchwalenie aktu prawnego, który nie tylko wprowadził nowe rozwiązania legislacyjne, lecz także spełnił oczekiwania strony społecznej. Dokonanie kompleksowej analizy regulacji prawnych dotyczących zbiórek publicznych pozwala na ukształtowanie jej oceny pod kątem wpływu na rozwój działalności filantropijnej w Polsce. W tym celu niezbędne było wyróżnienie kryteriów o charakterze pozytywnym i negatywnym.

Uważam, że do kryteriów pozytywnych należy zaliczyć przede wszystkim wprowadzenie definicji legalnej zbiórki publicznej, która to definicja nie występowała w okresie obowiązywania u.zb.p., co powodowało praktyczne problemy interpretacyjne.

---

<sup>107</sup> <http://zbiorki.gov.pl/zbiorki/index> (dostęp: 30.09.2019 r.)

Następnie należy zwrócić uwagę na znaczące odformalizowanie procedury przeprowadzania zbiórek polegające na:

- a) odejściu od modelu uzyskiwania pozwoleń na przeprowadzenie zbiórki publicznej w formie decyzji administracyjnej wydawanej przez organy administracji publicznej wskazane w art. 2 u.zb.p. na rzecz modelu zgłoszenia zbiórki, skutkującego w przypadku dochowania wszelkich wymogów formalnych zamieszczeniem informacji o zgłoszeniu zbiórki publicznej przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w ogólnopolskim portalu zbiórek publicznych, co stanowi czynność materialno-techniczną. W obecnym stanie prawnym jedyną sytuacją, w której konieczne jest wydanie przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji decyzji administracyjnej, jest odmowa zamieszczenia informacji o zgłoszeniu zbiórki publicznej w ogólnopolskim portalu zbiórek publicznych w przypadku spełnienia przesłanek z art. 15 u.z.p.z.p. Konsekwencją przyjęcia modelu organizacji zbiórki poprzez dokonanie zgłoszenia jest znaczące skrócenie okresu oczekiwania na możliwość jej realizacji z terminu wynikającego z art. 35 k.p.a. (w poprzednim stanie prawnym) do trzech dni roboczych od daty wpływu zgłoszenia dla zgłoszeń dokonanych w postaci elektronicznej i siedmiu dni roboczych od daty wpływu zgłoszenia dla zgłoszeń dokonanych w postaci papierowej (art. 14 u.z.p.z.p.). Powyższa zmiana jest niezwykle korzystna dla organizatorów zbiórek, gdyż w praktyce niezwykle zdarzają się przypadki konieczności niezwłocznej organizacji zbiórki ze względu na zaistniałe okoliczności, np. stan zdrowia, wystąpienie klęski żywiołowej;
- b) udostępnieniu możliwości dokonania zgłoszenia aktu założycielskiego komitetu społecznego, zgłoszenia zbiórki publicznej oraz złożenia sprawozdania z przeprowadzonej zbiórki i sprawozdania ze sposobu rozdysponowania zebranych ofiar zarówno w formie papierowej, jak i w formie dokumentu elektronicznego opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym albo podpisem zaufanym, stanowiące przejaw informatyzacji administracji publicznej. W tym kontekście

- należy uznać za rozwiązanie pozytywne pozostawienie możliwości złożenia ww. dokumentów w formie papierowej dla organizatorów, którzy nie potrafią lub nie mogą korzystać z urządzeń informatycznych, a chcieliby podjąć się organizacji zbiórki;
- c) uproszczeniu zakresu treściowego identyfikatora zbiórki, który w obecnym stanie prawnym musi zawierać imię i nazwisko osoby przeprowadzającej zbiórkę publiczną oraz w szczególności informacje o nazwie, celu zbiórki publicznej i jej organizatorze, a także numer zbiórki publicznej (art. 8 ustawy). W związku z użyciem sformułowania „w szczególności” należy uznać, że organizator zbiórki może umieścić na identyfikatorze również inne informacje, które uzna za konieczne. W porównaniu z poprzednim stanem prawnym nie trzeba umieszczać w treści identyfikatora m.in. fotografii osoby przeprowadzającej zbiórkę publiczną ani określać terminu jego ważności. Identyfikator nie musi też być podpisany przez osobę upoważnioną do reprezentowania organizatora zbiórki ani opatrzony pieczęcią organizatora zbiórki. Powyższa zmiana usprawnia proces organizacji zbiórki, którego znaczącym i czasochłonnym elementem jest wytworzenie identyfikatorów.

Kwestią niezwykle istotną dla organizatorów zbiórek było również poszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych do przeprowadzenia zbiórki publicznej w stosunku do przepisów u.zb.p. Obecnie obowiązujące przepisy wskazują w sposób precyzyjny, które podmioty mogą zorganizować zbiórkę publiczną. Co ważne, organizatorami zbiórki publicznej mogą być nie tylko organizacje pozarządowe czy inne osoby prawne, lecz także osoby fizyczne, które wyrażają wolę powołania komitetu społecznego. Jest rzeczą oczywistą, że poszerzenie katalogu ww. podmiotów sprzyja dalszemu rozwojowi działalności zbiórkowej.

Jako pozytywną zmianę ustawodawczą należy również ocenić możliwość zmiany celu zbiórki publicznej w sytuacji, gdy założony cel został osiągnięty lub gdy z uwagi na kryteria obiektywne (takie jak śmierć podopiecznego czy zebranie wymaganej kwoty) nie może być on dalej realizowany. Warunkiem dokonania zmiany celu zbiórki publicznej jest, aby nowo obrany cel był zgodny

z katalogiem zadań ze sfery zadań publicznych, o których mowa w art. 4 ust. 1 u.d.p.p.w., lub był celem religijnym. W doktrynie podkreśla się, że zmiana celu zbiórki może nastąpić zarówno w trakcie jej trwania (poprzez powtórne zgłoszenie zbiórki), jak i na etapie rozdysponowywania zebranych ofiar<sup>108</sup>.

Prowadzenie działalności zbiórkowej, tj. korzystanie z ofiarności publicznej, musi wiązać się ze szczególnymi obowiązkami informacyjnymi oraz z możliwością kontroli społecznej. W tym kontekście uważam, że do kryteriów pozytywnych należy zaliczyć fakt wprowadzenia ustawowej regulacji zwiększającej kontrolę społeczną nad działalnością zbiórkową na skutek umożliwienia opinii publicznej uzyskiwania pełnej informacji o zbiórkach publicznych poprzez:

- a) umieszczanie informacji o organizatorze zbiórki, jej nazwie i stanie oraz informacji o złożonych sprawozdaniach ze zbiórek w ogólnodostępnym portalu zbiórek publicznych;
- b) udostępnienie w portalu zbiórek publicznych informacji o zgłoszeniu zbiórki oraz sprawozdań, o których mowa w pkt a, przez okres 10 lat od dnia upływu terminu przesłania ostatniego sprawozdania (art. 19 u.d.p.p.w.);
- c) wprowadzenie przez ustawodawcę dwóch rodzajów sprawozdań: z przeprowadzonej zbiórki i ze sposobu rozdysponowania zebranych ofiar. Zastosowanie tego podziału umożliwia organizatorowi zbiórki publicznej podanie do publicznej wiadomości informacji o wynikach zbiórki, w tym o sumie zebranych środków pieniężnych oraz kategorii i liczbie albo wartości zebranych darów rzeczowych (jeżeli takie wystąpiły), oraz kosztów organizacji zbiórki publicznej. Chodzi o to, aby organizator najpierw pozwał opinię publiczną poznać wyniki zbiórki, a dopiero w następnym sprawozdaniu przedstawiał cele, na które wydatkowano środki (z określeniem kwot), oraz kategorię i liczbę albo wartość rozdysponowanych darów rzeczowych (jeżeli takie wystąpiły). Przyjęcie powyższego rozwiązania jest korzystne dla organizatorów zbiórki i dla

---

<sup>108</sup> J. Blicharz, dz. cyt., s. 60.

przedstawicieli opinii publicznej (w tym uczestników zbiórki), którzy mogą poznać pełną informację o jej wynikach i realizacji zamierzonego celu zbiórki. W poprzednim stanie prawnym z uwagi na fakt wydawania decyzji administracyjnej zezwalającej na organizację zbiórki publicznej przez różne organy administracji publicznej jedyną możliwością uzyskania przez opinię publiczną ww. informacji mogło być złożenie wniosku o udostępnienie informacji publicznej;

- d) wprowadzenie regulacji, zgodnie z którą w przypadku niezłożenia w terminie sprawozdań ze zbiórki nie ma możliwości organizacji kolejnej zbiórki przez tego samego organizatora z uwagi na fakt, że Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji jest zobowiązany do wydania obligatoryjnej decyzji o odmowie zamieszczenia informacji o zgłoszeniu zbiórki publicznej w portalu zbiorok publicznych (art. 15 ust. 1 pkt 2 u.d.p.p.w.). Powyższa regulacja wyklucza z działalności zbiorkowej organizatorów zbiorok, którzy z jakichkolwiek przyczyn nie dopełnili obowiązków sprawozdawczych.

Do kryteriów o charakterze pozytywnym należy zaliczyć też wyłączenie stosowania przepisów u.z.p.z.p. względem wszelkich form zbierania ofiar, które pozostawiały ślad przepływu środków pieniężnych, i darów, gdzie występuje ich ewidencjonowanie, np. w formie przelewów na konta bankowe czy też za pomocą SMS-ów. W związku z powyższym działalność polegająca w szczególności na przyjmowaniu dobrowolnych wpłat na rachunek bankowy, wysyłce e-maili zachęcających do dokonywania dobrowolnych wpłat na rzecz danego podmiotu czy danej organizacji pozarządowej oraz działalność crowdfundingowa zostały jednoznacznie uznane za działania niestanowiące zbiorok publicznych w rozumieniu ustawy. Na uwagę i aprobatę zasługuje również pozostawienie dotychczasowych regulacji prawnych dotyczących zakresu odpowiedzialności za przeprowadzenie zbiórki niezgodnie z przepisami ustawy, wynikających z art. 56 i art. 57 k.w.

Oprócz powyższych kryteriów pozytywnych analiza przeprowadzona w niniejszym rozdziale pozwala na sformułowanie kryteriów negatywnych. Po pierwsze, należy podkreślić, że ustawodawca

nie dookreślił definicji legalnej pojęcia miejsca publicznego, lecz poprzestał wyłącznie na stwierdzeniu, że są to miejsca ogólnodostępne, a w szczególności ulice, place, parki i cmentarze (art. 1 ust. 2 ustawy), tj. uznał, że są to miejsca, gdzie najczęściej odbywają się zbiórki publiczne. Jednakże z uwagi na to, że pojęcie miejsca publicznego jest kluczowe dla całej regulacji, tj. uznania, że dana zbiórka będzie stanowiła zbiórkę publiczną w rozumieniu ustawy, jak również ze względu na podkreślany w doktrynie fakt braku definicji legalnej miejsca publicznego w polskim porządku prawnym<sup>109</sup> zasadne wydaje się dookreślenie definicji legalnej pojęcia miejsca publicznego. Ponadto ustawodawca w sposób nieprecyzyjny określił status tzw. zbiórki szkolnej jako niepodlegającej jurysdykcji ustawy. Zgodnie z ustawą zbiórką publiczną w rozumieniu ustawy nie jest zbieranie ofiar w gotówce lub w naturze wśród młodzieży szkolnej na terenach szkolnych, odbywające się na podstawie pozwolenia władz szkolnych (art. 2 pkt 4 u.z.p.z.p.). Poprzednio obowiązująca u.zb.p. zawierała niemalże identyczną regulację, z tą różnicą, że zbiórka miała się odbywać w „lokalach szkolnych”, a nie na „terenach szkolnych”. Pewną zasadną wątpliwość budzi brak dookreślenia, kogo rozumiemy pod pojęciem młodzieży szkolnej, z uwagi na brak definicji legalnej. Posługując się źródłami literaturowymi, można określić, że przez młodzież rozumiemy zróżnicowaną kategorię ludności w wieku od 11 do 25 lat<sup>110</sup>, co powodowałoby, że przez młodzież szkolną będziemy rozumieli uczniów ostatnich klas szkół podstawowych, uczniów szkół ponadpodstawowych oraz studentów szkół wyższych, a zbiórki niepodlegające regulacji ustawy mogłyby być organizowane we wskazanych rodzajach szkół. W związku z powyższym uważam, że zasadne byłoby doprecyzowanie regulacji dotyczącej tzw. zbiórek szkolnych jako niepodlegających jurysdykcji ustawy.

Podsumowując, należy stwierdzić, że wejście w życie u.z.p.z.p. skutkowało wprowadzeniem regulacji wpływającej korzystnie na rozwój zbiórek publicznych, które jak już podkreślono, stanowią

<sup>109</sup> Tamże, s. 35.

<sup>110</sup> B. Fatyga, dz. cyt.

jedną z kluczowych form prowadzenia działalności filantropijnej w Polsce. W chwili obecnej obserwujemy dynamiczny rozwój działalności zbiórkowej, mogący świadczyć nie tylko o względnej przejrzystości i transparentności regulacji prawnych, lecz także o zainteresowaniu donatorów wspierających zbiórki publiczne, co czyni tę formę wsparcia efektywną i skuteczną.

## ROZDZIAŁ 3

# Status organizacji pożytku publicznego jako jedna z form uzyskiwania środków na działalność filantropijną

### 3.1. Pojęcie organizacji pozarządowej i innych podmiotów, które mogą uzyskać status organizacji pożytku publicznego

Katalog podmiotów, które mogą uzyskać status OPP, jest zawarty w art. 3 u.d.p.p.w. Ustawa ta jest jednym z podstawowych aktów prawnych regulujących funkcjonowanie organizacji pozarządowych w Polsce. Nie bez przyczyny jest określana w doktrynie mianem „konstytucji trzeciego sektora”<sup>1</sup>. Jest ona aktem prawnym o systemowym znaczeniu dla funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego i demokracji w Rzeczypospolitej Polskiej<sup>2</sup>; aktem prawnym stanowiącym istotny element postępu w budowaniu

---

<sup>1</sup> J. Kopyra, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2005, art. 3; M. Halszka-Kurleto, *Organizacje pozarządowe w działalności pożytku publicznego*, Warszawa 2008, s. 36; J. Blicharz, *Status prawny organizacji pozarządowych w świetle ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2004, t. LVIII, s. 40.

<sup>2</sup> H. Izdebski, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 2.



tradycji demokratycznej i społeczeństwa obywatelskiego<sup>3</sup>; aktem prawnym uwzględniającym liczne postulaty przedstawicieli trzeciego sektora w Polsce<sup>4</sup>; aktem prawnym, którego uchwalenie było odpowiedzią na potrzebę regulacji ważnej dziedziny życia społecznego<sup>5</sup>; aktem prawnym porządkującym funkcjonowanie podmiotów należących do „trzeciego sektora”<sup>6</sup> czy też aktem prawnym, którego uchwalenie jest podsumowaniem wielu lat starań organizacji pozarządowych na rzecz stworzenia, na wzór innych demokratycznych krajów o rozwiniętej gospodarce rynkowej, ogólnych ram prowadzenia działalności non profit (nieprzynoszącej zysku)<sup>7</sup>. Podstawowym celem ustawy było kompleksowe uregulowanie funkcjonowania organizacji trzeciego sektora i wolontariatu<sup>8</sup>. Prace nad wprowadzeniem tej ważnej ustawy trwały wyjątkowo długo, zostały bowiem rozpoczęte już w 1995 r., kiedy toczyły się w ramach otwartego seminarium zorganizowanego przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych<sup>9</sup>. W uzasadnieniu projektu ustawy wyartykułowano wprost, że potrzeba jej wydania wynikała m.in. z:

1. konstytucyjnej zasady pomocniczości (subsydiarności) i braku ustawowego jej rozwinięcia w odniesieniu do sposobów realizacji zadań publicznych; dotychczasowe ustawodawstwo z zakresu samorządu terytorialnego rozwinęło zasadę pomocniczości w odniesieniu do podziału zadań między poszczególne szczeble władzy publicznej, lecz zasadniczo nie

---

<sup>3</sup> A. Garbacik, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – już obowiązuje*, „Służba Pracownicza” 2003, nr 7, s. 6.

<sup>4</sup> A. Gluźniński, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Warszawa 2005, s. 11.

<sup>5</sup> A. Ceglarski, *Organizacje pożytku publicznego*, Warszawa 2005, s. 9.

<sup>6</sup> K. Kozioł, *Prawne aspekty podejmowania i wykonywania działalności pożytku publicznego*, „Samorząd Terytorialny” 2006, R. 16, nr 3, s. 49.

<sup>7</sup> J. Ruszewski, *Organizacja pożytku publicznego*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 7, s. 81.

<sup>8</sup> M. Halszka-Kurleto, *Organizacje pożytku publicznego. Rozwiązania prawne – Funkcjonowanie – Rozwój. Kraków case study*, Kraków 2008, s. 45.

<sup>9</sup> H. Izdebski, dz. cyt., s. 2.

- uwzględniło innego, współcześnie uznawanego, aspektu tej zasady, mianowicie traktowania jej jako podstawy określania sposobu wykonywania zadań publicznych;
2. braku wystarczającego uwzględnienia w obowiązującym ustawodawstwie roli, jaką odgrywają organizacje pozarządowe w realizacji, w ramach działalności statutowej, wielu jednostek tej kategorii, zadań ze sfery zadań publicznych, mających w rezultacie charakter działalności pożytku publicznego;
  3. braku wystarczającego uwzględniania w prawie polskim specyfiki trzeciego sektora; we wszystkich krajach Unii Europejskiej i OECD działalność podmiotów niepublicznych jest zrównywana w wielu dziedzinach prawa z podmiotami tzw. drugiego sektora, czyli sektora przedsiębiorców;
  4. braku unormowania istotnej dla działalności pożytku publicznego, a ważnej także ogólnie dla organizacji pozarządowych oraz niektórych instytucji publicznych, instytucji wolontariatu, w tym w odniesieniu do wolontariuszy międzynarodowych instytucji<sup>10</sup>.

W doktrynie podkreśla się, że ustawa powiązała działalność prowadzoną przez organizacje pozarządowe z realizacją przez nie konstytucyjnej zasady subsydiarności (pomocniczości), co jest ważnym elementem budowy społeczeństwa obywatelskiego w Polsce<sup>11</sup>. Na uwagę zasługuje twierdzenie, że zasada subsydiarności będzie realizowana, gdy cele administracji publicznej będą skuteczniej osiągane przez organizacje pozarządowe, które z uwagi na skalę lub skutki proponowanych działań mogą je realizować lepiej (efektywniej)<sup>12</sup>. Istotny jest również pogląd, wedle którego dla realizacji zasady subsydiarności określone grupy podmiotów muszą przybierać konkretne formy organizacyjne i mieć niezbędne

---

<sup>10</sup> Rządowy projekt ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Druk nr 263, Sejm RP, IV kadencja.

<sup>11</sup> J. Blicharz, *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej*, Wrocław 2005, s. 9; M. Halszka-Kurleto, *Organizacje pozarządowe...*, s. 40.

<sup>12</sup> J. Blicharz, *Udział polskich...*, s. 68.

uprawnienia<sup>13</sup>. Realizacja tej zasady przejawia się przede wszystkim w obowiązku współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w celu wykonywania zadań społecznych<sup>14</sup>. Według kolejnego z poglądów celem wprowadzenia regulacji umożliwiającej przekazywanie 1% podatku na rzecz OPP jest nie tylko przekazanie organizacji konkretnych środków, lecz także motywowanie do zapoznania się z działalnością danej organizacji, co może skutkować większym zainteresowaniem społecznym poprzez dalsze wsparcie finansowe lub aktywność osobistą w formie wolontariatu<sup>15</sup>.

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie weszła w życie z dniem 28 czerwca 2003 r., lecz przepisy dotyczące prowadzenia działalności pożytku publicznego i uzyskiwania statusu OPP weszły w życie z dniem 1 stycznia 2004 r. Jednym z celów ustawy jest uregulowanie zasad uzyskiwania przez organizacje pozarządowe statusu OPP oraz funkcjonowania OPP. Do jej celów należy również nadzór nad prowadzeniem działalności pożytku publicznego. Ustawa została poddana aż 37 nowelizacjom, których przyczynami były nie tylko potrzeba dostosowania przepisów ustawy do innych aktów prawnych, wprowadzenie do ustawy nowych instytucji, lecz także spełnienie postulatów sektora organizacji pozarządowych.

Organizacjami pożytku publicznego mogą być organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 pkt 1 i 4 u.d.p.p.w. (z zastrzeżeniem regulacji wynikających z art. 21 u.d.p.p.w.). Tak więc dla ustalenia kręgu podmiotów, które mogą uzyskać status OPP, kluczowe jest ustalenie, które podmioty będą miały przymiot organizacji pozarządowej w rozumieniu ustawy, oraz przytoczenie katalogu podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 pkt 1 i 4 u.d.p.p.w. Ponadto należy określić, co rozumiemy pod pojęciem działalności pożytku publicznego w rozumieniu ustawy.

<sup>13</sup> A. Gronkiewicz, dz. cyt., s. 24.

<sup>14</sup> M. Halszka-Kurleto, *Organizacje pozarządowe...*, s. 44.

<sup>15</sup> K. Kietlińska, *Ofiarność społeczna Polaków – dylematy 1% podatku dochodowego*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia oeconomica” 2013, nr 279, s. 129.

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wprowadziła definicję legalną pojęcia organizacji pozarządowej. Należy podkreślić, że do czasu uchwalenia ustawy w polskim porządku prawnym obowiązywała jedynie definicja organizacji pozarządowej wynikająca z art. 2 pkt 3 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych<sup>16</sup>. Przez organizację pozarządową w rozumieniu powyższej ustawy rozumiano stowarzyszenia, związki, izby oraz organizacje pracodawców i pracobiorców o charakterze ogólnokrajowym, w szczególności działające na rzecz osób niepełnosprawnych, tworzone na podstawie odrębnych przepisów. W doktrynie taką definicję organizacji pozarządowej uznawano za zawężoną do potrzeb ustawy<sup>17</sup>. Warto również zwrócić uwagę, że w literaturze przedmiotu występują różne definicje pojęcia organizacji pozarządowej. Dla jednych przedstawiciele nauki będą to instytucje prywatne powołane do życia dzięki wspólnej woli zrzeszonych w nich obywateli, a nie na skutek decyzji instytucji publicznych (państwowych, rządowych, samorządowych)<sup>18</sup>, a dla innych będą one formami samoorganizacji społecznej, autonomicznej względem administracji państwowej i samorządnej, które w swojej działalności statutowej nie są nastawione na osiągnięcie zysku, lecz realizację celów pożytku publicznego<sup>19</sup>. Przenosząc powyższe rozważania na grunt u.d.p.p.w., należy stwierdzić, że przymiot organizacji pozarządowej mają osoby prawne lub jednostki organizacyjne, o których mowa w art. 33<sup>1</sup> k.c.<sup>20</sup>, a w szczególności fundacje i stowarzyszenia z zastrzeżeniem, że nie mogą być one jednostkami sektora finansów publicznych lub przedsiębiorstwami,

---

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 511 ze zm.).

<sup>17</sup> K. Płonka-Bielenin, *Charakter prawny podmiotowości organizacji „non profit”*, „Administracja” 2010, nr 4, s. 52.

<sup>18</sup> P. Gliński, *Style działań organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego?*, Warszawa 2006, s. 7.

<sup>19</sup> J. Blicharz, *Udział polskich...*, s. 82.

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1145 ze zm.).

instytutami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi, jak również nie mogą działać w celu osiągnięcia zysku (art. 3 ust. 2 u.d.p.p.w.). Powyższa definicja ma charakter wyczerpujący, a zatem inne przepisy ustawy nie mogą stanowić podstawy do jej uzupełnienia<sup>21</sup>. Ponadto należy się zgodzić z poglądem, że zakres pojęciowy definicji organizacji pozarządowej został określony w ustawie bardzo szeroko<sup>22</sup>.

Z uwagi na powyższe brzmienie definicji legalnej organizacji pozarządowej niezbędne jest również określenie katalogu osób i podmiotów, który nie będą mogły uzyskać przymiotu organizacji pozarządowej, a tym samym uzyskać statusu OPP. Będą to zarówno osoby fizyczne, w tym prowadzące działalność gospodarczą, jak i spółki cywilne<sup>23</sup> będące stosunkiem obligacyjnym łączącym wspólników, którzy zobowiązują się dążyć do osiągnięcia wspólnego celu gospodarczego (art. 860 k.c.), oraz spółki osobowe, tj. spółki jawne (art. 22 k.s.h.<sup>24</sup>), spółki partnerskie (art. 86 k.s.h.), spółki komandytowe (art. 102 k.s.h.) i spółki komandytowo-akcyjne (art. 125 k.s.h.)<sup>25</sup>.

Co istotne, na pojęcie organizacji pozarządowej składają się elementy natury cywilnej, administracyjnej i finansowej<sup>26</sup>. Jeszcze inny podział wskazuje na istnienie przesłanek pozytywnych i negatywnych definicji organizacji pozarządowych<sup>27</sup>. Niezależnie

---

<sup>21</sup> Taki pogląd został wyrażony w wyroku WSA w Kielcach z dnia 24 maja 2016 r., I SA/Ke 239/16, LEX nr 2054152. W przywoływanym wyroku sąd stwierdził, że jest sytuacją niedopuszczalną uznawanie, że status organizacji pozarządowej może uzyskać podmiot, który musi prowadzić działalność pożytku publicznego, np. podmiot wskazany w art. 3 ust. 3 pkt 4 u.d.p.p.w.

<sup>22</sup> K. Płonka-Bielenin, dz. cyt., s. 44.

<sup>23</sup> I. Szaniawska, *Zakres podmiotowy pojęcia „organizacja pozarządowa”*, „Służba Pracownicza” 2005, nr 2, s. 27; K. Płonka-Bielenin, dz. cyt., s. 55.

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 505 ze zm.).

<sup>25</sup> M. Halszka-Kurleto, *Organizacje pozarządowe...*, s. 67.

<sup>26</sup> J. Blicharz, *Udział polskich...*, s. 74.

<sup>27</sup> I. Szaniawska, dz. cyt., s. 25–27.

od powyższych podziałów, próbując ustalić krąg podmiotów będących organizacjami pozarządowymi w rozumieniu ustawy, należy stwierdzić, że:

1. muszą one mieć przymiot osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej, której to jednostce organizacyjnej ustawa przyznaje zdolność prawną, wskazując, że są to w szczególności fundacje i stowarzyszenia;
2. nie mogą mieć przymiotu jednostek sektora finansów publicznych w rozumieniu u.f.p. lub statusu przedsiębiorstwa, instytutu badawczego, banku i spółki prawa handlowego będącej państwową lub samorządową osobą prawną;
3. nie mogą działać w celu osiągnięcia zysku.

Osobami prawnymi są jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną (art. 33 k.c.). W doktrynie podkreśla się, że:

przepisy szczególne, o których traktuje komentowany przepis, powinny mieć rangę źródła prawa w rozumieniu art. 87 i n. Konstytucji RP, przy czym z uwagi na znaczenie „osobowości prawnej” dla statusu „jednostki organizacyjnej”, wykluczone wydaje się regulowanie tej kwestii przez akt podustawowy (rozporządzenie, akt prawa miejscowego). Może to być zatem ustawa, ratyfikowana umowa międzynarodowa lub akt organizacji międzynarodowej<sup>28</sup>.

Osoby prawne mają zdolność prawną i zdolności do czynności prawnych w zasadzie nieograniczone (ograniczenie może wynikać jedynie z przepisu szczególnego)<sup>29</sup>. Kolejną kategorią podmiotów mogących uzyskać przymiot organizacji pozarządowej są jednostki organizacyjne, którym ustawa przyznaje zdolność prawną (art. 33<sup>1</sup> k.c.). W doktrynie podkreśla się, że powyższa regulacja:

---

<sup>28</sup> G. Gorceżyński, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1. *Część ogólna (art.1–125)*, red. M. Frasz, M. Habdas, Warszawa 2018, art. 33.

<sup>29</sup> S. Dmowski, R. Trzaskowski, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1. *Część ogólna*, red. J. Gudowski, Warszawa 2014, art. 33.

wyraźnie wprowadza do Kodeksu cywilnego trzeci rodzaj podmiotów [obok osób fizycznych i osób prawnych – M.M.], które – w związku z wyraźnym brzmieniem przepisu – należy traktować jako odmienną kategorię normatywną. Dychotomiczny podział podmiotów na osoby fizyczne i osoby prawne od samego początku nie odpowiadał realiom obrotu gospodarczego, gdyż istnienie tzw. trzeciej kategorii podmiotowej było oczywiste<sup>30</sup>.

Do podstawowych jednostek zaliczanych do tzw. ułomnych osób prawnych należą wspólnoty mieszkaniowe, spółki osobowe handlowe, spółki kapitałowe w organizacji, spółki handlowe w organizacji, spółdzielnie w organizacji czy też stowarzyszenia zwykle<sup>31</sup>.

Organizacje pozarządowe nie mogą mieć przymiotu jednostek sektora finansów publicznych w rozumieniu art. 9 u.f.p., który wprowadza katalog podmiotów zaliczanych do sektora finansów publicznych. Do jednostek sektora finansów publicznych zaliczamy przede wszystkim organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa, sądy i trybunały, jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki. W doktrynie stwierdza się, że sektor finansów publicznych tworzą organy władzy publicznej; publiczne placówki naukowe i kulturalne; imiennie wskazane podmioty działające w sektorze ochrony zdrowia i ubezpieczeń społecznych; państwowe i samorządowe osoby prawne, których celem jest wykonywanie zadań publicznych, gdy są tworzone na podstawie odrębnych ustaw; fundusze celowe oraz jednostki budżetowe, zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych<sup>32</sup>. Ponadto w doktrynie podkreśla się, że cechą

---

<sup>30</sup> P. Nazaruk, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. J. Ciszewski, wyd. 2, Warszawa 2014, art. 331.

<sup>31</sup> Z. Świdorski, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna*, red. P. Książak, M. Pyziak-Szafnicka, wyd. 2, Warszawa 2014, art. 331.

<sup>32</sup> *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, red. W. Wojtowicz, Warszawa 2002, s. 30.

charakterystyczną sektora finansów publicznych jest to, że tworzące go podmioty „są utworzone przez państwo lub jednostkę samorządu terytorialnego, wykonują zadania publiczne i są całkowicie lub częściowo finansowane ze środków publicznych”<sup>33</sup>. Z punktu widzenia umiejscowienia organizacji pozarządowych poza sektorem finansów publicznych istotne jest również przytoczenie poglądu, że przyczyną zastosowania takiej konstrukcji prawnej jest konieczność zapewnienia braku powiązań organizacyjnych i finansowych pomiędzy organizacjami pozarządowymi a jednostkami sektora finansów publicznych<sup>34</sup>.

Organizacją pozarządową nie może być podmiot mający status przedsiębiorstwa, określony w art. 55<sup>1</sup> k.c., zgodnie z którym przedsiębiorstwo jest zorganizowanym zespołem składników niematerialnych i materialnych przeznaczonym do prowadzenia działalności gospodarczej. Obejmuje ono w szczególności oznaczenie indywidualizujące przedsiębiorstwo lub jego wyodrębnione części (nazwa przedsiębiorstwa); własność nieruchomości lub ruchomości, w tym urządzeń, materiałów, towarów i wyrobów, oraz inne prawa rzeczowe do nieruchomości lub ruchomości; prawa wynikające z umów najmu i dzierżawy nieruchomości lub ruchomości oraz prawa do korzystania z nieruchomości lub ruchomości wynikające z innych stosunków prawnych; wierzytelności, prawa z papierów wartościowych i środki pieniężne; koncesje, licencje i zezwolenia; patenty i inne prawa własności przemysłowej; majątkowe prawa autorskie i majątkowe prawa pokrewne; tajemnice przedsiębiorstwa oraz księgi i dokumenty związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. W doktrynie podkreśla się, że wskazana wyżej definicja przedsiębiorstwa powinna być postrzegana w korelacji z definicją działalności gospodarczej<sup>35</sup>, o której

---

<sup>33</sup> M. Wróblewska, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawnofinansowy*, red. H. Dzwonkowski, G. Gołębiowski, Warszawa 2014, art. 9.

<sup>34</sup> J. Blicharz, *Status prawny...*, s. 41.

<sup>35</sup> Z. Gawlik, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1. *Część ogólna*, red. A. Kidyba, wyd. 2, Warszawa 2012, art. 551.



mowa w art. 3 ustawy prawo przedsiębiorców<sup>36</sup>. Zgodnie z tym artykułem działalnością gospodarczą jest zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywane w sposób zorganizowany i ciągły. Cechą charakterystyczną każdego przedsiębiorstwa będzie prowadzenie działalności gospodarczej w sposób, który pozwoli na osiągnięcie przychodów<sup>37</sup>.

Organizacjami pozarządowymi nie mogą być również instytuty badawcze i banki. Zgodnie z ustawą o instytutach badawczych są one państwowymi jednostkami organizacyjnymi, wyodrębnionymi pod względem prawnym, organizacyjnym i ekonomiczno-finansowym, które prowadzą badania naukowe i prace rozwojowe ukierunkowane na ich wdrożenie i zastosowanie w praktyce (art. 1 ust. 1 ustawy o instytutach badawczych<sup>38</sup>). Instytut nabywa osobowość prawną z chwilą wpisania do KRS (art. 1 ust. 2 u.i.b.). Do podstawowej działalności instytutu należą prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych; przystosowywanie wyników badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki i wdrażanie wyników badań naukowych i prac rozwojowych (art. 2 u.i.b.). Zatem jak słusznie podkreśla się w doktrynie, instytutem badawczym jest tylko taka jednostka organizacyjna, która prowadzi badania naukowe i prace rozwojowe ukierunkowane na ich wdrożenie i zastosowanie w praktyce<sup>39</sup>.

Zgodnie z ustawą Prawo bankowe<sup>40</sup> bank jest osobą prawną utworzoną zgodnie z przepisami ustaw, działającą na podstawie zezwoleń uprawniających do wykonywania czynności bankowych

---

<sup>36</sup> Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1292).

<sup>37</sup> Tamże, art. 551.

<sup>38</sup> Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1350).

<sup>39</sup> D. Michta, *Ustawa o instytutach badawczych. Komentarz*, Warszawa 2013, art. 1.

<sup>40</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2187 ze zm.).

obciążających ryzykiem środki powierzone pod jakimkolwiek tytułem zwrotnym (art. 2 u.pr.b.). Banki mogą być tworzone jako banki państwowe, banki spółdzielcze lub banki w formie spółek akcyjnych (art. 12 u.pr.b.). Banki mają status przedsiębiorców, w związku z czym ich działalność jest nastawiona na osiągnięcie dochodu<sup>41</sup>.

Spółki prawa handlowego będące państwową lub samorządową osobą prawną również nie mogą uzyskać przymiotu organizacji pozarządowej. Zgodnie z ustawą o zasadach zarządzania mieniem państwowym<sup>42</sup> państwową osobą prawną jest m.in. spółka, której akcjonariuszami są wyłącznie Skarb Państwa lub inne państwowe osoby prawne (art. 3 ust. 3 pkt 2 u.z.z.m.p.). Ustawa o gospodarce komunalnej<sup>43</sup> dopuszcza, aby jednostki samorządu terytorialnego tworzyły samorządowe osoby prawne, tj. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne, oraz przystępowały do takich spółek (art. 9 ust.1 u.g.k.). W doktrynie podkreśla się, że powyższe formy spółek prawa handlowego są dopuszczalne dla wszystkich zadań o charakterze użyteczności publicznej, dla których przepis szczególny nie rezerwuje innej formy albo nie wyklucza tej formy. Inne formy prawa prywatnego mogą być powoływane dla określonego rodzaju działalności, jeżeli przepis szczególny to dopuszcza. Należy uznać, że jednostki samorządu terytorialnego mogą np. korzystać z formy spółdzielni lub powoływać fundacje dla działalności telekomunikacyjnej, ponieważ przewiduje to ustawa o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych<sup>44</sup>.

Statusu organizacji pozarządowych nie mogą również uzyskać podmioty działające w celu osiągnięcia zysku, czyli takie, których działalność jest nastawiona na osiągnięcie zysku (dochodu)

---

<sup>41</sup> S. Szuster, [w:] *Prawo bankowe. Komentarz*, t. 1, red. F. Zoll, Kraków 2005, art. 2.

<sup>42</sup> Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1302 ze zm.).

<sup>43</sup> Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 712 ze zm.).

<sup>44</sup> C. Banasiński, K. Jaroszyński, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2017, art. 9.

rozumianego jako nadwyżki przychodu nad kosztami jego uzyskania<sup>45</sup>. Ponadto organizacją pozarządową nie może być podmiot, którego głównym celem jest prowadzenie działalności ukierunkowanej na osiągnięcie zysku (jak np.: spółdzielnie)<sup>46</sup>, oraz podmiot, który dystrybuuje zyski z prowadzonej działalności pomiędzy swoich członków lub swoich założycieli bądź pracowników<sup>47</sup>. W doktrynie podkreśla się, że „działalność w celu osiągnięcia zysku” w rozumieniu u.d.p.p.w. jest tożsama z pojęciem działalności gospodarczej. W konsekwencji powyższego, jeżeli ustawodawca uzna dany podmiot za przedsiębiorcę, to podmiot ten nie może uzyskać statusu organizacji pozarządowej, a wykonywana przez niego działalność nie może być uznana za działalność pożytku publicznego<sup>48</sup>. Należy jednak podkreślić, że w niektórych przypadkach ustawodawca dopuścił możliwość prowadzenia działalności gospodarczej przez organizacje zaliczane do organizacji pozarządowych. Takimi organizacjami są fundacje i stowarzyszenia. Fundacja może prowadzić działalność gospodarczą w rozmiarach służących realizacji jej celów (art. 5 ust 5 u.f.) na zasadach określonych w statucie. W doktrynie podkreśla się, że: „działalność gospodarcza nie może stanowić wyłącznego zadania fundacji, lecz może stanowić jedynie uzupełnienie środków na działalność statutową”<sup>49</sup>. Niedopuszczalne będzie zatem nadanie działalności gospodarczej znaczenia działalności podstawowej<sup>50</sup>.

<sup>45</sup> J. Kopyra, dz. cyt., s. 37.

<sup>46</sup> K. Płonka-Bielenin, dz. cyt., s. 53.

<sup>47</sup> J. Blicharz, *Komentarz do ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*, [w:] tejsze, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, Warszawa 2012, art. 3.

<sup>48</sup> N. Kowal, *Tworzenie i rejestracja organizacji pożytku publicznego. Komentarz*, Kraków 2005, s. 23.

<sup>49</sup> A. Kidyba, *Komentarz do niektórych przepisów ustawy o fundacjach*, [w:] *Komentarz do ustawy o fundacjach i o stowarzyszeniach*, Warszawa 1997, art. 5.

<sup>50</sup> P. Suski, *Komentarz do ustawy o fundacjach*, [w:] *Stowarzyszenia i fundacje. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2011, art. 5.

Stowarzyszenie jest dobrowolnym, samorządnym, trwałym zrzeszeniem o celach niezarobkowych (art. 2 ust. 1 pr.stow.), jednakże może prowadzić działalność gospodarczą według ogólnych zasad określonych w odrębnych przepisach (art. 34 pr.stow.). W doktrynie podkreśla się, że:

działalność gospodarcza prowadzona przez stowarzyszenie może mieć zarówno formę wyodrębnioną (np. spółki), jak również formę niewyodrębnioną. W przypadku formy wyodrębnionej w obrocie gospodarczym występują odrębne od stowarzyszenia podmioty, np. spółki handlowe, spółdzielnie, w których stowarzyszenie ma udziały i akcje. W wypadku działalności niewyodrębnionej w obrocie występuje samo stowarzyszenie<sup>51</sup>.

W przypadku prowadzenia przez stowarzyszenie działalności gospodarczej istotne jest oddzielenie działalności statutowej prowadzonej przez stowarzyszenie od działalności gospodarczej, którą również może ono prowadzić. Statutowym celem stowarzyszenia nie może być prowadzenie działalności skierowanej na osiągnięcie zysku<sup>52</sup>. Stowarzyszenia mogą prowadzić każdy rodzaj działalności gospodarczej, pod warunkiem że ustawy szczególne nie zastrzegają do jej prowadzenia określonej formy przedsiębiorców<sup>53</sup>. Działalność gospodarcza podejmowana przez stowarzyszenia ma jednak dwa ograniczenia wynikające wprost z ustawy: dochód z działalności gospodarczej stowarzyszenia musi służyć realizacji celów statutowych i nie może być przeznaczony do podziału między jego członków (art. 34 pr.stow.). W przypadku fundacji prowadzących działalność gospodarczą należy podkreślić, że jej prowadzenie ma służyć wyłącznie realizacji celów statutowych

---

<sup>51</sup> Tenże, *Komentarz do ustawy – Prawo o stowarzyszeniach*, [w:] *Stowarzyszenia i fundacje. Komentarz...*, art. 34.

<sup>52</sup> A. Rzetecka-Gil, *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, Warszawa 2017, art. 34.

<sup>53</sup> P. Suski, *Komentarz do ustawy – Prawo o stowarzyszeniach...*, art. 34.

(art. 5 ust. 5 u.f.). Zarówno stowarzyszenia, jak i fundacje chcące prowadzić działalność gospodarczą są zobowiązane do wprowadzenia w statutach stosownych postanowień oraz określenia przedmiotu prowadzonej działalności gospodarczej za pomocą kodów Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) i do wpisu w dziale I KRS, tj. w rejestrze przedsiębiorców. Mamy zatem do czynienia z sytuacją, gdy dana fundacja czy dane stowarzyszenie są jednocześnie wpisane do działu I i działu III KRS pod jednym numerem KRS. Takie organizacje od chwili wpisu do rejestru przedsiębiorców podlegają przepisom szczególnym, tj. przepisom u.pr.p. czy też przepisom k.c. w części odnoszącej się do przedsiębiorców. O tym jednak, że organizacje te pomimo możliwości prowadzenia działalności gospodarczej są organizacjami pozarządowymi, przesądza charakter przeznaczenia środków uzyskiwanych z tego typu działalności, które muszą być przeznaczone w całości na realizację celów danej organizacji. Podmioty te działają zatem nadal według zasady „działalność nie dla zysku” czyli non for profit<sup>54</sup>.

Odnosząc się do kryteriów uznania danej organizacji za organizację pozarządową, wskazuje się na istnienie jeszcze jednego kryterium, a mianowicie utworzenia danej organizacji na podstawie przepisów ustawy. Z powyższego kryterium wynika, że organizacją pozarządową nie może być podmiot utworzony niezgodnie z prawem, a w szczególności z art. 13 Konstytucji RP. Stanowi on, że zakazane jest istnienie partii politycznych i innych organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszystów i komunizmu, a także tych, których program lub działalność zakładają lub dopuszczają nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewidują utajnienie struktur lub członkostwa. Istnienie takich organizacji jest zakazane, co oznacza, że nie mogą być one wpisane do KRS oraz innych ewidencji, np.: ewidencji stowarzyszeń zwykłych. Ponadto organizacją pozarządową nie może być podmiot nieformalny, który nie został utworzony na podstawie

<sup>54</sup> K. Płonka-Bielenin, dz. cyt., s. 58.

przepisów prawa, a więc podmiot, którego działalność pozostaje poza systemem prawa<sup>55</sup>.

Tworząc katalog organizacji pozarządowych w rozumieniu ustawy, można posłużyć się przepisami załącznika nr 3 do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości<sup>56</sup>, statuującego rodzaje podmiotów wpisywanych do rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Podmioty ujęte w rozporządzeniu, o ile nie należą do jednostek sektora finansów publicznych, mają przymiot organizacji pozarządowych. Z treści załącznika nr 3 do powyższego rozporządzenia wynika, że aż 34 podmioty ujęte w rozporządzeniu są organizacjami pozarządowymi.

Pierwszą grupę podmiotów będących organizacjami pozarządowymi stanowią stowarzyszenia, ich jednostki terenowe oraz związki. Stowarzyszenia są osobami prawnymi typu korporacyjnego<sup>57</sup> i stanowią zdecydowanie najliczniejszą grupę organizacji pozarządowych w Polsce. W doktrynie prezentowane jest stanowisko, wedle którego stowarzyszenia stanowią organizacje pozarządowe niezwykle zróżnicowane pod względem nazewnictwa, uregulowań prawnych, realizowanych celów i liczebności<sup>58</sup>. Stanowisko to w pełni zasługuje na aprobatę. Stowarzyszenie może również tworzyć, jeżeli wynika to z wprost treści ich statutów, jednostki terenowe mające osobowość prawną (art. 10a ust. 3 pr.stow.), które stanowią organizacje pozarządowe. W praktyce jednostki terenowe mające osobowość prawną występują w stowarzyszeniach o charakterze ogólnopolskim, zrzeszających kilkadziesiąt tysięcy członków. W tym kontekście należy również zaznaczyć, że jednostki terenowe mogą być tworzone wyłącznie

---

<sup>55</sup> J. Kopyra, dz. cyt., s. 35–36.

<sup>56</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 listopada 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia rejestrów wchodzących w skład Krajowego Rejestru Sądowego oraz szczegółowej treści wpisów w tych rejestrach (Dz.U. z 2014 r. poz. 1667 ze zm.).

<sup>57</sup> P. Suski, *Komentarz do ustawy – Prawo o stowarzyszeniach...*, art. 2.

<sup>58</sup> A. Gronkiewicz, dz. cyt., s. 86.

przez stowarzyszenia zarejestrowane, a stowarzyszenia zwykle nie mają takiej możliwości (art. 43 pr.stow.). Za organizacje pozarządowe są również uznane związki stowarzyszeń, zawiązywane przez co najmniej trzy stowarzyszenia (art. 22 pr.stow.). Za odrębną kategorię stowarzyszeń mających przymiot organizacji pozarządowej uznano stowarzyszenia ogrodowe<sup>59</sup> powoływane wyłącznie w celu zakładania i prowadzenia rodzinnych ogrodów działkowych (art. 2 pkt 6 u.r.o.d.) oraz związki stowarzyszeń ogrodowych zawiązywane przez co najmniej trzy stowarzyszenia ogrodowe w celu wspierania idei i rozwoju ogrodnictwa działkowego oraz obrony wspólnych interesów (art. 52 u.r.o.d.).

Drugą grupę podmiotów stanowią fundacje będące osobami prawnymi typu zakładowego<sup>60</sup>. Fundacje są po stowarzyszeniach drugą najliczniejszą grupą organizacji pozarządowych w Polsce. Są one ustanawiane przez ich fundatorów dla realizacji celów społecznych, takich jak ochrona zdrowia, rozwój gospodarki i nauki, oświata i wychowanie, kultura i sztuka, opieka i pomoc społeczna, ochrona środowiska oraz opieka nad zabytkami (art. 1 u.f.).

Trzecią grupę podmiotów tworzą organizacje rolnicze i związki zawodowe rolników. Do grupy tej zaliczamy:

- kółka rolnicze<sup>61</sup> będące dobrowolną, niezależną i samorządną społeczno-zawodową organizacją rolników indywidualnych, reprezentującą całokształt ich interesów zawodowych i społecznych (art. 15 ust. 1 u.s.z.o.r.);
- rolnicze zrzeszenia branżowe będące dobrowolną, niezależną i samorządną społeczno-zawodową organizacją reprezentującą rolników indywidualnych specjalizujących się w określonej gałęzi produkcji roślinnej lub zwierzęcej i broniącą ich praw i interesów (art. 23 ust. 1 u.s.z.o.r.);
- związki rolników, kółek i organizacji rolniczych będące dobrowolnymi, niezależnymi i samorządymi zrzeszeniami

<sup>59</sup> Ustawa z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2176).

<sup>60</sup> A. Kidyba, dz. cyt., art. 1.

<sup>61</sup> Ustawa z dnia 8 października 1982 r. o społeczno-zawodowych organizacjach rolników (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 491).

stanowiącymi związki gminne kółek rolniczych, rolniczych zrzeszeń branżowych oraz innych społecznych i gospodarczych organizacji rolników i związki wojewódzkie gminnych związków rolników, kółek i organizacji rolniczych oraz rolniczych zrzeszeń branżowych i związków rolniczych zrzeszeń branżowych, a także innych społecznych i gospodarczych organizacji rolników (art. 27 u.s.z.o.r.);

- związki rolniczych zrzeszeń branżowych zrzeszające rolnicze zrzeszenia branżowe wyspecjalizowane w określonej bądź pokrewnej gałęzi produkcji roślinnej lub zwierzęcej (art. 31 ust. 1 u.s.z.o.r.);
- związki zawodowe rolników indywidualnych<sup>62</sup>, które mogą założyć rolnicy indywidualni prowadzący gospodarstwo oraz osoby im bliskie pracujące stale wraz z nimi w tym gospodarstwie. Związki zawodowe rolników indywidualnych działają w zakresie ochrony własności gospodarstw, interesów ekonomicznych i socjalnych swoich członków i ich rodzin oraz uczestniczą w działaniach na rzecz rozwoju gospodarczego oraz społecznego wsi i rolnictwa (art. 1 u.z.z.r.i.).

Czwartą grupę podmiotów tworzą organizację zrzeszającą przedsiębiorców i rzemieślników. Jako pierwsze z tej grupy wskazano cechy rzemieślnicze<sup>63</sup>, tj. organizacje samorządu gospodarczego rzemiosła zrzeszające rzemieślników. Podstawowymi zadaniami cechów są utrwalanie więzi środowiskowych oraz reprezentowanie interesów członków wobec organów administracji i sądów (art. 9 u.rz.). Drugim rodzajem podmiotów w tej grupie są izby rzemieślnicze, które są organizacjami samorządu gospodarczego rzemiosła zrzeszającymi cechy, spółdzielnie rzemieślnicze, rzemieślników nienależących do cechów, a także inne jednostki organizacyjne, jeżeli ich celem jest wspieranie rozwoju gospodarczego rzemiosła (art. 11 u.rz.). Rozporządzenie

---

<sup>62</sup> Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o związkach zawodowych rolników indywidualnych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 210).

<sup>63</sup> Ustawa z dnia 22 marca 1989 r. o rzemiośle (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1267).



wymienia również Związek Rzemiosła Polskiego, w którym mogą się zrzeszać izby rzemieślnicze oraz cechy o zasięgu ogólnopolskim, a jego podstawowymi celami są zapewnienie zrzeszonym w nim organizacjom pomocy w realizacji zadań statutowych, rozwijanie działalności społeczno-zawodowej i reprezentowanie interesów rzemiosła w kraju i za granicą (art. 12 u.rz.). Wymienia także zrzeszenia handlu i usług oraz zrzeszenia transportu<sup>64</sup>, działające na podstawie ustawy o samorządzie zawodowym niektórych przedsiębiorców. Zrzeszenia te mają na celu przede wszystkim utrwalanie więzi środowiskowych oraz reprezentowanie interesów członków wobec organów administracji państwowej (art. 4 u.s.z.n.p.). Ponadto przymiot organizacji pozarządowej mają ogólnokrajowe reprezentacje zrzeszeń handlu i usług oraz ogólnokrajowe reprezentacje zrzeszeń transportu. Owe ogólnokrajowe reprezentacje mogą zostać powołane, jeżeli z taką inicjatywą wystąpi co najmniej 10 zrzeszeń (art. 5 u.s.z.n.p.). Do tej grupy należą wreszcie inne organizacje przedsiębiorców, stanowiące podmioty, o których mowa w art. 2 pkt 3 u.s.z.n.p., tj. samorzady zawodowe zrzeszające osoby fizyczne – przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą inną niż handlowa, gastronomiczna, usługowa, transportowa i niemających statusu rzemieślnika. Jako ostatnie z tej kategorii rozporządzenie wymienia izby gospodarcze<sup>65</sup>, w tym Krajową Izbę Gospodarczą. Izby gospodarcze są organizacjami samorządu gospodarczego, reprezentującymi interesy gospodarcze zrzeszonych w niej przedsiębiorców, w szczególności wobec organów władzy publicznej (art. 2 u.i.g.). Krajowa Izba Gospodarcza reprezentuje wspólne interesy gospodarcze zrzeszonych członków. Jej członkami mogą być izby gospodarcze oraz organizacje gospodarcze i społeczne, których przedmiotem działania jest wspieranie rozwoju gospodarczego (art. 11 ust. 1 i ust. 2 u.i.g.).

<sup>64</sup> Ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o samorządzie zawodowym niektórych przedsiębiorców (Dz.U. z 1989 r. Nr 35, poz. 194 ze zm.).

<sup>65</sup> Ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 579).

Piątą grupę podmiotów stanowią związki zawodowe<sup>66</sup>, które są dobrowolną i samorządną organizacją ludzi pracy, powołaną do reprezentowania i obrony ich praw, interesów zawodowych i socjalnych. Związek zawodowy jest niezależny w swojej działalności statutowej od pracodawców, administracji państwowej i samorządu terytorialnego oraz od innych organizacji (art. 1 ust. 1 i ust. 2 u.zw.z.). Jednostki organizacyjne związków zawodowych mają osobowość prawną, którą nabywają z dniem zarejestrowania (art. 15 ust. 1 u.zw.z.).

Szóstą grupę podmiotów stanowią podmioty branżowe, takie jak ogólnokrajowe związki międzybranżowe i ogólnokrajowe zrzeszenia międzybranżowe oraz związki pracodawców<sup>67</sup>. Ich podstawowymi zadaniami są ochrona praw i reprezentowanie interesów, w tym gospodarczych, zrzeszonych członków wobec związków zawodowych, organów władzy i administracji rządowej oraz organów samorządu terytorialnego (art. 5 u.org.p.). Ponadto do tej grupy należą federacje i konfederacje związków pracodawców, mające za zadanie również ochronę praw i reprezentowanie interesów, w tym gospodarczych, zrzeszonych członków wobec związków zawodowych, organów władzy i administracji rządowej oraz organów samorządu terytorialnego (art. 5 u.org.p.).

Siódmą grupę podmiotów stanowią związki sportowe, tworzone przez kluby sportowe w liczbie co najmniej trzech. Związek sportowy działa w formie stowarzyszenia lub związku stowarzyszeń (art. 6 u.sp.). Polskie związki sportowe są powołane w celu organizowania i prowadzenia współzawodnictwa w danym sporcie (art. 7 u.sp.).

Rozporządzenie wprowadza również szczególną regulację, na podstawie której za organizacje pozarządowe uznaje tzw. inne organizacje społeczne i zawodowe. Chodzi tu o podmioty, które na mocy przepisów szczególnych podlegają wpisowi

---

<sup>66</sup> Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 263 ze zm.).

<sup>67</sup> Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1809).

do KRS. W wyniku dokonanej przez mnie analizy stwierdzam, że do powyższych podmiotów należy zaliczyć regionalne i lokalne organizacje turystyczne utworzone na podstawie ustawy o Polskiej Organizacji Turystycznej<sup>68</sup>, ochotnicze straże pożarne<sup>69</sup> oraz organizacje zbiorowego zarządzania prawami autorskimi lub prawami pokrewnymi<sup>70</sup>. Do tworzenia i działania regionalnych i lokalnych organizacji turystycznych stosuje się przepisy ustawy pr. stow., a do zadań regionalnych i lokalnych organizacji turystycznych należą promocja turystyczna obszaru ich działania; wspomaganie funkcjonowania i rozwoju informacji turystycznej; inicjowanie, opiniowanie i wspieranie planów rozwoju i modernizacji infrastruktury turystycznej i współpraca z Polską Organizacją Turystyczną (art. 4 ust. 1–4 u.p.o.t.). Ochotnicze straże pożarne są jednostkami ochrony przeciwpożarowej (art. 15 pkt 6 u.o.poż). Ochotnicze straże pożarne funkcjonują na podstawie przepisów ustawy pr. stow. i są wpisywane do rejestru stowarzyszeń KRS. Ochotnicza straż pożarna jest jednostką umundurowaną, wyposażoną w specjalistyczny sprzęt, przeznaczoną w szczególności do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi lub innymi miejscowymi zagrożeniami (art. 19 ust. 1 i ust. 1a u.o.poż.). Organizacje zbiorowego zarządzania prawami autorskimi lub prawami pokrewnymi<sup>71</sup> to stowarzyszenia, których podstawowym celem statutowym jest zbiorowe zarządzanie prawami autorskimi lub prawami pokrewnymi na rzecz uprawnionych w zakresie zezwolenia udzielonego im przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (art. 3 pkt 2 i 4 u.z.z.p.a.p.p.). Do powyższych organizacji zaliczmy m.in.: Stowarzyszenie Autorów ZAIKS, stowarzyszenie Związków Artystów Wykonawców STOART, stowarzyszenie

---

<sup>68</sup> Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o Polskiej Organizacji Turystycznej (t.j. Dz.U. 2018 r. poz. 563).

<sup>69</sup> Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1372 ze zm.).

<sup>70</sup> Ustawa z dnia 15 czerwca 2018 r. o zbiorowym zarządzaniu prawami autorskimi i prawami pokrewnymi (Dz.U. z 2018 r. poz. 1293).

<sup>71</sup> Ustawa z dnia 15 czerwca 2018 r. o zbiorowym zarządzaniu prawami autorskimi i prawami pokrewnymi (Dz.U. z 2018 r. poz. 1293).

polskich artystów teatru, filmu, radia i telewizji ZASP czy też Stowarzyszenie Twórców Ludowych.

Ostatnią grupę podmiotów zaliczanych do organizacji pozarządowych tworzą niemające osobowości prawnej OPP; inne osoby prawne będące OPP; kościelne osoby prawne będące OPP oraz niemające osobowości prawnej instytucje kościelne będące OPP. Powyższe podmioty są ujęte wprost w art. 3 ust. 3 pkt 1, pkt 3 i pkt 4 u.d.p.p.w., a ich charakterystyka zostanie zaprezentowana w dalszej części rozdziału.

Przedstawiona powyżej charakterystyka podmiotów mających przymiot organizacji pozarządowych nie jest wyczerpująca. W doktrynie podkreśla się, że katalog organizacji pozarządowych jest bardziej rozbudowany i obejmuje jeszcze inne podmioty<sup>72</sup>, takie jak spółki wodne oraz związki wałowe<sup>73</sup>; uczniowskie kluby sportowe; Polski Związek Łowiecki<sup>74</sup>; stowarzyszenia zwykłe; koła gospodyń wiejskich<sup>75</sup>; uczelniane organizacje studenckie oraz partie polityczne.

Spółki wodne oraz związki wałowe<sup>76</sup> są niepublicznymi formami organizacyjnymi, które nie działają w celu osiągnięcia zysku i zrzeszają osoby fizyczne lub osoby prawne. Spółki wodne mogą być tworzone w szczególności do wykonywania, utrzymywania oraz eksploatacji urządzeń, w tym urządzeń wodnych, służących do zapewnienia wody ludności, w tym uzdatniania i dostarczania wody oraz prowadzenia racjonalnej gospodarki na zmeliorowanych gruntach; ochrony przed powodzią i odwadniania gruntów zabudowanych lub zurbanizowanych (art. 441 ust. 1–3 u.p.w.). Związki

---

<sup>72</sup> I. Szaniawska, dz. cyt., s. 25–30; M. Halszka-Kurleto, *Organizacje pozarządowe...*, s. 50–59

<sup>73</sup> Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2268 ze zm.).

<sup>74</sup> Ustawa z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2033 ze zm.).

<sup>75</sup> Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o kołach gospodyń wiejskich (Dz.U. z 2018 r. poz. 2212).

<sup>76</sup> Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2268 ze zm.).

wałowe mogą być tworzone do wykonywania i utrzymywania wałów przeciwpowodziowych wraz z urządzeniami wodnymi stanowiącymi ich wyposażenie (art. 445 ust. 1 u.p.w.).

Uczniowskie kluby sportowe są szczególnym rodzajem klubu sportowego i działają na podstawie przepisów ustawy pr.stow. z wyłączeniem przepisów dotyczących rejestracji. Członkami uczniowskiego klubu sportowego mogą być w szczególności uczniowie, rodzice i nauczyciele. Uczniowski klub sportowy podlega wpisowi do ewidencji prowadzonej przez starostę właściwego ze względu na siedzibę klubu (art. 4 ust 1–4 u.sp.).

Polski Związek Łowiecki jest zrzeszeniem osób fizycznych i osób prawnych, które prowadzą gospodarkę łowiecką poprzez hodowlę i pozyskiwanie zwierzyny oraz działają na rzecz jej ochrony poprzez regulację liczebności populacji zwierząt łownych (art. 32 ust. 1–3 u.p.ł.).

Stowarzyszenia zwykle są uproszczoną formą stowarzyszenia i nie mają osobowości prawnej (art. 40 ust. 1 pr. stow.). Stowarzyszenia zwykle działają na podstawie uchwalanego regulaminu działalności i podlegają wpisowi do ewidencji stowarzyszeń zwykłych, prowadzonych przez organ nadzoru, tj. starostę właściwego ze względu na siedzibę stowarzyszenia.

Koła gospodyń wiejskich są dobrowolną, niezależną od administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego organizacją społeczną mieszkańców wsi (art. 2 ust. 1 u.k.g.w.). Cele powołania koła gospodyń wiejskich to wspieranie rozwoju przedsiębiorczości na wsi, reprezentowanie interesów i działanie na rzecz poprawy sytuacji społeczno-zawodowej kobiet wiejskich oraz ich rodzin, a także wspieranie wszechstronnego rozwoju terenów wiejskich (art. 2 ust. 2 u.k.g.w.).

Ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce<sup>77</sup> statuuje prawo studentów do zrzeszania się w uczelnianych organizacjach studenckich, które mogą otrzymywać środki od uczelni na realizację swoich zadań (art. 111 ust. 1 i ust. 5 u.p.s.w.n.).

---

<sup>77</sup> Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2018 r. poz. 1668).

Partia polityczna jest dobrowolną organizacją, która występuje pod określoną nazwą i stawia sobie za cel udział w życiu publicznym poprzez wywieranie metodami demokratycznymi wpływu na kształtowanie polityki państwa lub sprawowanie władzy publicznej. Partia polityczna może korzystać z praw wynikających z ustaw po uzyskaniu wpisu do ewidencji partii politycznych (art. 1 u.p.p.). Ewidencja partii politycznych jest prowadzona przez Sąd Okręgowy w Warszawie Wydział VII Cywilny Rejestrowy.

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie rozróżnia organizacje pozarządowe i organizacje pożytku publicznego. W doktrynie podkreśla się, że pomiędzy tymi organizacjami występują rozbieżności, ale mają one także cechy wspólne. Organizacje pozarządowe, co zostało już stwierdzone, nie mają jednolitej podstawy prawnej, lecz są tworzone na podstawie odrębnych ustaw. W przypadku OPP u.d.p.p.w. wskazuje wprost, jakie wymagania należy spełniać, aby móc uzyskać status OPP. Organizacje te mają także cechy wspólne, do których zaliczamy niezależność od administracji państwowej, samorządność, realizację celów pożytku publicznego oraz zakaz podziału zysków pomiędzy członków organizacji<sup>78</sup>. Ustawa wskazuje również katalog podmiotów, które mimo że mają przymiot organizacji pozarządowej, to nie mogą prowadzić działalności pożytku publicznego, a tym samym starać się o status OPP<sup>79</sup>. Takimi podmiotami są partie polityczne, europejskie partie polityczne, związki zawodowe i organizacje pracodawców, samorządy zawodowe, fundacje utworzone przez partie polityczne oraz europejskie fundacje polityczne (art. 3 ust. 4 u.d.p.p.w.). Ustawodawca uznał zatem, że powyższe podmioty z uwagi na charakter swojej działalności oraz realizowane cele nie mogą uzyskać statusu OPP i korzystać z przywilejów z niego wynikających. Ustawa wprowadza również katalog podmiotów, które nie mają przymiotu organizacji pozarządowej, ale z mocy ustawy są zrównane w uprawnieniach i obowiązkach z organizacjami

<sup>78</sup> J. Blicharz, *Udział polskich...*, s. 86.

<sup>79</sup> N. Kowal, dz. cyt., s. 27.

pozarządowymi<sup>80</sup>, w tym mogą prowadzić działalność pożytku publicznego. Do powyższych organizacji zaliczymy:

- 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;
- stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego;
- spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe, które nie są spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy o sporcie<sup>81</sup> i nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych i nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników;
- spółdzielnie socjalne<sup>82</sup>.

Pierwszą kategorię powyższych podmiotów stanowią podmioty o charakterze wyznaniowym, które w doktrynie określane są mianem pierwowzoru osoby prawnej<sup>83</sup>. Co istotne, podmioty o charakterze wyznaniowym mogą prowadzić działalność pożytku publicznego jedynie wtedy, gdy ich cele statutowe, a nie cele danego Kościoła czy związku wyznaniowego<sup>84</sup>, obejmują statutowe prowadzenie działalności pożytku publicznego. Zatem prowadzenie działalności pożytku publicznego przez powyższe podmioty nie może i nie stanowi wyłącznego celu ich działań. Dlatego też ustawodawca dopuścił, aby prowadzenie działalności pożytku publicznego było jednym, a nie jednym z celów statutowych. W doktrynie zwraca się uwagę na użycie nieprecyzyjnego

---

<sup>80</sup> Tamże, s. 28.

<sup>81</sup> Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1468).

<sup>82</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1205).

<sup>83</sup> M. Plisiecki, *Wyznaniowa osoba prawna w prawie polskim*, Warszawa 2013, s. 35–36.

<sup>84</sup> N. Kowal, dz. cyt., s. 30.

określenia „prowadzenie działalności”<sup>85</sup>, co powoduje, że powyższe podmioty wyznaniowe dla wykazania prowadzenia działalności pożytku publicznego muszą przedstawić np. informacje prasowe, raporty, dokumenty księgowe czy też informacje od kontrahentów. Ponadto w doktrynie podkreśla się, że ww. podmioty nie mogą się ograniczać w swoich działaniach wyłącznie do osób przynależących do danego wyznania lub z nim sympatyzujących, chyba że przesłanki obiektywne zadecydują o tym, że rzeczywiście są one w pewien sposób pokrzywdzone i wymagają wsparcia<sup>86</sup>. Podstawę prawną działania powyższych podmiotów wyznaniowych stanowią akty prawne przytoczone już w rozdziale drugim rozprawy, w części poświęconej omówieniu tzw. zbiorów kościelnych, a ponadto ustawa z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Karaimskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej<sup>87</sup>; ustawa z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej<sup>88</sup>, rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o stosunku Państwa do Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego, nie posiadającego hierarchji duchownej<sup>89</sup> oraz u.g.w.s.w., która zezwala na powoływanie przez Kościoły i inne

---

<sup>85</sup> W. Wnuk, *Osoby prawne Kościoła katolickiego jako podmioty uprawione do uzyskania statusu organizacji pożytku publicznego*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2017, t. 10, s. 366–367.

<sup>86</sup> K. Warchałowski, *Charakterystyka działalności prowadzonej przez wyznaniowe osoby prawne*, [w:] *Iura et negotia. Księga jubileuszowa z okazji 15-lecia Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie*, red. A. Tarwacka, Warszawa 2015, s. 336; W. Wnuk, dz. cyt., s. 366–367.

<sup>87</sup> Ustawa z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Karaimskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1936 r. Nr 30, poz. 241 ze zm.).

<sup>88</sup> Ustawa z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1936 r. Nr 30, poz. 240 ze zm.).

<sup>89</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o stosunku Państwa do Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego, nie posiadającego hierarchji duchownej (Dz.U. z 1928 r. Nr 38, poz. 363 ze zm.).



związki wyznaniowe organizacji mających na celu działalność na rzecz formacji religijnej, kultu publicznego oraz przeciwdziałania patologiom społecznym i ich skutkom (art. 19 ust. 2 pkt 14 ustawy). Przykładem osób prawnych Kościoła katolickiego są Konferencja Episkopatu Polski, kościoły rektoralne (rektoraty), Caritas Polska, Caritas diecezji, Papieskie Dzieła Misyjne oraz metropolie, archidiecezje, diecezje, administratury apostolskie i parafie będące terytorialnymi jednostkami organizacyjnymi Kościoła (art. 7 ust. 11 ust. 2 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej). Kolejno do kościelnych jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej zaliczymy np. wydawnictwa, szkoły, zakłady opiekuńcze czy placówki oświatowo-wychowawcze działające w ramach kościelnych osób prawnych, które je utworzyły<sup>90</sup>.

Drugą kategorię podmiotów tworzą stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego<sup>91</sup>. Stowarzyszenia te mogą prowadzić działalność pożytku publicznego, lecz nie mogą uzyskać statusu OPP. Podstawowymi celami utworzenia stowarzyszenia przez gminy są wspieranie idei samorządu terytorialnego oraz obrona wspólnych interesów (art. 84 u.s.g. w zw. z art. 10 ust. 2 Europejskiej karty samorządu lokalnego<sup>92</sup>). Ustawa o samorządzie powiatowym i ustawa o samorządzie województwa nie wskazują celu statutowego stowarzyszeń zawiązywanych przez powiaty i województwa, jednak w doktrynie podkreśla się, że jeżeli jednym z członków takiego stowarzyszenia samorządowego będzie gmina, to celami jego powstania muszą być wspieranie idei samorządowej

<sup>90</sup> H. Izdebski, dz. cyt., s. 29.

<sup>91</sup> Działające na podstawie ustaw: ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2019 r. Nr 512), ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2019 r. Nr 511) oraz ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2019 r. Nr 506 ze zm.).

<sup>92</sup> Europejska karta samorządu lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.).

oraz obrona wspólnych interesów<sup>93</sup>. Stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego nie uzyskały przymiotu organizacji pozarządowej. Zgodnie z poglądami doktryny przyczyną tego stanu rzeczy jest zaliczenie tych dobrowolnych zrzeszeń jednostek samorządu terytorialnego do sektora samorządowego (publicznego) z punktu widzenia ich ustawowych celów i sposobów realizacji, a także ze względu na fakt, że założycielami i członkami takich stowarzyszeń mają być tylko jednostki samorządu terytorialnego. Przez to można wnosić, że są to organizacje jednostek samorządowych wykonujące określone statutowo zadania służące realizacji celów ustawowych oraz że w stosunku do stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego nie ma możliwości łączenia różnych celów w działalności tych zrzeszeń, z wyjątkiem stowarzyszeń zakładanych przez gminy lub z udziałem gmin<sup>94</sup>.

Trzecią kategorię tworzą spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe, które nie są spółkami działającymi na podstawie przepisów u.sp. i nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych i nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników. Przepis umożliwiający spółkom kapitałowym niedziałającym w celu osiągnięcia zysku prowadzenie działalności pożytku publicznego, a w konsekwencji uzyskanie statusu OPP, został wprowadzony ustawą z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw<sup>95</sup>. Przepis ten wszedł w życie 12 marca 2010 r., kończąc wieloletni spór w doktrynie, którego przedmiotem było zagadnienie, czy spółki kapitałowe niedziałające w celu osiągnięcia zysku, czyli

---

<sup>93</sup> R. Cybulska, [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2007, art. 75; R. Cybulska, [w:] *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012, art. 8b.

<sup>94</sup> J. Blicharz, *Status prawny...*, s. 47–48.

<sup>95</sup> Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2010 r. Nr 28, poz. 146).

non profit, mogą uzyskać status OPP<sup>96</sup>. Powyższe spółki rezygnują z w swej działalności z celu zarobkowego, którego istotą jest przeznaczenie dochodu z działalności gospodarczej do podziału pomiędzy udziałowców, akcjonariuszy (co jest immanentną cechą prowadzenia działalności gospodarczej), lecz skupiają swoje działania na realizacji zamierzonych celów, w tym celów pożytku publicznego. Ponadto spółki te nie mogą przeznaczać zysku do podziału pomiędzy swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników, co również stanowi znaczące odstępstwo od modelu prowadzenia działalności gospodarczej w formie spółki kapitałowej. W związku z powyższym zarówno umowa spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, jak i statut spółki akcyjnej, która zamierza uzyskać status OPP, muszą zawierać postanowienia dostosowujące je do powyższych regulacji. Zgodnie z art. 3 u.sp. działalność sportowa jest prowadzona w szczególności w formie klubu sportowego, a klub sportowy działa jako osoba prawna. W doktrynie podkreśla się, że wśród form, które potencjalnie mogą zostać wykorzystane na potrzeby powołania do życia klubu, przede wszystkim wskazać należy na kapitałowe spółki handlowe – spółkę z ograniczoną

---

<sup>96</sup> Pogląd umożliwiający nadanie spółkom kapitałowym niedziałającym w celu osiągnięcia zysku statusu OPP prezentowali m.in.: J. Kopyra, dz. cyt., s. 37–43; tenże, *Spółki kapitałowe niedziałające w celu osiągnięcia zysku jako organizacje pozarządowe – status, działalność, treść umowy spółki*, „Rejent” 2006, nr 6, s. 53–74; A. Ceglarski, *Organizacje pożytku...*, s. 26–27; tenże, *Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością jako organizacja pożytku publicznego*, „Rejent” 2006, nr 6, s. 32–52; N. Kowal, dz. cyt., s. 24; A. Gluźniński, dz. cyt., s. 26 i K. Płonka-Bielenin, dz. cyt., s. 69. Przeciwnie stanowisko zajmowali m.in.: H. Izdebski, dz. cyt., s. 20–24; A. Gnys, *Spółka to nie organizacja pożytku publicznego*, „Rzeczpospolita” 20.12.2004, nr 297, C4; D. Bugajna-Sporczyk, *Organizacje pożytku publicznego a przedsiębiorcy*, „Prawo Przedsiębiorcy” 2004, nr 10, s. 31. Ważnym elementem powyższego dyskursu była uchwała SN z dnia 13 stycznia 2006 r., III CZP 122/05, OSNC 2006/12/200, LEX nr 165504, w której sąd stwierdził: „spółka akcyjna, prowadząca działalność społecznie użyteczną w sferze zadań publicznych określonych w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie niedziałająca w celu osiągnięcia zysku, może nabyć status organizacji pożytku publicznego”.

odpowiedzialnością oraz spółkę akcyjną<sup>97</sup>. Działalność pożytku publicznego, która determinuje możliwość ubiegania się o status OPP, mogą prowadzić jedynie kluby sportowe działające w formie ww. spółek, które podobnie jak powyższe spółki kapitałowe nie działają w celu osiągnięcia zysku, a więc non profit, przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.

Czwartą kategorię podmiotów tworzą spółdzielnie socjalne, które również mogą prowadzić działalność pożytku publicznego, jednakże zgodnie z art. 3 ust. 3a u.d.p.p.w. nie mogą uzyskać statusu OPP. Ideą spółdzielni socjalnych jest prowadzenie wspólnego przedsiębiorstwa opartego na osobistej pracy członków w celu społecznej reintegracji jej członków (art. 2 ust. 1 i ust. 2 u.sp.s.). Na aprobatę zasługuje pogląd, że spółdzielnia socjalna jako podmiot ekonomii społecznej tworzy podstawy prawne dla działalności osób zagrożonych wykluczeniem społecznym<sup>98</sup>.

Podsumowując rozważania dotyczące zdefiniowania podmiotów mogących mieć przymiot organizacji pozarządowej, należy stwierdzić, że definicja organizacji pozarządowej jest niezwykle rozbudowana i dla jej właściwej oceny potrzeba analizy kilkudziesięciu aktów prawnych, które zostały przedstawione w niniejszym podrozdziale.

Kolejnym niezwykle istotnym zagadnieniem, stanowiącym jednocześnie warunek *sine qua non* uzyskania przez dany podmiot statusu OPP jest konieczność prowadzenia działalności pożytku publicznego. Definicja legalna działalności pożytku publicznego jest zawarta w art. 3 ust. 1 u.d.p.p.w. – jest to działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych określonych w ustawie. W doktrynie wywodzi się, że definicja działalności pożytku publicznego zawiera stronę przedmiotową poprzez wskazanie, co wchodzi w jej zakres, oraz stronę podmiotową poprzez odniesienie jej do

<sup>97</sup> M. Badura i in., *Ustawa o sporcie. Komentarz*, Warszawa 2011, art. 3.

<sup>98</sup> J. Blicharz, *Komentarz do...*, art. 2.

aktywności określonych podmiotów<sup>99</sup>. Celem wprowadzenia do ustawy pojęcia działalności pożytku publicznego, odrębnego od pojęcia działalności statutowej, miało być ukierunkowanie działalności organizacji pozarządowych na świadczenie usług szerszym społecznościom<sup>100</sup>. Ponadto przyjmuje się, że użyte przez ustawodawcę sformułowanie „działalności społecznie użytecznej” nawiązuje do art. 1 u.f. Działalność społecznie użyteczna będzie zatem działalnością nieuznaną wyłącznie za gospodarczo użyteczną, przydatną z punktu widzenia interesu ogólniejszego niż partykularny interes założycieli danej organizacji lub członków jej organów, a w przypadku organizacji o charakterze korporacyjnym – także jej członków<sup>101</sup>. Według innego poglądu celem społecznie użytecznym będą te cele, które są przydatne i pożyteczne z punktu widzenia ogółu, wystarczające jest jednak dla przyjęcia użyteczności realizowanych przez organizację celów, aby były ukierunkowane na szerszy krąg odbiorców, a nie tylko na zaspokajanie interesów jej założycieli czy członków. Cel społecznie użyteczny musi się wiązać z zaspokajaniem potrzeb ogólniejszej natury<sup>102</sup>.

Działalność społecznie użyteczna musi być prowadzona przez organizacje pozarządowe lub podmioty, które z mocy ustawy mogą prowadzić taką działalność. Działalność ta musi być prowadzona w sferze zadań publicznych, o których mowa w art. 4 u.d.p.w. Zgodnie z poglądami orzecznictwa wszystkie zadania samorządu terytorialnego mają charakter zadań publicznych w tym znaczeniu, że służą zaspokajaniu zbiorowych potrzeb społeczności<sup>103</sup>. Według innego poglądu podstawowym kryterium uznania danego zadania za zadanie publiczne jest przesłanka, że państwo lub samorząd terytorialny ponoszą odpowiedzialność

---

<sup>99</sup> R. Golat, *Opodatkowanie działalności kulturalnej*, wyd. 2, Warszawa 2007, s. 17.

<sup>100</sup> J. Blicharz, *Udział polskich...*, s. 79.

<sup>101</sup> H. Izdebski, dz. cyt., s. 19–20.

<sup>102</sup> A. Ceglarski, *Organizacje pożytku...*, s. 16.

<sup>103</sup> Wyrok SN z dnia 8 lutego 1996 r., III ARW 64/95, „Wspólnota” 1996, nr 43, s. 26.

prawną za ich realizowanie<sup>104</sup>. Obecnie sfera zadań publicznych, o których mowa w art. 4 u.d.p.p.w., obejmuje katalog ponad 30 zadań, do których zaliczymy m.in.: zadania z zakresu kultury, nauki, pomocy społecznej, działalności charytatywnej, działalności na rzecz osób niepełnosprawnych i zagrożonych wykluczeniem społecznym, ochrony i promocji zdrowia, poradnictwa obywatelskiego, tradycji narodowej, równouprawnienia kobiet i mężczyzn, turystyki i krajoznawstwa, obronności państwa i rewitalizacji. Katalog wynikający z art. 4 u.d.p.p.w. ma charakter enumeratywny (wyczerpujący), jednakże Rada Ministrów może w drodze rozporządzenia określić inne zadania należące do sfery zadań publicznych, kierując się ich szczególną społeczną użytecznością oraz możliwością ich wykonywania przez podmioty, o których mowa w art. 5 ust. 1 u.d.p.p.w., w sposób zapewniający wystarczające zaspokajanie potrzeb społecznych<sup>105</sup>. W doktrynie podkreśla się również, że katalog ten jest bardzo szeroki i obejmuje wszystkie ważniejsze pola ewentualnej współpracy organów administracji publicznej z podmiotami uprawnionymi do działalności pożytku publicznego<sup>106</sup> oraz że uwzględnia on wszystkie ważne dziedziny życia społecznego<sup>107</sup>. Powyższe podmioty prowadzące działalność na obszarze związanym z wykonywaniem zadań publicznych określa się mianem podmiotów partycypujących *sensu stricto*<sup>108</sup>.

Należy zgodzić się ze stwierdzeniem, że pojęcie pożytku publicznego jest kluczowe dla zrozumienia roli organizacji pozarządowych w sferze publicznej, a o pożytku można mówić w co najmniej trojakim znaczeniu: po pierwsze, jest nim każde

---

<sup>104</sup> K. Płonka-Bielenin, *Zakres pojęcia „zadania publiczne” i próba określenia istoty ich realizacji przez organizacje pożytku publicznego*, „Administracja” 2008, nr 2, s. 155.

<sup>105</sup> P. Stelmaszczyk, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2013, art. 4.

<sup>106</sup> K. Koziół, dz. cyt., s. 38.

<sup>107</sup> A. Ceglarski, *Organizacje pożytku...*, s. 19.

<sup>108</sup> M. Małecka-Łyszczek, *Partycypacja w ramach public governance*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014, s. 54.

działanie społecznie użyteczne, a więc nie tylko działania dostarczające społeczności pewnych dóbr czy świadczeń, lecz także pośrednio wpływające na wykształcanie się dobrych, użytecznych cech społeczeństwa; po drugie, pożytkiem publicznym jest dostarczanie obywatelom konkretnych usług czy świadczeń, i po trzecie, pożytek publiczny może być rozumiany jako dostarczenie pewnych usług tylko na zewnątrz danej organizacji (jej członkowie nie korzystają z nich, przynajmniej bezpośrednio)<sup>109</sup>. Na uwagę zasługuje również stwierdzenie, że działalnością pożytku publicznego jest działalność, która w imię dobra wspólnego prowadzona jest na rzecz ogółu społeczności lub pewnej grupy społecznej wyodrębnionej ze względu na trudną sytuację życiową<sup>110</sup>.

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że u.d.p.p.w. wskazuje w sposób niezwykle precyzyjny, które podmioty mogą podjąć działania na rzecz uzyskania statusu OPP, oraz wprowadza definicję legalną organizacji pozarządowej, czyniąc je głównym podmiotem mogącym ubiegać się o ten status. Aby jednak uzyskać status OPP, należy spełnić szereg wymagań, które będą przedmiotem kolejnego podrozdziału.

### 3.2. Przesłanki uzyskania statusu organizacji pożytku publicznego

Organizację pożytku publicznego uznaje się za kwalifikowaną formę organizacji pozarządowej, która musi cechować się najwyższymi standardami<sup>111</sup>. W doktrynie podkreśla się, że organizacje te muszą kierować się dwoma naczelnymi zasadami:

1. zasadą wyłączności, zgodnie z którą działalność pożytku publicznego jest wyłączną statutową działalnością tych organizacji i dotyczy realizacji zadań publicznych na rzecz ogółu społeczności lub określonej grupy podmiotów wyodrębnionej

---

<sup>109</sup> P. Gliński, dz. cyt., s. 18.

<sup>110</sup> A. Gluziński, dz. cyt., s. 15.

<sup>111</sup> J. Ruszewski, dz. cyt., s. 93.

ze względu na trudną sytuację życiową lub materialną w stosunku do społeczeństwa;

2. zasadą altruizmu, która oznacza obowiązek przestrzegania dyscypliny finansowej i właściwego zarządzania majątkiem organizacji, a w szczególności zakaz dystrybuowania zysków pomiędzy członkami organizacji<sup>112</sup>.

Status OPP mogą uzyskać trzy grupy podmiotów. Pierwszą z nich stanowią organizacje pozarządowe w rozumieniu u.d.p.p.w., drugą – podmioty o charakterze wyznaniowym, a trzecią – spółki kapitałowe (w tym kluby sportowe działające w formie spółek kapitałowych) z zastrzeżeniem, że nie mogą one działać w celu osiągnięcia zysku, mają przeznaczać całości dochodu na realizację celów statutowych oraz nie mogą przeznaczać zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników. Ustawa w art. 20 wprowadza katalog przesłanek, których spełnienie jest warunkiem nadania statusu OPP, co powoduje, że nie każda organizacja może go uzyskać<sup>113</sup>. Przesłanki te muszą być spełnione łącznie, a zatem niespełnienie którejkolwiek z nich, bez względu na przyczynę, uniemożliwia nadanie statusu OPP. W tym kontekście należy zgodzić się ze stwierdzeniem, że tak naprawdę to sam podmiot przyznaje sobie status OPP, decydując się na spełnienie warunków przewidzianych ustawie<sup>114</sup>.

Podstawową przesłanką jest prowadzenie działalności pożytku publicznego na rzecz ogółu społeczności lub określonej grupy podmiotów, pod warunkiem że grupa ta jest wyodrębniona ze względu na szczególnie trudną sytuację życiową lub materialną w stosunku do społeczeństwa (art. 20 ust. 1 pkt 1 u.d.p.p.w.). Prowadzenie powyższego rodzaju działalności powinno wynikać wprost ze statutu lub z innego aktu wewnętrznego (np. regulaminu, aktu założycielskiego) podmiotu ubiegającego się o nadanie statusu OPP, tj. obejmować cele działania danego podmiotu. W praktyce,

---

<sup>112</sup> J. Blicharz, *Udział polskich...*, s. 83.

<sup>113</sup> K. Trzpioła i in., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Po zmianach z komentarzem*, Warszawa 2016, s. 43.

<sup>114</sup> J. Ruszewski, dz. cyt., s. 94.



tworząc statut lub inny akt wewnętrzny, trzeba się posłużyć katalogiem sfery zadań publicznych, o którym mowa w art. 4 u.d.p.p.w. W doktrynie prezentowany jest pogląd, że przesłanką uniemożliwiającą uzyskanie statusu OPP będzie sytuacja, w której choćby jeden z celów statutowych podmiotu wykracza poza określoną w ustawie sferę zadań publicznych<sup>115</sup>. Według poglądu innego autora z uwagi na fakt, że katalog sfery zadań publicznych został ustalony na tyle szeroko, że tylko w wyjątkowych przypadkach odmowa wpisu informacji o statusie OPP będzie opierać się na przesłance nieprowadzenia działalności w sferze zadań publicznych. Takim wyjątkowym przypadkiem może być sytuacja, gdy celem działania podmiotu będzie ochrona praw określonej grupy zawodowej<sup>116</sup>. Ustawodawca statuuje, że działalność pożytku publicznego ma być prowadzona na rzecz ogółu „społeczności”. Według niektórych poglądów prezentowanych w doktrynie użycie tego pojęcia stanowi kwestię sporną, ponieważ nie zostało ono zdefiniowane, a:

zasadniczym problemem wydaje się rozróżnienie pojęć „społeczeństwo” i „społeczność”. Społeczność jako kategoria węższa od społeczeństwa może być rozumiana jako zbiorowość ludzi powiązana więzami społecznymi, wspólnotą warunków życia, tradycjami, kulturą itp.<sup>117</sup>

W doktrynie odnajdziemy również poglądy innych autorów, którzy twierdzą, że przez pojęcie społeczności należy rozumieć „zbiorowość ludzi mieszkającą na określonym obszarze (kraju, gminy, powiatu) powiązaną więzami społecznymi, wspólnotą warunków życia, tradycjami, kulturą itp.”<sup>118</sup> bądź też „zbiór jednostek

<sup>115</sup> N. Kowal, dz. cyt., s. 58.

<sup>116</sup> A. Ceglarski, *Organizacje pożytku...*, s. 19.

<sup>117</sup> J. Blicharz, *Komentarz do...*, art. 20; P. Staszczyk, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 77.

<sup>118</sup> I. Szaniawska, *Organizacje pożytku publicznego*, „Służba Pracownicza” 2004, nr 4, s. 33.

identyfikujących się i identyfikowanych na zasadzie pewnych więzi o charakterze społecznym lub kulturowym, a zatem więzi typu wspólnotowego (społeczność lokalna, społeczność Romów w Polsce, społeczność młodzieżowa, społeczność akademicka Warszawy itp.)<sup>119</sup>. Status OPP mogą uzyskać również podmioty, które nie działają na rzecz ogółu społeczności, lecz prowadzą działalność pożytku publicznego na rzecz określonej grupy podmiotów, pod warunkiem że grupa ta jest wyodrębniona ze względu na szczególnie trudną sytuację życiową lub materialną w stosunku do społeczeństwa. Do takich podmiotów zaliczymy organizacje prowadzące działalność na rzecz osób uzależnionych od alkoholu, uchodźców, osób chorych<sup>120</sup>, bezdomnych, ubogich<sup>121</sup>. Ustawa uniemożliwia uzyskanie statusu OPP stowarzyszeniom, które prowadzą działalność wyłącznie na rzecz swoich członków, nawet gdyby były to osoby o szczególnie trudnej sytuacji życiowej lub materialnej (art. 20 ust. 2 u.d.p.p.w.), co powoduje, że status ten można uzyskać tylko wtedy, gdy nie prowadzi się działalności zawężonej do policzalnej grupy członków danej organizacji.

Kolejnym warunkiem niezbędnym do uzyskania statusu OPP jest prowadzenie działalności gospodarczej wyłącznie jako dodatkowej w stosunku do działalności pożytku publicznego. Ustawodawca nie wprowadził zatem zakazu ubiegania się o status OPP przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą. Wprowadził jednak wymóg, aby działalność gospodarcza była wyłącznie dodatkową, a więc uzupełniającą w stosunku do działalności pożytku publicznego. W doktrynie prezentowane jest słuszne stanowisko, według którego ustawodawca nie wprowadził definicji działalności „dodatkowej” w rozumieniu ustawy, co powoduje, że „przychody uzyskane z jej tytułu powinny stanowić mniejszą część wszystkich przychodów. Organizacja [...] w każdym przypadku

---

<sup>119</sup> H. Izdebski, dz. cyt., s. 66–67.

<sup>120</sup> J. Ruszewski, dz. cyt., s. 84.

<sup>121</sup> K. Kozioł, dz. cyt., s. 43.

musi przeznaczać nadwyżkę przychodów nad kosztami (dochód) na działalność pożytku publicznego<sup>122</sup>. W związku z powyższym:

cel zarobkowy nie może górować nad celami statutowymi, których realizacja powinna być dla organizacji podstawową, najistotniejszą aktywnością. Prowadzenie działalności gospodarczej może mieć charakter pomocniczy, tzn. może jedynie służyć pozyskiwaniu środków na realizowanie zadań statutowych<sup>123</sup>.

Niezwykle istotną kwestią w uzyskiwaniu statusu OPP jest konieczność prowadzenia działalności pożytku publicznego nieprzerwanie przez co najmniej dwa lata (art. 22 ust. 1 u.d.p.p.w.). W pierwotnym kształcie ustawy nie było takiego wymogu, co powodowało, że istniała teoretyczna możliwość nadania statusu OPP po spełnieniu wymagań z art. 20 u.d.p.p.w. nawet równocześnie z wpisem do KRS. Pogląd ten był powszechnie krytykowany w doktrynie<sup>124</sup>. Warto podkreślić, że okres dwóch lat prowadzenia działalności pożytku publicznego liczymy od dnia jej rozpoczęcia, a nie choćby od dnia wpisu do KRS. Podmiot starający się o uzyskanie statusu OPP jest zobowiązany do udokumentowania powyższego okresu prowadzenia działalności pożytku publicznego. Może to uczynić choćby poprzez przedłożenie sprawozdań merytorycznych, sprawozdań finansowych, raportów, artykułów prasowych, rekomendacji, listów gratulacyjnych czy zdjęć.

Podmiot ubiegający się o uzyskanie statusu OPP jest również zobowiązany do przeznaczania nadwyżki przychodów nad kosztami na działalność pożytku publicznego (art. 20 ust. 1 pkt 3 u.d.p.p.w.). Odznacza to, że dochód wygenerowany przez taki

<sup>122</sup> J. Blicharz, *Komentarz do...*, art. 20.

<sup>123</sup> P. Staszczuk, dz. cyt., s. 79.

<sup>124</sup> Stanowisko odmawiające nadania statusu OPP organizacji nowo powstałej prezentowali m.in.: A. Ceglarski, *Organizacje pożytku...*, s. 32; J. Ruszewski, dz. cyt., s. 83; J. Kopyra, *Ustawa o...*, s. 87; K. Kozioł, dz. cyt., s. 44; N. Kowal, dz. cyt., s. 57.

podmiot, w tym dochód z prowadzonej działalności gospodarczej, nie może być przeznaczony do podziału pomiędzy jego członków lub skonsumowany przez organizację na inwestycje, lecz w całości przeznaczony na prowadzenie działalności pożytku publicznego. Powyższe kryterium wydaje się oczywiste z uwagi na to, że posiadanie statusu OPP powoduje, iż organizacja uzyskuje nowe możliwości finansowania swojej działalności, choćby poprzez możliwość uzyskiwania 1% podatku dochodowego od osób fizycznych, a sytuacją niepożądaną byłoby, gdyby te środki zostały skonsumowane przez organizację na rzecz jej członków lub inne cele, które nie wiążą się z prowadzeniem działalności pożytku publicznego.

OPP muszą być podmiotami o najwyższym stopniu transparentności. Dlatego też te podmioty muszą mieć statutowy kolegialny organ kontroli lub nadzoru, odrębny od organu zarządzającego i niepodlegający mu w zakresie wykonywania kontroli wewnętrznej lub nadzoru (art. 20 ust. 1 pkt 4 u.d.p.p.w.). Wymóg ten stanowi spełnienie zasady bezstronności będącej jedną z naczelných zasad kontroli<sup>125</sup> i dotyczy wszystkich podmiotów, nawet tych, które na podstawie innych przepisów nie są zobligowane do tego, by mieć organ nadzoru, np. fundacji. W sytuacji gdy dany podmiot nie ma organu nadzoru, należy go powołać, zazwyczaj poprzez dokonanie zmiany statutu lub innego aktu wewnętrznego. W doktrynie podkreśla się, że dopuszczalna jest sytuacja, w której następuje złożenie wniosku o wpis informacji o posiadaniu statusu OPP łącznie z wnioskiem o zmianę statutu<sup>126</sup>. Nazwa organu kontroli lub nadzoru może być obrana dowolnie, np.: komisja rewizyjna, rada nadzorcza, rada fundacji. Organ kontroli lub nadzoru musi być organem kolegialnym, a zatem musi liczyć co najmniej dwie osoby. Z związku z tym, że ustawa nie określa kompetencji organu nadzoru, w doktrynie podkreśla się, że zakresem jego działania powinno być:

---

<sup>125</sup> J. Kopyra, *Ustawa o...*, s. 92.

<sup>126</sup> A. Ceglarski, *Organizacje pożytku...*, s. 22.

badanie gospodarki finansowej organizacji; w tym zakresie organowi nadzoru służyłoby prawo żądania od zarządu organu wszelkich wyjaśnień; przyjmowanie sprawozdań organizacji z jej działalności oraz wydawanie na wniosek organu nadzoru zaświadczeń, że prowadzona przez nie działalność jest zgodna z prawem, zasadami gospodarki finansowej obowiązującymi organizacje pożytku publicznego<sup>127</sup>.

Członkowie organu kontroli lub nadzoru podlegają ograniczeniom wynikającym z art. 20 ust. 1 pkt 4 u.d.p.p.w., których nadrzędnym celem ma być realizacja zasady transparentności i niezależności w sprawowaniu funkcji.

Pierwsze ograniczenie obejmuje realizację zasady niepołączalności stanowisk (*incompatibilitas*), a zatem członek organu kontroli nie może być jednocześnie członkiem zarządu. Ponadto ustawodawca wyłączył możliwość, aby członków organów łączyły związek małżeński, wspólne pożycie, stosunek pokrewieństwa, powinowactwa lub podległości służbowej. Drugie ograniczenie obejmuje realizację wymogu niekaralności członka organu kontroli. Członek organu nadzoru lub kontroli nie może być skazany prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego, czyli w trybie publicznoskargowym, lub przestępstwo skarbowe. Czyn zabroniony popełniony jest umyślnie, jeżeli sprawca ma zamiar jego popełnienia, tj. chce go popełnić albo, przewidując możliwość jego popełnienia, na to się godzi (art. 9 kodeksu karnego<sup>128</sup>). W doktrynie podkreśla się, że:

istotą umyślności jest zamiar popełnienia czynu zabronionego. Oznacza on świadomość sprawcy i jego wolę urzeczywistnienia swoim zachowaniem (działaniem

---

<sup>127</sup> J. Blicharz, *Udział polskich...*, s. 84.

<sup>128</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1600 ze zm.).

lub zaniechaniem) znamion czynu zabronionego – jego strony przedmiotowej, przedmiotu i podmiotu<sup>129</sup>.

Sąd rejestrowy otrzymuje z Biura Informacyjnego Krajowego Rejestru Karnego, za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, informacje o skazaniach za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe w odniesieniu do osób podlegających wpisowi jako członkowie organu kontroli lub nadzoru OPP (art. 21a u.k.r.s.<sup>130</sup>). W związku z tym nie ma potrzeby przedkładania zaświadczenia o niekaralności z Krajowego Rejestru Karnego. Należy podkreślić, że ta przesłanka w konotacji negatywnej ma zastosowanie jedynie w sytuacji, gdy członek organu nadzoru zostanie skazany prawomocnym wyrokiem. W przeciwnym razie, gdy przeciwko takiemu członkowi toczy się postępowanie karne, ale nie jest ono prawomocnie zakończone, korzysta on z zasady domniemania niewinności. Celem wprowadzenia tej regulacji ma być: „uniemożliwienie zasiadania w tych organach osobom, które nie dają należytej rękojmi wykonywania powierzonych im funkcji”<sup>131</sup>. Trzecie z ograniczeń wprowadza limit w zakresie pobieranego wynagrodzenia lub zwrotu uzasadnionych kosztów. Pobierane wynagrodzenie nie może przekroczyć przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw za rok poprzedni, ogłoszonego w drodze obwieszczenia przez Prezesa GUS (obwieszczenie jest publikowane w Dzienniku Urzędowym GUS). Pobieranie przez członków organu nadzoru zwrotu kosztów lub wynagrodzenia wyższego powoduje, że muszą one zostać obniżone przed złożeniem wniosku o nadanie statusu OPP, a wzrost uzasadnionych kosztów lub wynagrodzenia ponad powyższe po uzyskaniu tego statusu będzie przesłanką do wykreślenia informacji o posiadaniu statusu OPP. Zatrudnienie członka

---

<sup>129</sup> M. Budyn-Kulik, [w:] *Kodeks karny. Komentarz zaktualizowany*, red. M. Mozgawa, Warszawa 2017, art. 9.

<sup>130</sup> Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1500).

<sup>131</sup> J. Kopyra, *Ustawa o...*, s. 95.

organu kontroli lub nadzoru należy rozumieć szeroko, jako zatrudnienie pracownicze oraz niepracownicze<sup>132</sup>.

Kolejny wymóg stawiany podmiotom ubiegającym się o uzyskanie statusu OPP odnosi się do członków organu zarządzającego, którzy również nie mogą być skazani prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe. Co istotne, do członków organu zarządzającego nie stosuje się limitu wynagrodzenia ustanowionego dla członków organu kontroli lub nadzoru<sup>133</sup>.

Ostatni wymóg stawiany przez ustawę podmiotom ubiegającym się o nadanie statusu OPP (art. 20 ust. 1 pkt 6 lit. u.d.p.p.w.) to konieczność obligatoryjnego wprowadzenia do statutu lub innych aktów wewnętrznych regulacji dotyczących postanowień związanych z zarządzaniem majątkiem organizacji (zakaz udzielania pożyczek lub zabezpieczania zobowiązań majątkiem organizacji w stosunku do jej członków, członków organów lub pracowników oraz tzw. „osób bliskich”<sup>134</sup>; zakaz przekazywania majątku organizacji na rzecz ich członków, członków organów lub pracowników oraz ich osób bliskich, w szczególności gdy następuje bezpłatnie lub na preferencyjnych warunkach, oraz zakaz wykorzystywania majątku na rzecz członków, członków organów lub pracowników oraz ich osób bliskich na zasadach innych niż w stosunku do osób trzecich, chyba że to wykorzystanie wynika bezpośrednio z celu statutowego) oraz zakupem towarów i świadczeniem usług na rzecz organizacji (zabroniony jest zakup towarów lub usług od podmiotów gospodarczych w sytuacji, gdy w danym podmiocie pracują lub nim zarządzają członkowie organizacji, członkowie jej organów lub pracownicy oraz ich osoby bliskie, przy zastosowaniu

<sup>132</sup> Tamże, s. 94.

<sup>133</sup> P. Staszczuk, dz. cyt., s. 79.

<sup>134</sup> Ustawa wprowadza definicję legalną osoby bliskiej (art. 20 ust. 1 pkt 6 lit. a u.d.p.p.w.). Osoba bliska to osoba, z którą członek, członek organów, pracownik organizacji pozostaje w związku małżeńskim, we wspólnym pożyciu albo w stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa w linii prostej, pokrewieństwa lub powinowactwa w linii bocznej do drugiego stopnia albo jest związany z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli.

preferencyjnych zasad współpracy lub gdy towary lub usługi są świadczone po cenach wyższych niż rynkowe).

Wprowadzenie powyższych postanowień ma na celu realizację zasady przejrzystości działania organizacji, przejawiającej się m.in. w zakazie wyprowadzania majątku organizacji<sup>135</sup>. Dlatego też powyższe zakazy dotyczą bardzo szerokiego kręgu osób, tj. członków organizacji, członków organów lub pracowników oraz osób bliskich w rozumieniu ustawy. Odniesienie zakazu do członków będzie miało zastosowanie jedynie do podmiotów typu korporacyjnego, które mają członków, co wyklucza konieczność tego typu postanowień w statucie fundacji będącej osobą prawną typu zakładowego i niemającą członków. Wspomniane postanowienia muszą być zawarte wprost w statucie lub innym akcie wewnętrznym. W przypadku ich braku należy dokonać stosownej zmiany treści statutu lub regulaminu. Pogląd ten wynika również z uchwały SN z dnia 11 maja 2005 r., sygn. akt III CZP 16/05<sup>136</sup>. Sąd stwierdził w niej, że stowarzyszenie ubiegające się o nadanie mu statusu OPP powinno w treści statutu zamieścić postanowienia dotyczące zakazów, o których stanowi art. 20 pkt 7 u.d.p.p.w. (obecnie pkt 6 – M.M.). W uzasadnieniu uchwały sąd podkreślił, że:

te wymagania musi spełniać każdy podmiot, który stara się o uzyskanie statusu organizacji pożytku publicznego, w tym stowarzyszenie. Jeśli zatem podmiotem tym mogą być osoby prawne (w tym stowarzyszenia i fundacje), a także jednostki nieposiadające osobowości prawnej utworzone na podstawie przepisów ustawy, to jest oczywiste, że treść art. 20 pkt 7 u.d.p.p.w. została tak sformułowana, aby jego hipotezą objąć akty ustrojowe każdego podmiotu, który ubiega się o status organizacji pożytku publicznego. Z tego względu użyto zwrotu „statut lub inny akt wewnętrzny” mając na względzie, że ustroj niektórych

<sup>135</sup> N. Kowal, dz. cyt., s. 60.

<sup>136</sup> Uchwała SN z dnia 11 maja 2005 r., III CZP 16/05, OSNC 2006/3/49, LEX nr 148431.



z tych podmiotów określa statut, a niektórych – inny akt wewnętrzny, np. regulamin [...]. Taka geneza użytego w art. 20 pkt 7 u.d.p.p.w. sformułowania „statut lub inne akty wewnętrzne organizacji pozarządowych” uzasadnia wnioski, że w przypadku podmiotu ubiegającego się o uzyskanie statusu organizacji pożytku publicznego, którego aktem ustrojowo-organizacyjnym jest statut, zakazy, o których stanowi art. 20 pkt 7, powinny być zamieszczone w tym akcie wewnętrznym.

Powyższa uchwała została pozytywnie przyjęta przez doktrynę<sup>137</sup>. Zwrócono jednak uwagę, że w przypadku podmiotów, których akty wewnętrzne muszą zawierać powyższe zakazy, może okazać się, że niezbędne będzie podjęcie uchwały przez umocowane do tego organy. W tym kontekście w doktrynie pojawia się wątpliwość, ponieważ powyższe uchwały są dokumentami nieujawnianymi w obrocie i mogą być przez dany podmiot zmienione, a dla posiadania statusu OPP niezbędne jest, aby wymogi przewidziane w art. 20 u.d.p.p.w. były cały czas spełnione<sup>138</sup>, co może uzasadniać konieczność dokonania zmian legislacyjnych.

Na zakończenie niniejszego podrozdziału należy również stwierdzić, że u.d.p.p.w. wprowadza wyjątki w zakresie spełnienia wymagań niezbędnych do uzyskania statusu OPP w odniesieniu do podmiotów wyznaniowych (art. 21 u.d.p.p.w.). Wyjątki te dotyczą konieczności wyodrębnienia organizacyjnego i rachunkowego prowadzonej działalności pożytku publicznego, przeznaczania zysku z działalności pożytku publicznego na tę właśnie działalność oraz konieczności posiadania kolegialnego organu kontroli lub nadzoru, którego to organu członkowie podlegają ustawowym ograniczeniom. Wprowadzenie powyższej regulacji było podyktowane tym, że specyfiką i głównym celem działań podejmowanych przez kościelne i wyznaniowe osoby prawne oraz ich jednostki

<sup>137</sup> T. Palmirski, *Glosa do uchwały SN z dnia 11 maja 2005 r., III CZP 16/05*, „Palestra” 2007, nr 5–6, s. 315.

<sup>138</sup> Tamże, s. 316–317.

organizacyjne nie jest działalność pożytku publicznego, a zatem gdyby stosować do nich wszystkie wymogi wynikające z ustawy, to nigdy nie mogłyby uzyskać statusu OPP. Dlatego też wprowadzenie dla tych podmiotów odmiennych wymogów niezbędnych dla uzyskania statusu OPP było rozwiązaniem zasadnym i celowym.

### 3.3. Procedura uzyskania statusu organizacji pożytku publicznego

Sam fakt spełnienia przesłanek niezbędnych do uzyskania statusu OPP nie powoduje, że dany podmiot uzyskuje ten status *ex lege* – niezbędne jest złożenie wniosku o wpis informacji o uzyskaniu statusu OPP do KRS<sup>139</sup>. Wniosek o wpis składa się do sądu rejestrowego (art. 694<sup>2</sup> k.p.c.), a sam wpis ma charakter konstytutywny<sup>140</sup>, co oznacza, że status OPP uzyskuje się dopiero od dnia wydania przez sąd postanowienia o wpisie (art. 694<sup>5</sup> k.p.c.<sup>141</sup>). Wniosek o wpis informacji o uzyskaniu statusu OPP jest wolny od opłat sądowych (również w przypadku wniosku o wpis do KRS organizacji społecznych oraz Kościołów i związków wyznaniowych ubiegających się o status OPP) i nie podlega obowiązkowi ogłaszania w Monitorze Sądowym i Gospodarczym (art. 49 ust. 2 u.k.r.s. w zw. z art. 95 ust. 1 pkt 7 u.k.s.c.c.). Postępowanie rejestrowe mające na celu uzyskanie przez podmiot statusu OPP jest zaliczane do postępowań nieprocesowych.

W związku z tym, że ustawa dopuszcza uzyskanie statusu OPP nie tylko przez podmioty będące organizacjami pozarządowymi wpisanymi do rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, możemy wyróżnić trzy możliwości.

<sup>139</sup> P. Staszczuk, dz. cyt., s. 82.

<sup>140</sup> J. Blicharz, *Komentarz do...*, art. 22.

<sup>141</sup> Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1460 ze zm.).

Pierwsza z nich obejmuje sytuację, gdy wniosek o wpis informacji o uzyskaniu statusu OPP zostanie złożony przez podmiot wpisany do rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, a wpis informacji nastąpi na podstawie art. 49 u.k.r.s. Druga możliwość polega na tym, że wniosek o wpis informacji o uzyskaniu statusu OPP może zostać złożony przez podmiot wpisany wyłącznie do rejestru przedsiębiorców (spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, spółka akcyjna oraz kluby sportowe będące spółkami, o których mowa w art. 3 ust. 3 pkt 4 u.d.p.p.w.). Trzecią dopuszczalną sytuacją jest złożenie wniosku o wpis informacji o uzyskaniu statusu OPP przez podmiot nie wpisany do KRS. W takiej sytuacji wpis informacji nastąpi na podstawie art. 49a ust. 1 u.k.r.s. W powyższym przypadku jest niezwykle istotne, że z wpisem o uzyskaniu przez podmiot statusu OPP nie wiąże się nabycie osobowości prawnej przez taką organizację, a w dziale 1 rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej ujawnia się informację, że OPP nie ma osobowości prawnej (art. 49a ust. 2 u.k.r.s.).

Podmioty, które starają się uzyskać status OPP, są zobowiązane do złożenia do sądu rejestrowego urzędowych formularzy wniosków o wpis do KRS, które stanowią załącznik do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości<sup>142</sup>. Organizacje, które są już wpisane do KRS, składają formularze:

1. KRS-Z20 – wniosek o zmianę danych podmiotu w KRS;
2. KRS-W-OPP – Działalność pożytku publicznego – załącznik do wniosku o rejestrację lub zmianę danych podmiotu w KRS.

Podmioty, które nie są wpisane do KRS i wnoszą o wpis wyłącznie informacji o uzyskaniu statusu OPP, są zobowiązane do złożenia formularzy:

---

<sup>142</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2000 r. w sprawie określenia wzorów urzędowych formularzy wniosków o wpis do Krajowego Rejestru Sądowego oraz sposobu i miejsca ich udostępniania (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 724 ze zm.).

1. KRS-W21 – wniosek o rejestrację podmiotu w rejestrze stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej ORGANIZACJA POŻYTKU PUBLICZNEGO;
2. KRS-W-OPP – Działalność pożytku publicznego – załącznik do wniosku o rejestrację lub zmianę danych podmiotu w KRS.

Zgodnie z przyjętą procedurą we wniosku KRS-W-OPP należy wyszczególnić każdy rodzaj prowadzonej przez dany podmiot działalności, posługując się kodem Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD), zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów<sup>143</sup>, wraz z określeniem, czy jest to działalność odpłatna lub nieodpłatna pożytku publicznego. Wnioski muszą być podpisane przez osoby upoważnione do reprezentowania danego podmiotu. Dokumenty stanowiące podstawę wpisu do KRS składa się w oryginałach albo poświadczonych urzędowo odpisach lub wyciągach (art. 694<sup>4</sup> § 1 k.p.c.).

Przeprowadzona przeze mnie analiza przepisów prawa pozwala na stwierdzenie, że do powyższych wniosków należy załączyć:

1. oświadczenia o niekaralności, tj. o nieskazaniu prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe, złożone w formie pisemnej przez wszystkich członków zarządu. Nie ma podstaw prawnych, aby wymagać na tę okoliczność przedłożenia zaświadczenia z Krajowego Rejestru Karnego (podobnie w przypadku członków organu kontroli lub nadzoru)<sup>144</sup>,
2. oświadczenia o niekaralności, tj. o nieskazaniu prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe, złożone przez wszystkich członków organu kontroli lub nadzoru oraz oświadczenia o braku członkowstwa w organie zarządzającym, niepozostawaniu z członkami zarządu w związku małżeńskim, we wspólnym

---

<sup>143</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) (Dz.U. z 2007 r. Nr 251, poz. 1885 ze zm.).

<sup>144</sup> A. Ceglarski, *Organizacje pożytku...*, s. 53.

pożyciu, w stosunku pokrewieństwa, powinowactwa lub podległości służbowej;

3. oświadczenie członków zarządu, że podmiot przeznacza nadwyżkę przychodów nad kosztami na działalność pożytku publicznego;
4. w przypadku prowadzenia przez podmiot działalności gospodarczej – oświadczenie członków zarządu, że działalność gospodarcza jest prowadzona wyłącznie jako dodatkowa w stosunku do działalności pożytku publicznego;
5. dokumenty stwierdzające prowadzenie działalności pożytku publicznego w sposób nieprzerwany od co najmniej dwóch lat, tj. sprawozdania: merytoryczne i finansowe, rekomendacje, listy gratulacyjne, materiały prasowe, wydruki informacji umieszczanych w mediach społecznościowych.

Należy również podkreślić, że w sytuacji, gdy podmiot ubiegający się o nadanie statusu OPP nie przystosował statutu do wymogów wynikających z art. 20 u.d.p.p.w., jest możliwość złożenia jednoczesnego wniosku o wpis informacji o uzyskaniu statusu OPP i wpis zmiany statutu. W przypadku konieczności dokonania powyższej zmiany statutu do wniosku dołącza się tekst jednolity statutu, podpisany przez wszystkich członków zarządu. Z kolei w sytuacji gdy organizacja była zobowiązana do podjęcia dodatkowych działań mających na celu uzyskanie statusu OPP, np. podjęcia uchwały walnego zgromadzenia stowarzyszenia, jest ona zobowiązana do załączenia do wniosku o nadanie statusu OPP powyższej uchwały bądź protokołu z posiedzenia organu, który podjął decyzję w przedmiotowej sprawie<sup>145</sup>.

Analiza przepisów dotyczących postępowania przed sądem rejestrowym pozwala na postawienie tezy, że ustawodawca wprowadził niezwykle krótki termin na rozpoznanie wniosku o wpis informacji o uzyskaniu statusu OPP, wynoszący siedem dni od daty jego wpływu do sądu (art. 20a ust. 1 u.k.r.s.). Ustawodawca dopuszcza również sytuację konieczności wezwania

---

<sup>145</sup> <http://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/OPP,-uzyskanie,statusu,900.html> (dostęp: 5.12.2017 r.).

wnioskodawcy do usunięcia braków formalnych, takich jak brak przedłożenia załączników czy też brak podpisów zgodnie z zasadami reprezentacji podmiotu (art. 19 ust. 3a u.k.r.s. w zw. z art. 130 § 1 k.p.c.), co powoduje, że wniosek ma zostać rozpatrzony w terminie siedmiu dni od usunięcia przeszkody (art. 20a ust. 3 u.k.r.s.). W praktyce może pojawić się również konieczność wysłuchania uczestników postępowania lub przeprowadzenia rozprawy w celu ustalenia, czy przesłanki warunkujące nadanie statusu OPP zostały spełnione. W takim przypadku sąd rejestrowy jest zobowiązany do rozpoznania wniosku nie w terminie siedmiu dni, lecz miesiąca od dnia jego wpływu do sądu (art. 20a ust. 3 u.k.r.s.). Praktyka stosowania powyższych przepisów pokazała, że dotrzymanie przez sąd rejestrowy terminów narzuconych zgodnie z art. 20a ust. 3 u.k.r.s. jest bardzo często trudne, a wręcz niemożliwe. Dlatego też w doktrynie wywodzi się, że ww. terminy:

wiążą sąd rejestrowy i mają charakter instrukcyjny, a ich niedochowanie skutkować może odpowiedzialnością dyscyplinarną referenta, a także wniesieniem przez stronę skargi na przewlekłość postępowania<sup>146</sup>.

W toku postępowania prowadzonego przed sądem rejestrowym może również wystąpić konieczność wydania zarządzenia o zwrocie wniosku, gdy wniosek nie został złożony na urzędowym formularzu lub został złożony na formularzu nieprawidłowo wypełnionym (art. 19 ust. 3 u.k.r.s.). W razie zwrócenia wniosku w powyższym trybie może on być ponownie złożony w terminie siedmiu dni od daty doręczenia zarządzenia o zwrocie. Jeżeli ponownie złożony wniosek nie jest dotknięty brakami, wywołuje skutek od daty pierwotnego wniesienia. Skutek taki nie następuje w razie kolejnego zwrotu wniosku, chyba że zwrot nastąpił na skutek braków uprzednio niewskazanych (art. 19 ust. 3 u.k.r.s.).

---

<sup>146</sup> A. Michnik, *Ustawa o Krajowym Rejestrze Sądowym. Komentarz*, Warszawa 2013, art. 20a.

W sytuacji gdy ww. uchybienia nie występują, sąd rejestrowy przystępuje do merytorycznego rozpoznania wniosku, a w szczególności bada, czy dołączone do wniosku dokumenty są zgodne pod względem formy i treści z przepisami prawa (art. 23 u.k.r.s.). Postępowanie rejestrowe kończy się wydaniem przez referendarza sądowego postanowienia o wpisie do rejestru informacji o statusie OPP bądź o odmowie wpisu. Na to postanowienie przysługuje skarga. Co istotne, wniesienie skargi powoduje, że orzeczenie wydane przez referendarza sądowego traci moc. Do przyczyn odrzucenia powyższej skargi zaliczymy w szczególności wniesienie skargi po terminie, jej nieopłacenie lub brak uzupełnienia braków formalnych w terminie (art. 398<sup>22</sup> k.p.c.).

### 3.4. Uprawnienia wynikające z uzyskania statusu organizacji pożytku publicznego

Przedmiotem niniejszego podrozdziału będzie analiza uprawnień wynikających z uzyskania statusu OPP i ich wpływu na prowadzenie przez OPP działalności filantropijnej. Najpierw należy postawić tezę, że podmiot, który uzyska status OPP, może, choć nie musi, korzystać z przysługujących mu ustawowych uprawnień. Uprawnienia te wynikają z charakteru OPP jako podmiotu szczególnego zaufania społecznego, a w związku z tym mogącego korzystać z przywilejów, które możemy podzielić na uprawnienia o charakterze podatkowym, uprawnienia o charakterze majątkowym oraz uprawnienia o charakterze informacyjnym.

Uprawnienia o charakterze podatkowym stanowią zwolnienie w odniesieniu do prowadzonej działalności pożytku publicznego od podatku dochodowego od osób prawnych; podatku od nieruchomości; podatku od czynności cywilnoprawnych oraz opłaty skarbowej i opłat sądowych (art. 24 ust. 1 pkt 1–5 u.d.p.p.w.) oraz prawo do pobierania środków o równowartości 1% podatku dochodowego od osób fizycznych (art. 27 u.d.p.p.w.), co będzie przedmiotem kolejnego podrozdziału. Do uprawnień o charakterze majątkowym zaliczamy uprawnienie do nabywania na

szczególnych warunkach prawa użytkowania nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego (art. 24 ust. 2 u.d.p.p.w.). Z kolei uprawnieniem o charakterze informacyjnym będzie prawo do nieodpłatnego informowania o działalności OPP w jednostkach publicznej radiofonii i telewizji (art. 26 u.d.p.p.w.). Dla przedstawienia pełnej analizy uprawnień przysługujących OPP należy stwierdzić, że w OPP można również odbyć służbę zastępczą (art. 25 u.d.p.p.w.), lecz z uwagi na dokonane zmiany legislacyjne przepis ten stanowi normę pustą.

Przystępując do szczegółowej analizy uprawnień OPP o charakterze podatkowym, należy podzielić stanowisko wyrażone w orzecznictwie sądowym, że OPP przysługuje szereg zwolnień o charakterze podatkowym, które wynikają wprost z przepisów szczególnych, a nie z przepisów u.d.p.p.w.<sup>147</sup> Ponadto na uwagę zasługuje pogląd, iż ze stosowaniem preferencji podatkowych wiąże się również obowiązek kontrolny ze strony państwa, który opiera się na weryfikacji dwóch zagadnień: zarządzania przekazanym majątkiem na potrzeby społeczne oraz zapewnienia przejrzystości finansowej w działalności OPP<sup>148</sup>.

OPP przysługuje zwolnienie z konieczności uiszczania podatku dochodowego od osób prawnych. Zwolnienie to obejmuje wyłącznie dochody OPP w części przeznaczonych na działalność statutową, z wyłączeniem działalności gospodarczej, z której dochód musi zostać przeznaczony w całości na prowadzenie działalności pożytku publicznego (art. 17 ust. 6c u.p.d.o.p. w zw. z art. 20 ust. 1 pkt 3 u.d.p.p.w.). Należy zatem podzielić pogląd wyrażony w doktrynie, że przedmiotowe zwolnienie obejmuje sytuację, gdy organizacja wydatkuje dochody uzyskane z prowadzenia działalności

---

<sup>147</sup> Pogląd ten jest prezentowany w orzecznictwie – por. postanowienie NSA z dnia 7 lipca 2011 r., II OZ 559/1, LEX nr 1083803; postanowienie NSA z dnia 18 kwietnia 2012 r., II FZ 310/12, LEX nr 1137803; postanowienie NSA z dnia 23 lutego 2012 r., II FZ 103/12, LEX nr 1110155.

<sup>148</sup> T. Dyczkowski, *Controlling w organizacjach pożytku publicznego. Perspektywa międzynarodowa*, Warszawa 2010, s. 45.



w sferze zadań publicznych, o których mowa w art. 4 u.d.p.p.w., a wydatki te mogą dotyczyć tylko pośrednio realizacji powyższych zadań publicznych<sup>149</sup>. Omawiane zwolnienie obejmuje jedynie dochody przeznaczone na realizację działalności statutowej, która musi być jednocześnie działalnością pożytku publicznego. Zwolnienie, o którym mowa w art. 17 ust. 6c u.p.d.o.p., jest zatem zwolnieniem warunkowym i zależy ściśle od spełnienia wymagań przewidzianych przepisami ustawy<sup>150</sup>. W doktrynie prezentowany jest również pogląd, wedle którego „ściśła” interpretacja prawa podatkowego w odniesieniu do przepisów dotyczących ulg i zwolnień podatkowych nie ma uzasadnienia normatywnego i racjonalnego, jak również nie przemawiają za tym racje systemowe i aksjologiczne<sup>151</sup>. Przeprowadzona analiza pozwala również na zidentyfikowanie preferencji podatkowej polegającej na niezaliczaniu do przychodu wartości świadczeń wolontariuszy, udzielanych na zasadach określonych w przepisach o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a więc również świadczeń wolontariuszy na rzecz OPP (art. 12 ust. 4 pkt 16 u.p.d.o.p.).

Kolejnym zagadnieniem jest zwolnienie OPP z konieczności uiszczenia podatku od nieruchomości<sup>152</sup>. OPP korzystają ze zwolnienia z podatku od nieruchomości w stosunku do całej nieruchomości lub ich części zajętych na prowadzenie nieodpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego (art. 7 ust. 1 pkt 14 u.p.o.l.). W związku z powyższym ww. zwolnienie dotyczy tylko i wyłącznie sytuacji, gdy OPP posiada tytuł prawny do nieruchomości i prowadzi na nieruchomości nieodpłatną statutową działalność pożytku publicznego. W przypadku prowadzenia jakiegokolwiek działalności odpłatnej na danej nieruchomości, tj. działalności

<sup>149</sup> P. Małecki, M. Mazurkiewicz, *CIT. Podatki i rachunkowość. Komentarz*, wyd. 8, Warszawa 2017, art. 17.

<sup>150</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 lutego 2017 r., I SA/Po 1083/16, LEX nr 2247757.

<sup>151</sup> B. Brzeziński, *Podstawy wykładni prawa podatkowego*, Gdańsk 2008, s. 147.

<sup>152</sup> Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1170 ze zm.).

prowadzonej za wynagrodzeniem, sprzedaży przedmiotów darowizny oraz sprzedaży wytworzonych towarów lub świadczenia usług na zasadach określonych w art. 8 ust. 1 pkt 2 u.d.p.p.w., zwolnienie to nie przysługuje. Przez działalność nieodpłatną statutową rozumiemy działalność wykonywaną w sferze zadań publicznych, o których mowa w art. 4 u.d.p.p.w., za którą to działalność dany podmiot nie pobiera wynagrodzenia, np. wydawanie darmowych posiłków czy organizację nieodpłatnego wypoczynku dla dzieci i młodzieży<sup>153</sup>. Pogląd ten został potwierdzony w orzecznictwie, gdzie podkreślono, że:

nie każde działanie, które przynosi pozytywne efekty w jednym z obszarów wymienionych w art. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, podejmowane z uwzględnieniem korzystnych efektów w tym obszarze, jest działalnością pożytku publicznego, o jakiej mowa w art. 3 tej ustawy. Takimi działaniami będą jedynie te, które podejmowane są w celu realizacji wymienionych w art. 4 zadań. Nie stanowi realizacji tych zadań działalność, której skutkiem dodatkowym, drugorzędnym lub przypadkowym są określone korzyści w sferze publicznej<sup>154</sup>.

W doktrynie podkreśla się przedmiotowy charakter powyższego zwolnienia<sup>155</sup>, który stanowi wyjątek od ogólnej zasady powszechności opodatkowania z art. 84 Konstytucji RP<sup>156</sup>. Konstruując przedmiotowe zwolnienie, ustawodawca posłużył się nieostrym określeniem, że zwolnienie dotyczy „nieruchomości lub ich części” zajętych na prowadzenie nieodpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego, które jest rozumiane jako faktyczne

<sup>153</sup> A. Gluziński, dz. cyt., s. 19.

<sup>154</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 listopada 2009 r., I SA/Wr 1365/09, LEX nr 588942.

<sup>155</sup> L. Etel, *Podatek od nieruchomości. Komentarz*, Warszawa 2013, art. 7.

<sup>156</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 lipca 2017 r., I SA/Gl 75/17, LEX nr 2340873.

wykonanie konkretnych czynności, działań na nieruchomości (gruncie, budynku, lokalu) powodujących osiągnięcie zamierzonych celów lub konkretnego rezultatu wynikającego ze statutu OPP.

Czynnikiem decydującym o zajęciu nieruchomości na prowadzenie nieodpłatnej, statutowej działalności pożytku publicznego jest kryterium jej faktycznego wykorzystywania do prowadzonej działalności. Konieczne jest zatem wykazanie w każdym przypadku konkretnych czynności świadczących o faktycznym wykorzystywaniu tej nieruchomości na cele ściśle określone w statucie<sup>157</sup>.

W doktrynie wyrażono również pogląd, który należy zaakceptować, odnoszący się do sytuacji, w której na danej nieruchomości prowadzone są działalność odpłatna i działalność nieodpłatna. W takim przypadku, aby móc skorzystać ze zwolnienia, należy wyodrębnić pomieszczenia zajmowane na działalność odpłatną i nieodpłatną, przy założeniu, że ze zwolnienia skorzystają jedynie te pomieszczenia (części nieruchomości), które są zajmowane na działalność nieodpłatną<sup>158</sup>.

OPP podlegają również zwolnieniu od podatku od czynności cywilnoprawnych<sup>159</sup> (art. 8 pkt 2a u.p.c.c.). Zwolnienie to ma charakter podmiotowo-przedmiotowy<sup>160</sup> i dotyczy wyłącznie czynności podlegających opodatkowaniu na podstawie ustawy i dokonywanych w zakresie prowadzenia nieodpłatnej działalności pożytku publicznego. Do powyższych czynności zaliczymy w szczególności zakup sprzętu lub wydawnictw umożliwiających

---

<sup>157</sup> Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 10 stycznia 2013 r., I SA/Go 683/12, LEX nr 1269764.

<sup>158</sup> L. Etel, dz. cyt., art. 7.

<sup>159</sup> Ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1519).

<sup>160</sup> H. Filipczyk, *Podatek od czynności cywilnoprawnych. Komentarz*, Warszawa 2015, art. 8.

nieodpłatne świadczenie usług<sup>161</sup>, a nie np. podwyższenie kapitału zakładowego<sup>162</sup>. Dlatego też należy stwierdzić, że dokonywanie przez OPP czynności, które wiążą się z koniecznością uiszczenia podatku od czynności cywilnoprawnych w ramach działalności odpłatnej pożytku publicznego, zawsze będzie rodziło konieczność uiszczenia podatku.

Kolejną preferencją podatkową dla OPP jest zwolnienie z opłaty skarbowej<sup>163</sup>. OPP nie uiszczają opłaty skarbowej wyłącznie w przypadku, gdy dokonują zgłoszenia lub składają wnioski o dokonanie czynności urzędowej albo wnioski o wydanie zaświadczenia lub zezwolenia w związku z prowadzeniem nieodpłatnej działalności pożytku publicznego (art. 7 pkt 4 u.o.s.). Zatem omawiane zwolnienie nie obejmuje złożenia powyższego wniosku lub zgłoszenia w związku z realizacją zadania z zakresu działalności odpłatnej pożytku publicznego. Co istotne, ww. zwolnieniem nie jest objęta opłata skarbową od złożenia dokumentu pełnomocnictwa<sup>164</sup>, niezależnie od tego, czy konieczność jej uiszczenia dotyczy realizacji zadania z zakresu nieodpłatnej, czy odpłatnej działalności pożytku publicznego.

Odnosząc się do kwestii zwolnienia OPP od konieczności uiszczenia podatku od nieruchomości, podatku od czynności cywilnoprawnych oraz opłaty skarbowej, ustawodawca wyraźnie wskazał, że mogą one mieć zastosowanie wyłącznie do prowadzonej przez organizację nieodpłatnej działalności pożytku publicznego. W tym miejscu trzeba się zgodzić z poglądem, że w każdym przypadku:

---

<sup>161</sup> A. Goettel, M. Goettel, *Podatek od czynności cywilnoprawnych. Komentarz*, Warszawa 2007, art. 8.

<sup>162</sup> Interpretacja indywidualna z dnia 14 października 2013 r. wydana przez Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie, znak: IPPB2/436-454/13-2/AE, <https://www.podatki.biz/interpretacje/0279292.txt>, dostęp: 29.11.2018 r.).

<sup>163</sup> Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1000 ze zm.).

<sup>164</sup> R. Skwarło, *Ustawa o opłacie skarbowej. Komentarz*, Warszawa 2008, art. 7.

konieczne jest dokonanie analizy działania organizacji pożytku publicznego w relacji do podjęcia nieodpłatnej działalności pożytku publicznego w rozumieniu przepisów o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Dopiero bowiem kompleksowa analiza celu, konkretnego zadania realizowanego przez organizację pożytku publicznego i jednocześnie konkretnego działania pozwoli ustalić, czy [...] następuje wyłącznie w związku z nieodpłatną działalnością pożytku publicznego w rozumieniu przepisów o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>165</sup>.

OPP korzystają również ze zwolnienia od opłat sądowych, które dotyczy wyłącznie spraw z zakresu realizacji zleconych zadań publicznych, na podstawie przepisów rozdziału 2 u.d.p.p.w. Co istotne, to zwolnienie jest wyłączone w stosunku do prowadzonej przez te organizacje działalności gospodarczej (art. 104 ust. 1 u.k.s.s.c.<sup>166</sup>). OPP będą zatem zobowiązane do uiszczania wszelkich opłat sądowych w sprawach związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą, np.: opłat za wpisy do KRS (art. 3 ust. 2 pkt 7 lit. d u.k.s.s.c.). Analiza przepisów u.o.s. pozwala na stwierdzenie, że zwolnienie OPP od uiszczania opłat sądowych dotyczy pism podlegających opłacie oraz opłacie kancelaryjnej, o których mowa w art. 3 u.k.s.s.c., a ponadto opłaty ponoszone są wyłącznie w sprawach, w których przedmiotem procesu jest roszczenie procesowe związane z realizacją zleconego zadania publicznego<sup>167</sup>. Zakres zwolnienia nie obejmuje wydatków, o których mowa w art. 5 u.k.s.s.c. – istnieje jednak możliwość uzyskania zwolnienia z konieczności ich uiszczania na podstawie

---

<sup>165</sup> P. Borszowski, [w:] P. Borszowski, A. Małecka, *Ustawa o opłacie skarbowej. Komentarz*, Warszawa 2014, art. 7.

<sup>166</sup> Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 785 ze zm.).

<sup>167</sup> M. Uliasz, [w:] *Ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Komentarz*, red. P. Feliga, Warszawa 2015, art. 104.

postanowienia sądu, w całości lub części<sup>168</sup>. Ponadto w sytuacji gdyby OPP chciała uzyskać zwolnienie od opłat sądowych, mogłaby się ubiegać o zwolnienie od kosztów na podstawie art. 104 ust. 2 u.k.s.s.c.<sup>169</sup> OPP nie mają również obowiązku uiszczania opłat sądowych w postępowaniu przed sądami administracyjnymi w sprawach własnych organizacji, z wyjątkiem spraw dotyczących prowadzonej przez te organizacje działalności gospodarczej (art. 239 § 2 p.p.s.a.). Zakres pojęcia sprawy własnej organizacji był przedmiotem rozważań w orzecznictwie, gdzie wywiedziono pogląd, że „sprawa własna w rozumieniu art. 239 § 2 p.p.s.a. to taka sprawa organizacji pożytku publicznego, która pozostaje poza zakresem statutowej sfery zadań publicznych, w ramach których prowadzona jest działalność pożytku publicznego”<sup>170</sup>. W kolejnym z orzeczeń sąd stwierdził, że:

pojęcie „własnej sprawy” w rozumieniu art. 239 § 2 p.p.s.a. odnosić należy nie do wykonywanej przez organizację pożytku publicznego działalności statutowej, lecz do pojęcia sprawy administracyjnej, w której skarga została wniesiona, ale w ramach indywidualnego interesu prawnego takiej organizacji. Sformułowanie „sprawa własna” dotyczy postępowania, w którym w drodze indywidualnego aktu administracyjnego organ władzy publicznej przyznaje lub nakłada określone prawa lub obowiązki wynikające z norm materialnoprawnych<sup>171</sup>.

W kontekście charakteru powyższego zwolnienia w doktrynie podkreśla się, że odnosi się ono wyłącznie do wpisu i opłaty

<sup>168</sup> Tamże, art. 104.

<sup>169</sup> K. Gonera, *Ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2011, art. 104.

<sup>170</sup> Postanowienie NSA z dnia 26 maja 2017 r., I OSK 2374/16, LEX nr 2293860.

<sup>171</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 maja 2017 r., II SA/Wa 2230/16, LEX nr 2310450.

kancelaryjnej, a nie kosztów sądowych, które oprócz opłat sądowych obejmują także zwrot wydatków<sup>172</sup>.

Zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami<sup>173</sup> minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa może wyposażyć OPP lub dokonać darowizny nieruchomości z zasobu Skarbu Państwa na jej rzecz na cel prowadzonej działalności pożytku publicznego (art. 59 ust. 1 w zw. z art. 68 ust. 1 pkt 2 u.g.n.). W doktrynie podkreśla się, że przez „wyposażanie”, o którym mowa w przepisie, należy rozumieć, analogicznie do wyposażania państwowych osób prawnych (art. 51 u.g.n.), nieodpłatne przeniesienie własności lub oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste, bez pobierania pierwszej opłaty z tego tytułu<sup>174</sup>. W przypadku niewykorzystania nieruchomości na cel, na który została darowana, darowiznę odwołuje się (art. 59 ust. 2 u.g.n.). Po jej odwołaniu organizacja jest zobowiązana do zawarcia umowy w formie aktu notarialnego przenoszącej własność nieruchomości na Skarb Państwa, a gdyby do zawarcia umowy nie doszło, Skarb Państwa może wytoczyć powództwo o nakazanie złożenia oświadczenia woli<sup>175</sup>. Innymi podmiotami, które mogą wyposażyć OPP lub dokonać darowizny nieruchomości na jej rzecz, są Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa oraz Agencja Mienia Wojskowego. Mogą one to uczynić w stosunku do nieruchomości, do której wykonują prawa właścicielskie Skarbu Państwa, po uprzednim uzyskaniu zgody Ministra Inwestycji i Rozwoju (w formie aktu notarialnego), a w zakresie nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa – po uprzednim uzyskaniu zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. W przypadku

---

<sup>172</sup> M. Niezgódka-Medek, [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. 7, Warszawa 2018, art. 239.

<sup>173</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2204 ze zm.).

<sup>174</sup> E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz zaktualizowany*, Warszawa 2018, art. 59.

<sup>175</sup> Tamże.

niewykorzystania nieruchomości na powyższy cel darowizna zostaje odwołana (art. 59 ust. 5 i ust. 6 u.g.n.). Użytkowanie, o którym mowa powyżej, wygasa z mocy prawa w przypadku utraty statusu OPP.

W organizacjach mających status OPP mogą wykonywać pracę osoby skierowane do odbycia służby zastępczej. Ustawą z dnia 9 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie niektórych innych ustaw<sup>176</sup> zlikwidowano pobór wojskowy i zastąpiono go tzw. kwalifikacją wojskową (art. 23 pkt 1 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej<sup>177</sup>). Ponadto zgodnie z art. 21 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie niektórych innych ustaw<sup>178</sup> z dniem 30 grudnia 2009 r. osoby odbywające służbę zastępczą zostały zwolnione z tej służby i z dniem zwolnienia zostały przeniesione do rezerwy przez wojskowego komendanta uzupełnień. W związku z powyższym z dniem 1 stycznia 2010 r. zniesiono obowiązek odbywania służby zastępczej, a przepis statuujący możliwość jej odbywania w OPP stał się normą pustą<sup>179</sup>. Dlatego też uważam, że ustawodawca powinien podjąć działania mające na celu uchylene art. 25 u.d.p.p.w. w całości. Konieczność podjęcia powyższych działań legislacyjnych jest tym donioślejsza, że OPP mogą nie mieć świadomości, iż z uwagi na obecny stan prawny nie mogą korzystać z tego uprawnienia.

OPP z uwagi na swój szczególny status ma możliwość nieodpłatnego informowania opinii publicznej o swoich działaniach

---

<sup>176</sup> Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2009 r. Nr 22, poz. 120).

<sup>177</sup> Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1541 ze zm.).

<sup>178</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2009 r. Nr 161, poz. 1278).

<sup>179</sup> P. Staszczyk, dz. cyt., s. 96.



za pośrednictwem publicznego radia i publicznej telewizji. Ustawodawca wprowadził jednak regulację, że OPP mogą informować wyłącznie o prowadzonej działalności nieodpłatnej pożytku publicznego (art. 23a ust. 1 u.r.t.<sup>180</sup>), co nie wyklucza, w zależności od decyzji nadawcy, informowania o działalności OPP w szerszym zakresie, tj. w zakresie działalności odpłatnej pożytku publicznego (art. 23a ust. 2 u.r.t.), w ramach prawa do rozpowszechniania informacji<sup>181</sup>. Szczegółowe regulacje, w tym o charakterze technicznym, dotyczące sposobu przygotowania i emisji audycji z udziałem OPP zostały określone w rozporządzeniu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji<sup>182</sup>. Z uwagi na przedmiot rozprawy niezbędne jest przedstawienie kilku aspektów korzystania z powyższego uprawnienia. Po pierwsze, OPP mogą uczestniczyć w audycjach emitowanych przez publiczne radio i publiczną telewizję zarówno w programach ogólnokrajowych, jak i w programach o charakterze regionalnym (§ 2 ust. 1 rozporządzenia), co należy uznać za rozwiązanie korzystne. Po drugie, OPP mogą brać udział w trzech rodzajach audycji, tj. audycjach promujących nieodpłatną działalność pożytku publicznego prowadzoną przez OPP; audycjach informujących o możliwości i zasadach przekazywania 1% podatku dochodowego od osób fizycznych OPP, które to audycje są rozpowszechniane w okresie od 1 stycznia do 30 kwietnia, oraz w audycjach prezentujących kampanie społeczne (§ 2 ust. 3 rozporządzenia). To rozwiązanie również należy ocenić jako korzystne. Pewną wątpliwość budzi jednak techniczna strona możliwości korzystania z omawianego uprawnienia, gdyż OPP muszą same przygotować materiał do emisji, który dostarczają do

---

<sup>180</sup> Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 361 ze zm.).

<sup>181</sup> E. Czarny-Drożdżewski, *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, Warszawa 2014, art. 23a.

<sup>182</sup> Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 29 kwietnia 2011 r. w sprawie trybu postępowania związanego z nieodpłatnym informowaniem w programach jednostek publicznej radiofonii i telewizji o prowadzonej przez organizacje pożytku publicznego nieodpłatnej działalności pożytku publicznego (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 283 ze zm.).

nadawcy (§ 4 ust. 1 w zw. z § 2 ust. 5 rozporządzenia). W związku z powyższym OPP musi ponieść w całości koszt nagrania, montażu i przygotowania materiału do emisji, według wymogów nadawcy, co w przypadku niektórych organizacji może stanowić przyczynę nieskorzystania z ww. uprawnienia.

Przedstawione w niniejszym podrozdziale uprawnienia wynikające z uzyskania statusu OPP są z całą pewnością jedną z przyczyn, dla których podmioty występują o nadanie tego szczególnego statusu. Należy jednak wskazać, że w przypadku utraty przez organizację pozarządową statusu OPP traci ona prawo do korzystania z powyższych zwolnień (art. 24 ust. 4 u.d.p.p.w.).

### 3.5. Procedura przekazywania przez osoby fizyczne 1% podatku dochodowego na rzecz organizacji pożytku publicznego

Z punktu widzenia wsparcia działalności filantropijnej prowadzonej przez OPP w Polsce najistotniejsze znaczenie ma możliwość uzyskiwania 1% podatku dochodowego od osób fizycznych, zapewniająca organizacji środki finansowe, które mogą być przeznaczone wyłącznie na prowadzenie działalności pożytku publicznego<sup>183</sup>. Idea przekazywania 1% podatku należnego fiskusowi na wybrany cel została po raz pierwszy wprowadzona po II wojnie światowej do systemów prawnych w Hiszpanii i we Włoszech i dotyczyła przekazywania funduszy na rzecz Kościołów<sup>184</sup>. Pierwszym państwem w Europie Środkowo-Wschodniej, w którym wprowadzono omawianą regulację prawną, były Węgry, które w 1996 r.<sup>185</sup> wprowadziły ustawę o wykorzystaniu określonej części podatku dochodowego od osób fizycznych, pozwalającą na przekazywanie 1% podatku należnego na rzecz Kościołów czy organizacji pozarządowych prowadzących działalność pożytku

<sup>183</sup> K. Trzpięła i in., dz. cyt., s. 53.

<sup>184</sup> J. Kopyra, *Ustawa o...*, s. 116.

<sup>185</sup> J. Ruszewski, dz. cyt., s. 90.

publicznego<sup>186</sup>. Kolejnymi państwami, gdzie wprowadzono ww. regulacje, były Słowacja (2000 r.), Litwa (2002 r.) i Rumunia (2003 r.)<sup>187</sup>. Polski ustawodawca wprowadził regulację umożliwiającą przekazywanie 1% podatku dochodowego od osób fizycznych na rzecz OPP w art. 27 u.d.p.p.w., który wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2004 r. Otrzymane przez OPP środki finansowe pochodzące z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych mogą być wykorzystane wyłącznie na prowadzenie działalności pożytku publicznego (art. 27 ust. 2 u.d.p.p.w.). Jest zatem dopuszczalne, aby powyższe środki były przeznaczone na realizację statutowej działalności pożytku publicznego, zarówno tej nieodpłatnej, jak i odpłatnej. Istotny jest również fakt, że ustawodawca nie wskazał, w jakim okresie mają być wydatkowane środki pochodzące z 1% podatku. Organizacja może je zatem wydatkować na powyższe cele w takim okresie, na jaki będą one wystarczające. Jednakże z uwagi na fakt, że OPP uzyskuje środki pochodzące od podatników, ustawodawca był zobowiązany wprowadzić regulacje kontrolne, gdyż w praktyce może się zdarzyć sytuacja wydatkowania środków przez OPP w sposób dowolny, który nie obejmuje działalności pożytku publicznego. W sytuacji gdy w wyniku kontroli zostanie stwierdzone wydatkowanie powyższych środków w sposób niezgodny z przeznaczeniem, materializuje się obowiązek wydania przez Dyrektora NIW-CRSO decyzji zobowiązującej OPP do zwrotu nieprawidłowo wydatkowanych środków wraz z odsetkami, które zasilają Fundusz Wspierania Organizacji Pożytku Publicznego, powołany w celu wzmocnienia potencjału OPP poprzez wyrównywanie ich szans (art. 27 ust. 2a i 2b w zw. z art. 27 ab ust. 1 i ust. 2 u.d.p.p.w.).

OPP ma obowiązek wyodrębnienia w ewidencji księgowej środków pochodzących z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych, w tym wysokości środków wydatkowanych na promocję 1% podatku dochodowego od osób fizycznych (art. 27 ust. 2c

---

<sup>186</sup> M. Arczewska, *Test na filantropię, czyli 1% w polskim wykonaniu*, „Trzeci Sektor” 2006, nr 7, s. 44.

<sup>187</sup> J. Kopyra, *Ustawa o...*, s. 116.

u.d.p.p.w.). W doktrynie podkreśla się, że nałożenie na OPP obowiązków z zakresu prowadzenia rachunkowości było podyktowane troską o zapewnienie prawidłowego wydatkowania środków publicznych, ale również dzięki wypełnianiu tych obowiązków potwierdza się wiarygodność organizacji wśród potencjalnych darczyńców, co może skutkować uzyskaniem dodatkowych źródeł finansowania<sup>188</sup>.

Procedura przekazywania 1% podatku na rzecz OPP jest w sposób należyty uproszczona w stosunku do podatników przekazujących 1% podatku, a w stosunku do OPP wymaga należytego zaangażowania i przestrzegania terminów ustawowych. Pierwszym i najważniejszym obowiązkiem warunkującym możliwość uzyskania przez OPP środków z 1% podatku jest ujęcie OPP w wykazie prowadzonym w formie elektronicznej przez Dyrektora NIW-CRSO (art. 27a u.d.p.p.w.). Jest rzeczą oczywistą, że w powyższym wykazie nie mogą zostać umieszczone OPP, jeśli otwarto ich likwidację lub ogłoszono upadłość. Ponadto wprowadzono regulację uniemożliwiającą umieszczenie w wykazie tych OPP, które nie wykonały obowiązków sprawozdawczych, tj. umieszczenia w terminie do 15 lipca rocznego sprawozdania merytorycznego i finansowego na stronie internetowej NIW-CRSO za rok ubiegły (art. 27a ust. 3 u.d.p.p.w.). Należy jednak przyjąć z aprobatą rozwiązanie legislacyjne, wedle którego jeżeli OPP uchybi powyższemu terminowi, ale bezspornie wykaże, że uchybienie nastąpiło bez winy organizacji lub z przyczyn od niej niezależnych, to istnieje możliwość umieszczenia jej w powyższym wykazie OPP (art. 27a ust. 3a u.d.p.p.w.). W praktyce może bowiem pojawić się sytuacja nadzwyczajna, uniemożliwiająca dochowanie powyższego terminu, np. na skutek choroby osób uprawnionych do reprezentacji podmiotu czy też na skutek siły wyższej, a brak powyższej regulacji automatycznie wyeliminowałby daną OPP z możliwości uzyskania 1% podatku za dany rok podatkowy. Wykaz OPP jako powszechnie dostępna ewidencja

---

<sup>188</sup> P. Zieniuk, *Rachunkowość organizacji pożytku publicznego. Zbiór zadań*, Kraków 2013, s. 5.

OPP spełnia ważną funkcję informacyjną, ponieważ obecność organizacji w wykazie potwierdza, że można skutecznie przekazać na jej rzecz 1% podatku. Ponadto z uwagi na fakt, że wykaz zawiera m.in. numer KRS danej OPP, można dokonać wglądu do rejestru i uzyskać dane dotyczące choćby przedmiotu działalności czy też osób będących członkami poszczególnych organów.

Drugim obowiązkiem, który jest bezpośrednio skorelowany z obowiązkiem umieszczenia OPP w powyższym wykazie, jest obligatoryjne przekazanie właściwemu miejscowo Naczelnikowi Urzędu Skarbowego numeru rachunku bankowego do przekazania 1% podatku w formie zgłoszenia identyfikacyjnego lub aktualizacyjnego w zawitym terminie do 30 czerwca roku następującego po roku podatkowym, za który organizacja może otrzymać środki z 1% podatku (art. 27a ust. 8 u.d.p.p.w.). Powyższy obowiązek należy wykonać po uzyskaniu statusu OPP, a kolejna aktualizacja jest dokonywana wyłącznie w sytuacji zmiany numeru rachunku bankowego. Należy zgodzić się z poglądem doktryny, że nie jest konieczne prowadzenie osobnego rachunku bankowego dla gromadzenia środków pochodzących z 1%<sup>189</sup>. Środki te mogą być gromadzone na rachunku głównym lub na rachunkach pomocniczych organizacji.

Każda OPP dla zwiększenia ilości środków uzyskanych z 1% podatku prowadzi kampanię informacyjno-promocyjną. Co oczywiste, celem takiej kampanii będzie zachęcenie do przekazania 1% podatku. Kampania może być prowadzona niezwykle szeroko z wykorzystaniem środków masowego przekazu, w tym jednostek publicznej radiofonii i telewizji, środków komunikacji elektronicznej (e-mail), poprzez stronę internetową organizacji, za pomocą mediów społecznościowych lub za pomocą programu komputerowego umożliwiającego podatnikowi wypełnienie zeznania podatkowego i przekazanie 1% podatku. Kampania może być finansowana ze środków własnych organizacji lub ze środków pochodzących z 1% podatku przekazanego organizacji w roku poprzednim. W przypadku finansowania kampanii promocyjnej

---

<sup>189</sup> P. Staszczuk, dz. cyt., s. 98.

ze środków pochodzących z 1% podatku OPP jest zobowiązana do informowania wprost, że jest ona finansowana lub współfinansowana ze środków finansowych pochodzących z tego źródła (art. 27c ust. 1 u.d.p.p.w.). Warunki techniczne zamieszczania informacji dotyczących 1% przez OPP wynikają z rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu do Spraw Pożytku Publicznego<sup>190</sup>. Dla potrzeb rozprawy nie ma konieczności szczegółowej analizy powyższego rozporządzenia, jednakże istotne będzie przytoczenie choćby jednego obowiązku o charakterze informacyjnym nałożonego na OPP w sytuacji przygotowania materiału promocyjnego w formie dźwiękowej. Taki materiał musi zawierać precyzyjną informację następującej treści: „Materiał promocyjny został sfinansowany lub współfinansowany ze środków finansowych pochodzących z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych” (§ 2 ust. 1 rozporządzenia), a czas trwania przekazu tej informacji nie może być krótszy niż osiem sekund (§ 2 ust. 5 rozporządzenia).

Oprócz kampanii informacyjno-promocyjnej prowadzonej przez OPP ustawodawca wprowadził również możliwość skorzystania z programów komputerowych umożliwiających podatnikowi wypełnienie zeznania podatkowego i przekazanie 1% podatku na rzecz OPP. Co istotne, powyższe programy muszą zawierać dodatkową informację o możliwości swobodnego wyboru i przekazania 1% podatku na rzecz wybranej przez podatnika OPP albo o braku swobodnego wyboru, tj. konieczności przekazania 1% podatku wyłącznie na rzecz konkretnej organizacji (art. 27c ust. 2 u.d.p.p.w.). Niemożliwa jest zatem sytuacja, w której podatnik korzystający z programu komputerowego zostanie zobligowany do przekazania 1% podatku na rzecz organizacji posiadającej prawa do programu, bez uprzedniego poinformowania go o tym fakcie. Należy również podkreślić, że nie wprowadzono żadnego limitu wydatków na prowadzenie przez organizację pożytku publicznego kampanii

---

<sup>190</sup> Rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu do Spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie zamieszczenia informacji przez organizację pożytku publicznego z zakresu 1% podatku dochodowego od osób fizycznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 2053).

promocyjnej. Wydatki te będą zatem dostosowane do możliwości finansowych danej organizacji oraz jej realnych potrzeb. W kontekście wykorzystania programów komputerowych do przygotowania zeznania podatkowego wraz ze wskazaniem OPP, na której rzecz podatnik zamierza przekazać 1% podatku, należy wskazać na zmiany legislacyjne, które dotyczyły trybu składania zeznań podatkowych za 2018 r., tj. od 15 lutego 2019 r.<sup>191</sup> Podatnicy mogli złożyć zeznanie podatkowe zarówno w formie papierowej, jak i w formie dokumentu elektronicznego z wykorzystaniem portalu [www.podatki.gov.pl](http://www.podatki.gov.pl) i aplikacji Twój e-pit. Jeśli zeznanie podatkowe składano w formie elektronicznej, system informatyczny automatycznie wybierał OPP, której dany podatnik przekazał 1% podatku w zeznaniu podatkowym za 2017 r., z tym że istnieje możliwość dokonania zmiany OPP. W sytuacji gdy podatnik nie przekazał 1% podatku w zeznaniu podatkowym za 2017 r., mógł w zeznaniu za 2018 r. wskazać dowolnie wybraną OPP.

W konsekwencji wprowadzenia powyższych regulacji, warunkujących konieczność skutecznego uzyskiwania przez OPP 1% podatku, oraz z uwagi na możliwość wystąpienia potencjalnych naruszeń ustawodawca wprowadził procedurę zakończoną wydaniem decyzji przez Dyrektora NIW-CRSO w przedmiocie zwrotu środków uzyskanych z 1% podatku (wraz z odsetkami) i przekazania uzyskanej kwoty na Fundusz Wspierania Organizacji Pożytku Publicznego. Powyższa procedura będzie miała zastosowanie w przypadku, gdy środki finansowe pochodzące z 1% podatku zostały przekazane przez OPP na rzecz innej OPP nieujętej w wykazie OPP bądź w przypadku, gdyby OPP prowadziła kampanię informacyjno-promocyjną na rzecz innej OPP nieujętej w wykazie OPP (art. 27aa ust. 1 i 2 u.d.p.p.w.). Powyższe praktyki, których mogą dopuścić się OPP, są niezwykle naganne i zasługują na szczególną krytykę. Dlatego też z aprobatą należy przyjąć rozwiązanie legislacyjne, że konsekwencją powyższych

---

<sup>191</sup> Ustawa z dnia 4 października 2018 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 2126).

naruszeń może być utrata statusu OPP. Pewną wątpliwość może jednak budzić konstrukcja art. 27aa ust. 5 u.d.p.p.w., w której po stwierdzeniu powyższych nieprawidłowości Dyrektor NIW-CRSO może, lecz nie musi, wystąpić do sądu rejestrowego o wykreślenie informacji o nadaniu statusu OPP, w zależności od poczynionych ustaleń i zajętego stanowiska. Uważam, że zasadne byłoby dokonanie zmiany legislacyjnej, w której wyniku Dyrektor NIW-CRSO byłby zobligowany do wystąpienia do sądu rejestrowego o wykreślenie informacji o nadaniu statusu OPP w przypadku stwierdzenia naruszeń, o których mowa w art. 27aa ust. 1 i 2 u.d.p.p.w.

Posiadanie statusu OPP to nie tylko przywileje, lecz także obowiązki o charakterze sprawozdawczym, które są jednak zróżnicowane w zależności od statusu prawnego danej OPP. Zasadą generalną jest, że OPP mają obowiązek bezwzględnego sporządzania dwóch rodzajów sprawozdań: sprawozdania merytorycznego, które może przyjąć formę uproszczoną, gdy roczny przychód OPP nie przekroczy 100 000 zł, i sprawozdania finansowego (art. 23 ust. 1, ust. 2 i ust. 6c u.d.p.p.w.). W przypadku podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 3 pkt 1 u.d.p.p.w., sprawozdanie merytoryczne i sprawozdanie finansowe sporządza się wyłącznie z wyodrębnionej działalności pożytku publicznego (art. 23 ust. 1a u.d.p.p.w.). Należy podkreślić, że OPP muszą podać treść powyższych sprawozdań do wiadomości publicznej poprzez umieszczenie ich w bazie sprawozdań na stronie internetowej NIW-CRSO (w zawitym terminie do 15 lipca roku następującego po roku, za który składane jest sprawozdanie finansowe i merytoryczne) oraz na własnej stronie internetowej (art. 23 ust. 2a u.d.p.p.w.). Z uwagi na treść powyższego przepisu materializuje się obowiązek posiadania przez OPP własnej strony internetowej, co nie jest rzeczą powszechną wśród organizacji pozarządowych. Zatem podmiot, który uzyskuje status OPP, musi podjąć niezwłoczne działania na rzecz przygotowania strony internetowej, która powinna być również odpowiednio wypożyczonowana, tak aby każdy mógł bez problemu ją odszukać. OPP, która nie posiada strony internetowej, nie ma możliwości wypełnienia dyspozycji art. 23 ust. 2a u.d.p.p.w.,



nawet gdy umieści powyższe sprawozdania w terminie na stronie internetowej NIW-CRSO.

Analiza przepisów u.d.p.p.w. pozwala na wyodrębnienie obowiązków informacyjnych nałożonych nie tylko na OPP, lecz także na inne organy, tj. Ministra Finansów i Dyrektora NIW-CRSO. Minister Finansów jest zobowiązany do umieszczenia w terminie do 30 września na stronie internetowej urzędu wykazu OPP zawierającego wysokość środków otrzymanych przez tę organizację pochodzących z 1% podatku (art. 27 ust. 3 u.d.p.p.w.). Z kolei Dyrektor NIW-CRSO jest zobowiązany do opublikowania w terminie do 31 grudnia informacji dotyczącej wydatkowania przez OPP środków finansowych pochodzących z 1% podatku (art. 27 ust. 4 u.d.p.p.w.).

Niezależnie od przedstawienia wymogów stawianych OPP niezbędne jest również dokonanie analizy procedury przekazywania 1% podatku. Możliwość przekazywania 1% podatku dochodowego od osób prawnych wynika z art. 45c ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych<sup>192</sup> oraz art. 21b ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne<sup>193</sup>. Wniosek o przekazanie 1% należnego podatku stanowi integralną część zeznania podatkowego, w którym opodatkowanie następuje według:

- a) skali podatkowej (PIT-36, PIT-37);
- b) 19% stawki podatku od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej lub działów specjalnych produkcji rolnej (PIT-36L);
- c) 19% stawki podatku od dochodów uzyskanych z odpłatnego zbycia papierów wartościowych, pożyczonych papierów wartościowych (sprzedaż krótką), pochodnych instrumentów finansowych oraz realizacji praw z nich wynikających, udziałów

---

<sup>192</sup> Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1387 ze zm.).

<sup>193</sup> Ustawa z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 43).

w spółkach lub z tytułu objęcia udziałów (akcji) w spółkach albo wkładów w spółdzielniach w zamian za wkład niepieniężny w innej postaci niż przedsiębiorstwo lub jego zorganizowana część (PIT-38);

- d) 19% stawki podatku od dochodów uzyskanych z odpłatnego zbycia nieruchomości i praw majątkowych (PIT-39);
- e) ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych (PIT-28).

Ponadto począwszy od 2017 r. podatnik podatku dochodowego od osób fizycznych, który od organu rentowego otrzymał roczne obliczenie podatku PIT-40A, może przekazać 1% należnego podatku poprzez złożenie do właściwego urzędu skarbowego oświadczenia o przekazaniu 1% podatku OPP – PIT-OP.

Zgodnie z generalną zasadą składania zeznań podatkowych podatnicy są obowiązani składać urzędom skarbowym zeznanie o wysokości osiągniętego dochodu (poniesionej straty) w roku podatkowym, w terminie do 30 kwietnia roku następującego po roku podatkowym. Jeżeli ostatni dzień terminu przypada na sobotę lub dzień ustawowo wolny od pracy, za ostatni dzień terminu uważa się następny dzień po dniu lub dniach wolnych od pracy (art. 45 u.p.d.o.f. w zw. z art. 12 ust. 5 ordynacji podatkowej<sup>194</sup>). Szczegółowe zasady przekazywania 1% podatku statuuje art. 45c u.p.d.o.f., zgodnie z którym podatnik podatku dochodowego od osób fizycznych może przekazać na rzecz OPP umieszczonej w wykazie OPP kwotę w wysokości nieprzekraczającej 1% podatku należnego wynikającego z zeznania podatkowego albo z korekty zeznania, jeżeli została dokonana w ciągu miesiąca od upływu terminu dla złożenia zeznania podatkowego, po jej zaokrągleniu do pełnych dziesiątek groszy w dół. Warunkiem przekazania 1% podatku jest zapłata w pełnej wysokości podatku należnego stanowiącego podstawę obliczenia kwoty, która ma być przekazana na rzecz OPP, nie później niż w terminie dwóch miesięcy od upływu terminu dla złożenia zeznania podatkowego. Za zapłacony podatek uważa się również zaległość

---

<sup>194</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 900 ze zm.).

podatkową, której wysokość nie przekracza trzykrotności wartości opłaty pobieranej przez operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy – Prawo pocztowe za nadanie przesyłki listowej jako przesyłki poleconej (5,20 zł). W celu przekazania 1% podatku podatnik jest zobowiązany do wskazania w zeznaniu podatkowym albo w korekcie zeznania jednej OPP, podania jej numeru wpisu do KRS oraz kwoty do przekazania na rzecz tej organizacji, w wysokości nieprzekraczającej 1% podatku należnego. Co istotne, w przypadku nieprawidłowego obliczenia kwoty 1% podatku na rzecz OPP Naczelnik Urzędu Skarbowego dokonuje weryfikacji i przekazuje OPP kwotę właściwą. Ponadto trzeba podkreślić, że nie ma możliwości przekazania 1% podatku na rzecz dwóch lub więcej organizacji pożytku publicznego. W odniesieniu do podatników pobierających świadczenie emerytalne lub rentowe również istnieje możliwość przekazania 1% podatku poprzez złożenie w terminie do 30 kwietnia formularza PIT-OP – oświadczenie o przekazaniu 1% podatku OPP. Możliwość przekazania 1% podatku mają również osoby fizyczne niemające na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej miejsca zamieszkania, które podlegają obowiązkowi podatkowemu tylko od dochodów (przychodów) osiągniętych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – tzw. nierezydenci (art. 3 ust. 2a u.p.d.o.f.). Osoby te, składające zeznanie podatkowe w trakcie roku podatkowego, wybierają organizację pożytku publicznego z wykazu OPP określonego za poprzedni rok podatkowy (art. 45c ust. 7 u.p.d.o.f.).

Środki pochodzące z 1% podatku muszą zostać przekazane na wskazany przez OPP rachunek bankowy przez Naczelnika Urzędu Skarbowego w terminie od maja do lipca roku następującego po roku podatkowym, za który składane jest zeznanie podatkowe (art. 45c ust. 4 u.p.d.o.f.). Ponadto ustawa określa, że OPP po przekazaniu środków z 1% podatku otrzymuje we wrześniu od Naczelnika Urzędu Skarbowego zbiorczą informację, która zawiera dane identyfikacyjne podatników (którzy wyrazili na to zgodę), wysokość kwoty przekazanej na rzecz organizacji oraz przeznaczenie kwoty, czyli tzw. cel szczegółowy, np. pokrycie

kosztów leczenia i rehabilitacji podopiecznego organizacji, ze wskazaniem jego imienia i nazwiska (art. 45c ust. 5 u.p.d.o.f.).

W przypadku niedopełnienia przez OPP wskazanych powyżej obowiązków informacyjnych oraz obowiązku wskazania numeru rachunku bankowego Naczelnik Urzędu Skarbowego musi obligatoryjnie odstąpić od przekazania 1% podatku na rzecz OPP (art. 45c ust. 5 u.p.d.o.f.).

Katalog podatników objętych zryczałtowanym podatkiem dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne został określony w art. 1 u.z.p.d.n.p.o.o.f. i obejmuje osoby fizyczne prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą; osoby fizyczne osiągające przychód z tytułu umowy najmu, podnajmu, dzierżawy, poddzierżawy lub innych umów o podobnym charakterze, jeżeli umowy te nie są zawierane w ramach prowadzonej pozarolniczej działalności gospodarczej; osoby duchowne oraz osoby fizyczne osiągające przychody ze sprzedaży produktów roślinnych i zwierzęcych, o których mowa w art. 20 ust. 1c u.p.d.o.f. Art. 21b u.z.p.d.n.p.o.o.f. określający procedurę przekazywania 1% podatku należnego na rzecz OPP zawiera rozwiązania analogiczne do tych wynikających z art. 45c u.p.d.o.f. Trzeba jednak podkreślić, że podatnicy podlegający rozliczeniu na zasadach ryczału od przychodów ewidencjonowanych składają zeznanie podatkowe PIT-28 (art. 21 ust. 2 pkt 2 u.z.p.d.n.p.o.o.f.) i również mogą przeznaczyć 1% należnego podatku na rzecz OPP. Na uwagę zasługuje również fakt, że podatnicy opodatkowani kartą podatkową, np. osoby fizyczne osiągające przychody z pozarolniczej działalności gospodarczej, składają jedynie informację o wysokości odliczonej składki zdrowotnej (podobnie jak duchowni płacący ryczałt), a nie zeznanie podatkowe, w związku z czym nie mają możliwości przekazania 1% podatku na rzecz OPP<sup>195</sup>.

---

<sup>195</sup> *Przekazanie 1% podatku dla wybranej OPP w PIT za 2017 r.*, Podatki. egospodarka.pl, 22.01.2018, <http://www.podatki.egospodarka.pl/146223,Przekazanie-1-podatku-dla-wybranej-OPP-w-PIT-za-2017-r,1,69,1.html> (dostęp: 15.01.2019 r.).

### 3.6. Organizacje pożytku publicznego w orzecznictwie

Przepisy dotyczące OPP stanowiły podstawę prawną licznych orzeczeń sądowych. Ich analiza wskazuje, że sądami wydającymi ww. orzeczenia były przede wszystkim sądy administracyjne, tj. NSA i WSA. Ponadto analiza orzecznictwa wskazuje, że niejednokrotnie dane zagadnienie prawne, z uwagi na jego doniosłość dla funkcjonowania OPP, było podstawą do wydania nawet kilkuset orzeczeń. Dokonana analiza obejmowała w szczególności zagadnienia związane z przekazywaniem na rzecz OPP 1% należnego podatku i pozwoliła na wyodrębnienie poniższych zagadnień stanowiących podstawę prawną wydanych orzeczeń:

1. odmowa przekazania OPP 1% podatku;
2. zwolnienie OPP z opłat sądowych w postępowaniu sądowno-administracyjnym przed wejściem w życie nowelizacji art. 239 p.p.s.a.;
3. zwolnienie OPP z opłat sądowych w postępowaniu sądowno-administracyjnym po wejściu w życie nowelizacji art. 239 p.p.s.a.;
4. udostępnianie przez OPP informacji w trybie dostępu do informacji publicznej.

Czynność odmowy przekazania przez naczelników urzędów skarbowych środków pochodzących z 1% podatku na rzecz OPP stanowiła podstawę prawną postępowań toczących się przed WSA<sup>196</sup>. W stanach faktycznych każdego z przytoczonych orzeczeń powodem odmowy przekazania 1% podatku było nieprzekazanie w terminie Naczelnikowi Urzędu Skarbowego numeru rachunku bankowego właściwego do przekazania 1% podatku, co skutkowało odstąpieniem od przekazania 1% podatku na rzecz

---

<sup>196</sup> Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 17 października 2013 r., III SA/Wa 135/13, LEX nr 1421143; wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 lutego 2015 r., III SA/Wa 1466/14, LEX nr 1975962; wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 kwietnia 2016 r., III SAB/Wa 1/16, LEX nr 2073207; wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 marca 2017 r., III SA/Wa 250/16, LEX nr 2387460.

OPP (art. 45c ust. 6 u.p.d.o.f. w zw. z art. 21b ust. 6 u.z.p.d.n.p.o.o.f.), oraz oddalenie skarg złożonych przez organizacje. Sądy, odnosząc się do kwestii proceduralnych związanych z przekazaniem 1% podatku na rzecz OPP, wywodziły, że:

sprawa przekazania 1% podatku na rzecz OPP może zostać zakończona bądź poprzez dokonanie czynności materialno-technicznej poprzez przekazanie 1% podatku na rachunek bankowy danej OPP bądź poprzez wydanie decyzji o odmowie przekazania 1% podatku na rzecz danej OPP. Dokonanie czynności materialnotechnicznej, bądź wydanie decyzji odmownej oznacza, że organ nie pozostaje w bezczynności<sup>197</sup>.

Stwierdzenie to jest o tyle istotne, że w praktyce zdarzało się, że naczelnicy urzędów skarbowych traktowali odmowę przekazania 1% podatku jako czynność materialno-techniczną, informując o tym OPP w formie pisemnej, zamiast wydać decyzję w przedmiocie odstąpienia od przekazania OPP 1% podatku.

Zwolnienie OPP z opłat sądowych w postępowaniu sądowo-administracyjnym przed wejściem w życie nowelizacji art. 239 p.p.s.a., tj. przed 14 sierpnia 2015 r. było przedmiotem licznych orzeczeń sądów administracyjnych. Przed nowelizacją art. 239 p.p.s.a. nie statuował zwolnienia OPP z obowiązku uiszczania opłat sądowych w postępowaniu sądowo-administracyjnym. Jedynym aktem prawnym, który przewidywał takie zwolnienie, była ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Tymczasem z art. 24 ust. 1 pkt 5 u.d.p.p.w. wynikało, że OPP były zwolnione z opłat sądowych w odniesieniu do prowadzonej działalności pożytku publicznego, z tym że to zwolnienie miało wynikać z przepisów szczególnych. Z związku z powyższym art. 24 ust 1 pkt 5 u.d.p.p.w. nie mógł stanowić samoistnej podstawy zwolnienia od opłat sądowych w postępowaniu sądowo-administracyjnym,

---

<sup>197</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 kwietnia 2016 r., III SAB/Wa 1/16, LEX nr 2073207.

lecz OPP wywodziły, że ww. zwolnienie należy się im wyłącznie z mocy u.d.p.p.w., co było interpretacją błędną. W tej sytuacji zgodnie w orzecznictwie wyrażano pogląd, że

w obowiązującym stanie prawnym brak jest przepisów przyznających organizacjom pożytku publicznego zwolnienia od obowiązku ponoszenia opłat w postępowaniu sądownoadministracyjnym, co oznacza, że OPP chcąc takie zwolnienie uzyskać winna zwrócić się do sądu administracyjnego z odpowiednim wnioskiem, spełniającym wszystkie wymogi formalne. Stosownie do art. 243 § 1 ustawy prawo pomocy może być przyznane stronie na jej wniosek, który powinien zawierać oświadczenie strony obejmujące dokładne dane o stanie majątkowym i dochodach, a nadto winien być złożony na urzędowym formularzu<sup>198</sup>.

Pogląd ten został również potwierdzony w innych orzeczeniach<sup>199</sup>. Wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych miał zostać

---

<sup>198</sup> Postanowienie NSA z dnia 16 grudnia 2005 r., II OZ 1273/05, LEX nr 2212279.

<sup>199</sup> Postanowienie NSA z dnia 15 kwietnia 2005 r., II OZ 228/05, LEX nr 302253; postanowienie NSA z dnia 2 czerwca 2005 r., II OZ 503/05, LEX nr 302259; postanowienie NSA z dnia 2 lutego 2006 r., II OZ 63/06, LEX nr 2211908; postanowienie NSA z dnia 20 września 2006 r., II OZ 908/06, LEX nr 2210211; postanowienie NSA z dnia 11 września 2007 r., II GZ 131/07, LEX nr 2209545; postanowienie NSA z dnia 5 października 2007 r., II OZ 921/07, LEX nr 1013029; postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 10 grudnia 2007 r., I SA/Gl 521/07, LEX nr 1019098; postanowienie NSA z dnia 24 stycznia 2008 r., II OZ 13/08, LEX nr 565853; postanowienie WSA w Warszawie z dnia 29 września 2010 r., V SA/Wa 260/10, LEX nr 781436; postanowienie NSA z dnia 13 października 2010 r., II GZ 290/10, LEX nr 743090; postanowienie NSA z dnia 7 lipca 2011 r., II OZ 559/11, LEX nr 1083803; postanowienie NSA z dnia 18 kwietnia 2012 r., II FZ 310/12, LEX nr 1137803; postanowienie WSA w Szczecinie z dnia 20 listopada 2013 r., I SA/Sz 1044/13, LEX nr 1399172; postanowienie WSA w Krakowie z dnia 21 lutego 2014 r., II SA/Kr 205/14, LEX nr 1432782; postanowienie WSA w Warszawie z dnia 30 czerwca 2015 r., V SA/Wa 1631/15, LEX nr 2041714.

złożony na urzędowym formularzu. W praktyce zdarzało się, że organizacje nie korzystały z formularza, co powodowało, że sądy informowały o obowiązku złożenia przedmiotowego wniosku na urzędowym formularzu oraz pouczały o konieczności złożenia wypełnionego formularza w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia pisma pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania. W przypadku niewykonania zarządzeń sądu wnioski o zwolnienia od kosztów nie mogły być rozpatrzone pozytywnie<sup>200</sup>. W sytuacji gdy wszystkie przesłanki niezbędne do przyznania prawa pomocy zostały spełnione, sądy postanawiały o przyznaniu prawa pomocy, np. w zakresie obejmującym ustanowienie pełnomocnika z urzędu oraz zwolnienie od kosztów<sup>201</sup>, a w przypadku gdy sytuacja finansowa organizacji pozwalała na poniesienie kosztów, sądy postanawiały o odmowie przyznania prawa pomocy<sup>202</sup>. Kolejnym zagadnieniem była kwestia wzywania przez sądy do uiszczenia wpisu od wniesionej skargi – gdy OPP kwestionowały

---

<sup>200</sup> Postanowienie NSA z dnia 3 października 2007 r., II OZ 889/07, LEX nr 1012997; postanowienie NSA z dnia 3 października 2007 r., II OZ 888/07, LEX nr 1012996; postanowienie NSA z dnia 15 października 2007 r., II OZ 962/07, LEX nr 1013067; postanowienie WSA w Warszawie z dnia 19 października 2007 r., VII SA/Wa 1478/07, LEX nr 1002816; postanowienie WSA w Warszawie z dnia 20 lutego 2008 r., IV SA/Wa 104/08, LEX nr 1075788.

<sup>201</sup> Postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 4 kwietnia 2008 r., II SA/Bk 584/07, LEX nr 1024744; postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 4 kwietnia 2008 r., II SA/Bk 323/07, LEX nr 1024527; postanowienie WSA w Warszawie z dnia 22 marca 2010 r., V SA/Wa 1656/09, LEX nr 647217; postanowienie WSA w Krakowie z dnia 23 listopada 2011 r., III SA/Kr 685/11, LEX nr 1106390; postanowienie WSA w Krakowie z dnia 29 lutego 2012 r., I SA/Kr 1061/1, LEX nr 1400972; postanowienie NSA z dnia 11 października 2013 r., II GZ 563/13, LEX nr 1429499.

<sup>202</sup> Postanowienie WSA w Lublinie z dnia 3 listopada 2009 r., II SA/Lu 569/09, LEX nr 1702119; postanowienie WSA w Warszawie z dnia 23 kwietnia 2010 r., V SA/Wa 263/10, LEX nr 671524; postanowienie WSA w Warszawie z dnia 4 października 2011 r., IV SA/Wa 2300/10, LEX nr 950208; postanowienie WSA w Opolu z dnia 10 października 2011 r., II SA/Op 355/11, LEX nr 988646; postanowienie WSA w Szczecinie z dnia 10 grudnia 2012 r., I SA/Sz 1017/12, LEX nr 1254905.



zasadność uiszczenia wpisu poprzez powołanie się na art. 24 ust. 1 pkt 5 u.d.p.p.w., przez co uchybiały terminowi do jego wniesienia. W konsekwencji sądy oddalały zażalenia na zarządzenia o wezwaniu do uiszczenia wpisu lub odrzucały złożone skargi<sup>203</sup>.

W dniu 14 sierpnia 2015 r. weszła w życie nowelizacja art. 239 p.p.s.a., na mocy której dodano § 2, stanowiący, że nie mają obowiązków uiszczenia opłat sądowych OPP działające na podstawie przepisów o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w sprawach własnych, z wyjątkiem spraw dotyczących prowadzonej przez te organizacje działalności gospodarczej. Ustawodawca posłużył się w ww. przepisie pojęciem sprawy własnej, nie zdefiniował jednak tego pojęcia. W orzecznictwie podkreśla się, że sprawa własna:

w rozumieniu art. 239 § 2 p.p.s.a. to taka sprawa OPP, która pozostaje poza zakresem statutowej sfery zadań publicznych, w ramach których prowadzona jest działalność pożytku publicznego [...]. Jeżeli sprawa organizacji pożytku publicznego działającej na podstawie przepisów o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie jest sprawą mieszczącą się w sferze statutowych zadań publicznych określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, to nie ma charakteru „sprawy własnej” w rozumieniu art. 239 § 2 p.p.s.a. niezależnie od tego, czy postępowanie w tej sprawie było zainicjowane przez tę organizację, czy też organizacja ta przystąpiła do udziału w toczącym się już postępowaniu w tej sprawie<sup>204</sup>.

---

<sup>203</sup> Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 5 lipca 2006 r., IV SA/Wa 2017/05, LEX nr 886071; postanowienie WSA w Warszawie z dnia 7 lipca 2006 r., IV SA/Wa 2187/05, LEX nr 886165; postanowienie NSA z dnia 5 października 2007 r., II OZ 919/07, LEX nr 1013027; postanowienie NSA z dnia 21 lutego 2008 r., II OZ 124/08, LEX nr 1043512.

<sup>204</sup> Postanowienie NSA z dnia 23 lutego 2018 r., I OZ 160/18, LEX nr 2447460.

Pomimo jednoznacznego przepisu ustawy organizacje nadal składały wnioski o przyznanie prawa pomocy w zakresie zwolnienia od kosztów sądowych. W toku rozpoznawania spraw sądy badały, czy dana organizacja miała wpis informacji o uzyskaniu statusu OPP w KRS, jak również czy znajdowała się w wykazie OPP uprawnionych do otrzymania 1% podatku dochodowego od osób fizycznych, a następnie czy organizacja występowała w „sprawie własnej” niezwiązanej z prowadzeniem działalności gospodarczej. W przypadku gdy organizacja spełniała wszystkie przesłanki ustawowe sądy wydawały postanowienia o umorzeniu postępowania z wniosku skarżącego o przyznanie prawa pomocy w zakresie zwolnienia od kosztów sądowych<sup>205</sup>. Co istotne, ww. zwolnienie nie obejmuje kosztów sądowych wynikłych z wszczętego postępowania sądownoadministracyjnego, w którego toku organizacja zaskarża decyzję w przedmiocie odmowy udzielenia informacji publicznej, gdyż organizacja nie występuje w takim postępowaniu w „sprawie własnej” w rozumieniu art. 239 § 2 p.p.s.a.<sup>206</sup>

---

<sup>205</sup> Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 25 sierpnia 2016 r., V SA/Wa 800/16, LEX nr 2186279; postanowienie WSA w Warszawie z dnia 25 sierpnia 2016 r., V SA/Wa 801/16, LEX nr 2186280; postanowienie WSA w Warszawie z dnia 4 listopada 2016 r., V SA/Wa 1651/16, LEX nr 2238001; postanowienie WSA w Warszawie z dnia 10 listopada 2016 r., V SA/Wa 1653/16, LEX nr 2248434; postanowienie WSA w Warszawie z dnia 20 grudnia 2016 r., V SA/Wa 3090/16, LEX nr 2290192; postanowienie WSA w Warszawie z dnia 10 lutego 2017 r., V SA/Wa 200/17, LEX nr 2429599; postanowienie WSA w Szczecinie z dnia 7 marca 2017 r., I SA/Sz 176/17, LEX nr 2238787; postanowienie WSA w Warszawie z dnia 7 kwietnia 2017 r., V SA/Wa 535/17, LEX nr 2429571; postanowienie WSA w Warszawie z dnia 7 kwietnia 2017 r., V SA/Wa 536/17, LEX nr 2429572; postanowienie WSA w Warszawie z dnia 5 maja 2017 r., V SA/Wa 537/17, LEX nr 2394596; postanowienie WSA w Warszawie z dnia 12 maja 2017 r., V SA/Wa 643/17, LEX nr 2417547; postanowienie WSA w Warszawie z dnia 16 maja 2017 r., V SA/Wa 660/17, LEX nr 2433007; postanowienie WSA w Warszawie z dnia 17 maja 2017 r., V SA/Wa 644/17, LEX nr 2406731; postanowienie WSA w Warszawie z dnia 17 maja 2017 r., V SA/Wa 645/17, LEX nr 2406733.

<sup>206</sup> Postanowienie NSA z dnia 23 lutego 2018 r., I OZ 153/18, LEX nr 2447459; postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 7 marca 2018 r., II SA/Bk 647/17, LEX nr 2452555.

Kolejnym zagadnieniem występującym w orzecznictwie sądowym była kwestia podlegania OPP ustawie o dostępie do informacji publicznej<sup>207</sup>, a precyzyjniej – udostępniania przez OPP informacji mającej przymiot informacji publicznej. W stanie faktycznym pierwszego z orzeczeń wnioskodawca zwrócił się drogą elektroniczną do fundacji mającej status OPP o udostępnienie informacji publicznej w zakresie kopii treści (skanów) umów, faktur i rachunków dotyczących wydatków z kampanii informacyjnej lub reklamowej, związanej z uzyskiwaniem 1% podatku dochodowego od osób fizycznych za 2011 r. Sąd uznał, że:

żądana przez skarżącego informacja [...] jest niewątpliwie informacją o sprawach publicznych, gdyż ściśle wiąże się z realizowaną przez Fundację działalnością pożytku publicznego, a więc działalnością w sferze zadań publicznych oraz dysponowania majątkiem publicznym<sup>208</sup>.

Mając na uwadze powyższe, sąd zobowiązał fundację do rozpatrzenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej.

W stanie faktycznym kolejnego z orzeczeń wnioskodawca zwrócił się do Fundacji na rzecz Chorych z Chorobami Krwi, mającej status OPP, o udzielenie informacji publicznej poprzez wskazanie:

ile Fundacja otrzymała gratyfikacji finansowej za wykonanie zadania pn.: „Dobór Niespokrewnionego Dawcy Szpiku”, realizowanego przez Fundację; ile wynosiły koszty własne za dobranie niespokrewnionego dawcy szpiku jak i spokrewnionego; czy Fundacja z tego tytułu miała nadwyżkę czy przyniosła stratę oraz ile Fundacja w 2013 r. wykonała Doboru.

---

<sup>207</sup> Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1429).

<sup>208</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 kwietnia 2014 r., II SAB/Wa 62/14, LEX nr 1486079.

W toku rozpoznania sprawy sąd musiał ocenić, czy żądana przez wnioskodawcę informacja stanowi informację publiczną oraz czy fundacja jest zobowiązana do udzielenia odpowiedzi na zadane pytania. W uzasadnieniu orzeczenia sąd podkreślił, że:

fundacja jako organizacja pożytku publicznego, a więc prowadząca działalność pożytku publicznego, wykonuje zadania publiczne. Jest zatem podmiotem zobowiązanym w rozumieniu u.d.i.p. [...] Nie bez znaczenia dla uznania Fundacji za podmiot zobowiązany w świetle u.d.i.p., pozostaje okoliczność, iż zgodnie z przepisem art. 27 ust. 1 i ust. 2 u.d.p.p.w., podatnik podatku dochodowego od osób fizycznych może, na zasadach i w trybie określonym w przepisach odrębnych, przekazać 1% podatku obliczonego zgodnie z odrębnymi przepisami na rzecz wybranej przez siebie OPP. Otrzymane przez organizacje pożytku publicznego środki finansowe pochodzące z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych mogą być wykorzystane wyłącznie na prowadzenie działalności pożytku publicznego. Tym samym uzasadniona wydaje się teza, że możliwość dysponowania tymi środkami o charakterze podatkowym, a więc środkami publicznymi, mieści się w pojęciu „dysponowania majątkiem publicznym”<sup>209</sup>.

Mając na uwadze powyższe, sąd zobowiązał Fundację do rozpatrzenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej.

W ostatnim z analizowanych orzeczeń sąd rozpoznawał sprawę o udostępnienie informacji publicznej przez fundację Wielka Orkiestra Świątecznej Pomocy<sup>210</sup>. W stanie faktycznym sprawy wnioskodawca złożył do fundacji wnioski o udostępnienie informacji publicznej poprzez przedłożenie dokumentów dotyczących

<sup>209</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 kwietnia 2015 r., VIII SAB/Wa 96/14, LEX nr 1724024.

<sup>210</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 kwietnia 2016 r., II SAB/Wa 987/15, LEX nr 2061007.

postępowaniu na zakup sprzętu medycznego, w tym specyfikacji technicznych, oraz dostarczenie kompletnej dokumentacji filmowej, która była przez fundację realizowana w trakcie trwania konkursu ofert, w zakresie udziału skarżącego w tym konkursie przed komisją konkursową. Sąd podkreślił, że fundacja Wielka Orkiestra Świątecznej Pomocy jako OPP jest podmiotem zobowiązanym do udzielenia odpowiedzi na pytania wnioskodawcy stanowiące informację publiczną. Ponadto sąd stwierdził:

żądane przez skarżącego informacje stanowią informację publiczną, gdyż dotyczą one określonych faktów związanych z prowadzonym przez Fundację konkursem ofert na zakup wyrobów medycznych, które znalazły odzwierciedlenie w dokumentach wytworzonych podczas prowadzonego konkursu ofert na zakup wyrobów medycznych i które zostały przekazane skarżącemu.

Z uwagi na powyższe fundacja została zobowiązana do rozpoznania wniosku skarżącego o udostępnienie informacji publicznej.

Niniejsza analiza orzecznictwa pozwala stwierdzić, że przepisy u.d.p.p.w. w części dotyczącej statusu OPP nie były przedmiotem znaczących sporów w orzecznictwie sądowym. Jedynym zagadnieniem, które szeroko rozpatrywano w orzecznictwie, była kwestia braku ustawowego zwolnienia OPP z opłat sądowych w postępowaniu sądowoadministracyjnym – zagadnienie to zostało zdezaktualizowane na skutek nowelizacji art. 239 p.p.s.a. W pozostałym zakresie przepisy ustawy nie stanowiły czynnika hamującego rozwój OPP i prowadzenia przez nie działalności filantropijnej.

### 3.7. Podsumowanie

Posiadanie statusu OPP pozwala na uzyskiwanie środków na działalność filantropijną pochodzących z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych. Samo wprowadzenie do polskiego porządku

prawnego mechanizmu umożliwiającego przekazywanie przez podatników 1% podatku na rzecz wybranej OPP należy ocenić pozytywnie jako czynnik budujący ideę społeczeństwa obywatelskiego i wspierający rozwój filantropii. W celu oceny wpływu powyższej regulacji należy sięgnąć po dane ekonomiczne. Według informacji z Ministerstwa Finansów w 2019 r. prawie 14,5 mln podatników przekazało z tytułu 1% podatku na rzecz OPP łączną kwotę 874,3 mln zł<sup>211</sup>. Co istotne, analiza poszczególnych lat podatkowych pozwala stwierdzić, że z każdym rokiem zarówno liczba podatników, jak i kwoty przekazywane z tytułu 1% podatku sukcesywnie się zwiększają. Dla porównania warto przytoczyć dane statystyczne za rok 2004, kiedy to z możliwości przekazania 1% podatku na rzecz OPP skorzystało 80 tys. podatników, którzy przekazali łączną kwotę 10,4 mln zł. Najwyższą kwotę z 1% podatku z rozliczenia za 2018 r. otrzymała Fundacja Dzieciom „Zdążyć z pomocą”, której przekazano sumę 185 507 307,23 zł<sup>212</sup>. Tak znacząca kwota pozwala ww. fundacji na realizację jej misji – ratowania zagrożonego życia dzieci, przywracania im zdrowia, wspierania ich edukacji i niesienia pomocy w trudnych warunkach materialnych. W chwili obecnej fundacja ma ponad 37 tys. podopiecznych, głównie dzieci z porażeniem mózgowym, wadami serca, w spektrum autyzmu, z zespołem Downa, dystrofią mięśniową, epilepsją, chorobami nowotworowymi<sup>213</sup>.

Analiza przepisów dotyczących działalności pożytku publicznego, stanowiąca przedmiot niniejszego podrozdziału, pozwala ocenić tę regulację w kontekście jej wpływu na rozwój filantropii w Polsce. W tym celu należy wprowadzić podział na kryteria o charakterze pozytywnym i o charakterze mieszanym, tj. częściowo pozytywnym i negatywnym. Do kryteriów o charakterze pozytywnym można zaliczyć:

---

<sup>211</sup> <https://dane.gov.pl/dataset/171> (dostęp: 29.11.2019 r.).

<sup>212</sup> Tamże.

<sup>213</sup> <http://dzieciom.pl/o-fundacji/misja> (dostęp: 1.02.2020 r.). Aktualnie misja fundacji znajduje się na stronie <https://dzieciom.pl/fundacja/o-nas/misja-fundacji/> (dostęp: 7.05.2024 r.).

1. sam fakt wprowadzenia przez ustawodawcę przepisów umożliwiających nadanie statusu OPP, skutkujących możliwością uzyskiwania przez tego rodzaju podmioty środków pochodzących z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych, wprowadzone (wzorem innych państw europejskich) w życie z dniem 1 stycznia 2004 r.;
2. systematyczne zwiększanie się świadomości podatników na temat statusu OPP i korzyści, które płyną z przekazywania 1% podatku, co przekłada się na sukcesywne zwiększanie się liczby podatników oraz kwot przekazywanych środków. W tym kontekście należy zgodzić się ze stwierdzeniem, że przekazywanie 1% podatku oprócz wymiaru finansowego ma także wymiar: „społeczny, obywatelski, bowiem kształtuje w podatniku poczucie troski i współodpowiedzialności za społeczeństwo oraz kierunki wydatkowania środków publicznych. Podatnik może bezpośrednio przy użyciu swojego podatku współuczestniczyć w realizacji zadań publicznych, z których skutkami chce się utożsamiać”<sup>214</sup>;
3. wprowadzenie przez ustawodawcę rozbudowanego katalogu podmiotów, które mogą się ubiegać o nadanie statusu OPP;
4. wprowadzenie regulacji, która zmusza OPP do prowadzenia działalności pożytku publicznego na rzecz ogółu społeczności lub określonej grupy podmiotów, pod warunkiem że grupa ta jest wyodrębniona ze względu na szczególnie trudną sytuację życiową lub materialną w stosunku do społeczeństwa (art. 20 ust. 1 pkt 1 u.d.p.p.w.), co powoduje, że beneficjentem środków uzyskanych m.in. z 1% podatku nie mogą być wyłącznie członkowie danej organizacji, lecz również inne osoby faktycznie potrzebujące określonego wsparcia;
5. przyznanie OPP szeregu preferencji, w tym zwolnień z niektórych podatków i opłat, co czyni OPP kwalifikowanymi

---

<sup>214</sup> R. Musiałkiewicz, *Udział organizacji pożytku publicznego w podatku dochodowym od osób fizycznych – zagadnienia prawno-finansowe*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2014, R. 2, nr 1, s. 94.

formami organizacji pozarządowej, mającymi wzbudzać zaufanie społeczne;

6. wprowadzenie regulacji pozwalających na uzyskiwanie przez opinię publiczną informacji o działalności OPP, tj. ogólnodostępny wykaz OPP uprawnionych do otrzymania 1% podatku za dany rok, możliwość przeglądania sprawozdań finansowych i merytorycznych składanych przez OPP (dokumenty udostępniane na stronie internetowej NIW-CROS) oraz podawanie do publicznej wiadomości przez Ministerstwo Finansów corocznego wykazu OPP, które otrzymały 1% podatku, z uwzględnieniem kwot otrzymanych przez poszczególne organizacje.

Do kryteriów o charakterze mieszanym, tj. pozytywnym i negatywnym, można zaliczyć skomplikowaną i długotrwałą procedurę uzyskania statusu OPP polegającą nie tylko na konieczności dostosowania statutu lub innego aktu wewnętrznego danej organizacji do wymogów u.d.p.p.w.; wprowadzeniu organu nadzoru lub kontroli (w przypadku jego braku) czy też uzyskaniu wpisu w rejestrze sądowym o nadaniu statusu OPP, ale przede wszystkim na konieczności prowadzenia działalności pożytku publicznego lub prowadzeniu działalności gospodarczej wyłącznie jako dodatkowej w stosunku do działalności pożytku publicznego nieprzerwanie przez okres co najmniej dwóch lat (art. 22 ust. 1 u.d.p.p.w.). W tym kontekście należy przypomnieć, że w pierwotnej wersji ustawy podmiot ubiegający się o uzyskanie statusu OPP nie był związany żadnym terminem w zakresie prowadzenia działalności pożytku publicznego, co doprowadzało do niepożądanego sytuacji, w której teoretycznie dopuszczalne było złożenie wniosku w rejestrację danego podmiotu wraz z wnioskiem o nadanie statusu OPP. Jednakże niezależnie od powyższego w obecnym stanie prawnym podmiot, który rozważa uzyskanie statusu OPP i prowadzenie działalności filantropijnej ze środków pochodzących z 1% podatku, musi podjąć działania z co najmniej dwuletnim wyprzedzeniem, a zatem musi to być działanie świadome i nastawione na realizację założonego celu. W związku z powyższym skomplikowana procedura uzyskania statusu OPP może być negatywnie odbierana przez organizacje starające się o uzyskanie



powyższego statusu, jednakże należy mieć na uwadze aspekt społeczny. OPP cieszą się niesłabnącym zaufaniem społecznym, przekładającym się głównie na przekazywanie im środków finansowych na prowadzenie działalności pożytku publicznego oraz uzyskują znaczące preferencje i korzyści, a zatem niezbędne jest, aby ustawodawca wprowadził rygorystyczne regulacje, których spełnienie jest warunkiem uzyskania statusu OPP.

Kolejnym kryterium o charakterze mieszanym jest brak ustawowego terminu wydatkowania środków pochodzących z 1% podatku. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie określa żadnego terminu wydatkowania środków, co może zostać uznane za korzystne w sytuacji, gdy zebrana przez organizację kwota wystarcza na realizację założonych celów, a powstała nadwyżka środków będzie wydatkowana na realizację celów przyszłych, bądź za działanie negatywne w sytuacji, gdy OPP świadomie nie wydatkuje całości zebranych środków (pomimo możliwości realizacji celów, na które środki mogłyby być wydatkowane), lecz gromadzi całość lub część środków przez kolejne lata.

Podsumowując, można postawić jednak tezę, że cel regulacji – m.in. stworzenie mechanizmu pozwalającego na uzyskiwanie przez organizację pożytku publicznego środków pochodzących z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych, które to środki będą stanowiły wsparcie dla prowadzonej działalności filantropijnej – został w pełni osiągnięty. Jednakże w chwili obecnej niezbędne jest prowadzenie dalszych, kompleksowych działań edukacyjnych, gdyż jeszcze nie wszyscy podatnicy (pomimo corocznej tendencji wzrostowej) przekazują 1% podatku na rzecz wybranej OPP.

## ROZDZIAŁ 4

# Loterie fantowe jako forma prowadzenia działalności filantropijnej

### 4.1. Loterie fantowe w polskim porządku prawnym

Loterie, w tym loterie fantowe, są jedną z okazjonalnych form finansowania działalności dobroczynnej<sup>1</sup>, mającą wielowiekową tradycję. Loteria w ujęciu leksykalnym oznacza ‘grę publiczną, w której wygrana zależy od wyciągnięcia pewnego numeru a kombinacji liczb’<sup>2</sup>; ‘publiczną grę hazardową, której uczestnicy nabywają bilety numerowane (losy) zyskując szanse wygranej’<sup>3</sup> oraz ‘grę, w której uczestnicy nabywają losy, a o wygranej decyduje losowanie’<sup>4</sup>. Ponadto za loterię fantową uznaje się loterię, w której wygrywa się nagrody rzeczowe, tj. fanty<sup>5</sup>. Cechą charakterystyczną loterii było to, że miały one charakter rozrywki towarzyskiej (gry),

---

<sup>1</sup> A. Kolodey, *Finansowanie sektora pozarządowego*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów” 2006, z. 70, s. 161.

<sup>2</sup> *Loteria*, [hasło w:] *Słownik języka polskiego*, t. 2, red. J. Karłowicz, A. Kryński, W. Niedźwiedzki, Warszawa 1952, s. 765.

<sup>3</sup> *Loteria*, [hasło w:] *Słownik języka polskiego*, t. 4, red. W. Doroszewski, Warszawa 1963, s. 200.

<sup>4</sup> *Loteria*, [hasło w:] *Uniwersalny słownik...*, t. 2, s. 901.

<sup>5</sup> *Loteria*, [hasło w:] *Słownik współczesnego języka polskiego*, red. B. Dunaj..., t. 2, s. 368.

a ich powstanie było odpowiedzią na poszukiwanie coraz bardziej ekscentrycznych i wyszukanych rozrywek<sup>6</sup>. Pierwsze wzmianki o loteriach pochodzą z Chin za czasów panowania dynastii Han (III w. p.n.e. – III w. n.e.)<sup>7</sup>. Loterie, w tym loterie fantowe, urządzano również w starożytnym Rzymie podczas saturnaliów, igrzysk i uczt cesarów<sup>8</sup>, a pierwszą loterię z opłacanymi losami zorganizowano za czasów cesarza Oktawiana Augusta w I w. p.n.e.<sup>9</sup> Wygrane w loterii były zaskakujące i obejmowały np. dom, niewolnika, kosztowny puchar lub kilka much<sup>10</sup>. Tradycja loterii przetrwała w średniowieczu, gdzie organizowano je na dworach władców feudalnych czy potentatów handlowych. Stanowiły również jedną z zabaw dworu Ludwika XIV<sup>11</sup>. W literaturze podkreśla się, że nowożytne loterie narodziły się w państwach włoskich w XIV w., a pierwsza wzmianka urzędowa o grze wymyślonej przez bankiera Christopha Taverna pochodzi z edyktu władz Mediolanu z 9 stycznia 1448 r.<sup>12</sup> Pierwsza loteria pieniężna została zorganizowana we Florencji w 1530 r., a powstanie loterii liczbowej datuje się na 1620 r. Loterie szybko zyskały dużą popularność we Francji, w Niemczech, Austrii czy Holandii<sup>13</sup>. Loterie były również organizowane w Wielkiej Brytanii, gdzie w XVI w. zysk ze sprzedaży losów został przeznaczony na fundusz odbudowy portów<sup>14</sup>, oraz w Danii, Hiszpanii, Serbii, Stanach Zjednoczonych, Belgii, Szwecji czy Szwajcarii<sup>15</sup>.

---

<sup>6</sup> W. Paszkowski, *Loteria i ład społeczny. Przyczynek do spraw uregulowania stosunków loteryjnych u nas*, Warszawa 1917, s. 8.

<sup>7</sup> <https://www.pinnacle.com/pl/betting-articles/educational/the-history-of-lotteries/Z5YJXP3HEG45YM3Z> (dostęp: 6.05.2018 r.)

<sup>8</sup> A. Rogalski, *O loteriach w dawnej Polsce*, Warszawa–Siedlce 2008, s. 5.

<sup>9</sup> A. Nowak, *Kupowanie nadziei. Loteria w Królestwie Polskim (1815–1867)*, Warszawa 2017, s. 36.

<sup>10</sup> A. Rogalski, dz. cyt., s. 5.

<sup>11</sup> W. Paszkowski, dz. cyt., s. 9.

<sup>12</sup> A. Nowak, dz. cyt., s. 36–37.

<sup>13</sup> Tamże, s. 37.

<sup>14</sup> I. Niewiadomska, M. Brzezińska, B. Lelonek, *Hazard*, Lublin 2005, s. 31.

<sup>15</sup> W. Paszkowski, dz. cyt., s. 14–25.

Początki loterii w Polsce datuje się na XVII–XVIII w., a pierwsza udokumentowana loteria została zorganizowana w Warszawie w 1732 r. i miała na celu zebranie środków na utrzymanie sierot z przytułku św. Benona<sup>16</sup>. Pierwszą w Polsce loterię klasyczną, z której dochód został przeznaczony na cele dobroczynne, była loteria zorganizowana w 1748 r. przez pijara Stanisława Konarskiego i misjonarza Gabriela Piotra Baudouina<sup>17</sup>. Loteria została podzielona na trzy klasy, a jej zarządcą był Adam Rzewuski<sup>18</sup>. Celem organizacji loterii było zebranie środków na budowę Collegium Nobilium i utrzymanie zakładu opiekuńczo-wychowawczego dla porzuconych i ubogich dzieci<sup>19</sup>. Loteria stała się więc jednym ze sposobów zdobywania środków na działalność filantropijną, a Stanisław Konarski charakteryzował ją słowami:

loterya bowiem iest rzecz w sobie dobra, sprawiedliwa we wszystkich y najlepiej rządzących się krajach y Rzeczach-  
-pospolitych y w Rzymie samym praktykowana z publicz-  
-nym pożytkiem, wsparta Powagą Krolewską, ani więc  
Publicum, ani Pierwsi y Zacni w Oyczyźnie ludzie nie  
ganiłi generalnie Loteryi, y owszem iey iako Oyczyźnie  
pożyteczney życzył y życzą, byle była łatwieysza, ale tylko  
z przeszłego sposobu Loteryi byli niekontenci. Ten się  
tedy sposób dla wszystkich satysfakcji odmienia, y cale  
inszy się bierze Loteryi model, na formę y przykład sław-  
nych trzech w Paryżu Loteryi: iedney Sancti Sulpicij, dru-  
giey dzieci sierot, trzeciej zgromadzenia Zakonnicy [...].  
Cokolwiek więc kto raczyć będzie przy tentowaniu szczę-  
ścia swego łożyć na tę Loteryą, z tego profit wiernie się

<sup>16</sup> A. Nowak, dz. cyt., s. 44.

<sup>17</sup> A. Rogalski, dz. cyt., s. 7.

<sup>18</sup> I. Baliński, *Loterie publiczne w Polsce. Szkic historyczny*, Warszawa 1918, s. 11.

<sup>19</sup> A. Nowak, dz. cyt., s. 46.

obroci na Fabrykę zaczętey Kawalerskiej Szkoły y Domu na ubogie dzieci, samey Prowidencyi zostawione<sup>20</sup>.

Dokładnie 20 lat później, w 1768 r., Sejm Rzeczypospolitej ustanowił monopol państwa w organizacji loterii oraz postanowił, że loteria liczbowa będzie jednym ze źródeł dochodów skarbu<sup>21</sup>. Zatem od 1768 r. datuje się powstanie „loterii stałej o charakterze urzędowym”<sup>22</sup>. Pierwszą loterią liczbową zorganizowaną pod rządami przepisów uchwalonych w 1768 r. była loteria liczbowa „Lotto di Genova”, zorganizowana przez bankiera genuńskiego margrabiego de Croza na podstawie kontraktu zawartego z Komisją Skarbową Koronną<sup>23</sup>. Następną ważną datą w rozwoju loterii w Polsce było uchwalenie ustawy z 1 września 1786 r. ustanawiającej monopol państwa nad loterią, utworzenie administracji loterii oraz zabezpieczenie funduszy. Kolejnym aktem prawnym istotnym dla rozwoju loterii i potwierdzenia monopolu państwa w zakresie jej prowadzenia była ustawa z 15 czerwca 1787 r., która zakładała m.in. bezwzględny zakaz prowadzenia punktów sprzedaży loterii zagranicznych<sup>24</sup>. W literaturze podkreśla się, że loterie organizowane po 1786 r. nie tylko miały na celu zwiększenie dochodów państwa, lecz także, tak jak wcześniej, były przeznaczane na cele dobroczynne, służące społeczeństwu. Zatem rozwój loterii w Polsce przebiegał podobnie jak w innych krajach europejskich, gdzie pobudkami ich organizowania były realizacja celów dobroczynnych, wsparcie i rozwój szpitali i szkół, a następnie wsparcie budżetu państwa i realizacji

---

<sup>20</sup> G.P. Baudouin, S. Konarski, *Informacja o zupełnie odmienionym sposobie loterii, erygowanej za przywilejem JKMcI Pana Naszego Miłościwego, datowanym w Dreźnie dnia VIII. Kwietnia roku 1748 na pomoc dworu fundacjom w Warszawie Szkoły Kawalerskiej i Domu na Ubogie Dzieci*, Warszawa 1918, s. 1–2.

<sup>21</sup> A. Rogalski, dz. cyt., s. 6.

<sup>22</sup> I. Baliński, dz. cyt., s. 3.

<sup>23</sup> Tamże, s. 4–5.

<sup>24</sup> A. Rogalski, dz. cyt., s. 15.

aspiracji obywateli<sup>25</sup>. Rozbiory Polski nie spowodowały porzucenia idei organizacji loterii, w tym loterii, z których dochód był przeznaczany na cele dobroczynne. Na uwagę zasługuje choćby powołanie na terenach zagarniętych przez Prusy podczas II i III rozbioru Polski Warszawskiej Dyrekcji Loterii, sprawującej nadzór nad przeprowadzaniem loterii liczbowej<sup>26</sup>. Jako przykłady działalności filantropijnej z okresu rozbiorów Polski przejawiającej się organizacją loterii należy wskazać działalność Warszawskiego Towarzystwa Dobroczynności, które działając na terenie Królestwa Polskiego, organizowało loterie fantowe, a dochód z nich przeznaczało na pomoc najbardziej potrzebującym (podczas jednej z największych loterii, zorganizowanej w 1866 r. przygotowano pulę aż 100 tys. losów, które cieszyły się dużym zainteresowaniem)<sup>27</sup>, oraz działalność Rady Głównej Opiekuńczej, organizującej w latach 1916–1917 loterie, z których dochód był przeznaczany na pomoc ofiarom wojny, co znajdowało uznanie w społeczeństwie<sup>28</sup>. Pierwsza loteria dobroczynna zorganizowana przez Radę Główną opiekuńczą w 1916 r., pomimo trudności ze sprzedażą losów (których wypuszczono aż 200 tys.) przyniosła znaczą sumę 410 tys. marek czystego zysku<sup>29</sup>. To pokazało, że społeczeństwo chętnie wspiera działania dobroczynne poprzez uczestnictwo w loterii. Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości podjęto działania legislacyjne mające na celu wprowadzenie nowych ram prawnych funkcjonowania loterii w Polsce. Prace te trwały do 1920 r., kiedy to weszła w życie ustawa z dnia 26 marca 1920 r. w przedmiocie urządzania loterii i założenia Polskiej Państwowej Loterii Klasowej<sup>30</sup>. Organizacja loterii została objęta monopolem państwa (art. 1 ustawy). Ustawa

<sup>25</sup> A. Nowak, dz. cyt., s. 46, s. 289–290.

<sup>26</sup> Tamże, s. 54.

<sup>27</sup> Tamże, s. 161 i 175.

<sup>28</sup> A. Rogalski, dz. cyt., s. 10.

<sup>29</sup> W. Paszkowski, dz. cyt., s. 20.

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 26 marca 1920 r. w przedmiocie urządzania loterii i założenia Polskiej Państwowej Loterii Klasowej (Dz.U. z 1920 r. Nr 31, poz. 180 ze zm.).

wprowadzała dwa rodzaje loterii: jednorazową loterię pieniężną wyłącznie na cele dobroczynności i użyteczności publicznej oraz loterie fantowe. Urządzenie powyższych loterii było uzależnione od uzyskania zezwolenia wydawanego przez rząd, przy czym warunki na wydawanie zezwoleń na organizację loterii miał ustalić Minister Skarbu (art. 3 ustawy). Jednocześnie za niedopuszczalne uznano działalność loterii zagranicznych na terenie Rzeczypospolitej oraz współdziałanie w tego rodzaju działalności (art. 4 ustawy). Ponadto na mocy ustawy powołano Polską Państwową Loterię Klasową, podlegającą nadzorowi Ministra Skarbu (art. 6 ustawy). Wygrane w Polskiej Państwowej Loterii Klasowej były niezwykle korzystne, gdyż były one wolne od zajęć i egzekucji wierzycieli, a wypłata wygranych nie mogła być wstrzymana na mocy orzeczenia sądów lub rozporządzeń administracyjnych (art. 8 ustawy). Szczegółowe zasady organizacji loterii zostały określone w rozporządzeniu wydanym przez Ministra Skarbu Państwa w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości<sup>31</sup>. Z uwagi na przedmiot rozprawy należy podkreślić, że jednorazowe loterie pieniężne, z których dochód miał być przeznaczony wyłącznie na cele dobroczynności i użyteczności publicznej, były traktowane w sposób szczególny, ponieważ pozwolenie na ich urządzenie mógł wydać wyłącznie Minister Skarbu (§ 5 rozporządzenia). Aby zbadać wpływ przepisów ustawy na działalność loteryjną, z uwagi na brak źródeł należy poddać analizie orzecznictwo sądowe. W latach 1927–1935 SN rozpatrywał siedem spraw z zakresu działalności loteryjnej. SN w orzeczeniu kompletu Całej II Izby z dnia

---

<sup>31</sup> Rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości z dnia 7 maja 1924 r. dotyczące wykonania ustawy z dn. 26 marca 1920 r. w przedmiocie urządzania loterii i założenia Polskiej Państwowej Loterii Klasowej tudzież ustawy z dn. 5 grudnia 1923 r. o rozciągnięciu mocy obowiązującej powyższej ustawy na obszar województw: śląskiego, wołyńskiego, poleskiego i nowogródzkiego, powiatów: grodzieńskiego i wołkowyskiego, jak również gmin: białowieskiej, suchopolskiej i maszewskiej województwa białostockiego oraz powiatów: wileńskiego, oszmiańskiego, święciańskiego, trockiego, brasławskiego, dziśnińskiego, duniłowiczowskiego i wilejskiego Ziemi Wileńskiej (Dz.U. z 1924 r. Nr 54, poz. 541).

20 października 1927 r. dokonał wykładni pojęcia loterii, stwierdzając, że jest ona: „umową losową – w szczególności czystego typu grą losową, o której mowa w art. 1965 k.c., z warunkiem, by gra, t.j. loterja była obliczona na jakiś chociażby pośredni zysk”<sup>32</sup>. W kolejnym z orzeczeń SN<sup>33</sup> badał, czy gra towarzyska zwana loteryjką (arytmetyczną lub numerową, zwaną również lotto) stanowi loterię w rozumieniu ustawy. SN stwierdził, że ustawa w art. 3 wymienia jedynie dwa rodzaje loterii: jednorazowe loterie pieniężne na cele dobroczynności i użyteczności publicznej i loterie fantowe. Do tych dwóch odmian loterii przytoczone powyżej rozporządzenie wykonawcze dodaje koła szczęścia i gry tombolowe. Sąd stwierdził, że loteryjki nie mają immanentnych cech loterii, gdyż są pozbawione cechy publiczności i powszechnej dostępności, a gra się w nie w prywatnych i klubowych lokalach, w ścisłych kółkach znajomych i członków klubów, a ponadto nie są one obliczone na zysk jakiegoś przedsiębiorstwa. Zdaniem sądu powyższe argumenty sprawiają, że loteryjki nie mogą zostać zaliczone do loterii w rozumieniu ustawy. W stanie faktycznym kolejnej ze spraw<sup>34</sup> SN badał, czy za loterię można uznać działalność polegającą na sprzedaży czekoladek po 5 groszy z możliwością uzyskania premii w postaci kolejnej tabliczki czekolady, co miało przyciągnąć większą liczbę kupujących. Sąd, powołując się na orzecznictwo SN<sup>35</sup>, stwierdził, że za działalność loteryjną należy uznać działalność obliczoną na chociażby pośredni zysk. Taki pośredni zysk, zdaniem sądu, stanowiła możliwość uzyskania premii w postaci kolejnej tabliczki czekolady, co miało przyczynić się do zwiększenia liczby odbiorców, i uznał, że wykupienie świadectwa przemysłowego na prowadzenie handlu czekoladkami z premiami nie pozbawia tej imprezy charakteru loterii. SN badał również zasadność uznania za loterię w rozumieniu ustawy loterii

<sup>32</sup> Orzeczenie kompletu Calej II Izby Sądu Najwyższego z dnia 20 października 1927 r., Zb. Orz. S.N. Nr. 166/27 r.

<sup>33</sup> Wyrok SN z dnia 12 grudnia 1932 r., II K 1345/32, LEX nr 389519.

<sup>34</sup> Wyrok SN z dnia 7 sierpnia 1933 r., II K 531/33, LEX nr 389995.

<sup>35</sup> Wyrok SN z dnia 26 maja 1928 r., II K 961/28, LEX nr 389995.



urządzonej podczas zebrania towarzyskiego, w której uczestniczyły wyłącznie osoby imienne zaproszone, bez możliwości udziału osób trzecich<sup>36</sup>. Sąd stwierdził, że taka loteria nie stanowi loterii w rozumieniu ustawy, ponieważ w loterii wypełniającej znamiona loterii z art. 3 ustawy mogą wziąć udział osoby wzajemnie sobie obce, a główną przyczyną urządzenia loterii, czy też wzięcia w niej udziału, jest chęć osiągnięcia korzyści. Tymczasem loteria urządzona w zamkniętym kręgu osób ma na celu:

przede wszystkim zabawę, a osiągnięta z niej korzyść, mająca na celu zaspokojenie jakiejś potrzeby społecznej czy dobroczynnej, jest wynikiem ubocznym, gdyż wynik ten mógłby być osiągnięty równie dobrze przez zarządzenie doraźnej składki na cel wszystkim obecnym znany i przez nich pochwalany.

Zagadnieniem będącym przedmiotem orzecznictwa sądowego była również kwestia zaliczenia do loterii w rozumieniu ustawy tzw. ruletki tanecznej będącej elementem wydarzenia rozrywkowo-tanecznego<sup>37</sup>. W stanie faktycznym sprawy przedsiębiorca organizujący imprezę rozrywkowo-taneczną wprowadził do niej jako jeden z jej elementów tzw. ruletkę taneczną. Za udział w niej nie pobierał opłat, przez co sąd doszedł do wniosku, że ma ona wyłącznie charakter rozrywkowo-reklamowy, mający na celu zwiększenie liczby gości lokalu i przysporzenie korzyści materialnej, a w związku z tym nie stanowi loterii w rozumieniu ustawy. SN w powyższym orzeczeniu zdefiniował również pojęcie loterii (co miało doniosłe znaczenie z uwagi na brak definicji legalnej loterii w ustawie), uznając, że:

loterja czy to pieniężna czy też fantowa jest to stosunek prawny, polegający na dwustronnej – wzajemnej – umowie, przy której urządzający loterię pod pewnemi

<sup>36</sup> Wyrok SN z dnia 8 marca 1934 r., III K 75/34, LEX nr 387999.

<sup>37</sup> Wyrok SN z dnia 17 grudnia 1935 r., III K 1681/35, LEX nr 373363.

oznaczonymi, od przypadku zależnymi warunkami zobowiązuje się do wypłacenia pewnej sumy pieniężnej lub do świadczenia pewnego przedmiotu osobom, biorącym udział w grze, te zaś, ze swej strony zobowiązują się bezwarunkowo do wzajemnego świadczenia przedsiębiorcy pewnej sumy pieniężnej – stawki.

Ustawodawca wprowadził również sankcje karne za naruszenie przepisów dotyczących państwowej wyłączności loterii na mocy art. 112 i 113 ustawy karnej skarbowej z 1926 r.<sup>38</sup> oraz art. 114–115 ustawy karnej skarbowej z 1932 r.<sup>39</sup>, które to przepisy były przedmiotem dwóch orzeczeń wydanych przez SN. W stanie faktycznym pierwszego z orzeczeń<sup>40</sup> oskarżony, nie zwracając uwagi na fakt niewydania pozwolenia (procedura była w toku), urządził loterię fantową. SO w Kaliszu wyrokiem z 5 listopada 1929 r. uniewinnił oskarżonego, uznał bowiem, że spełnił on wszystkie warunki niezbędne do zorganizowania loterii i mógł mniemać, że przeszkód dla urządzenia loterii nie było, a zatem dopuścił się jedynie uchybienia formalnego polegającego na urządzeniu loterii bez poczekania na udzielenie pozwolenia. SN zwrócił uwagę, że nieuzyskanie pozwolenia na organizację loterii godzi zasadniczo w interesy monopolu państwowego, a urządzenie loterii bez pozwolenia wypełnia dyspozycję art. 113 ustawy karnej skarbowej. W tym kontekście sąd stwierdził, że nie ma znaczenia subiektywne przeświadczenie oskarżonego, że spełnił on wszystkie warunki niezbędne do uzyskania pozwolenia, a zatem mógł mieć również pewność co do jego uzyskania. Powyższe okoliczności nie mogły mieć również wpływu na wysokość grożącej mu kary. W innym z orzeczeń<sup>41</sup> oskarżeni czterokrotnie urządzili w 1930 r. loterię

---

<sup>38</sup> Ustawa Karne Skarbowe z dnia 2 sierpnia 1926 r. (Dz.U. z 1926 r. Nr 105, poz. 609).

<sup>39</sup> Ustawa Karne Skarbowe z dnia 18 marca 1932 r. (Dz.U. z 1932 r. Nr 34, poz. 355).

<sup>40</sup> Wyrok SN z dnia 20 czerwca 1930 r., II K 1562/29, LEX nr 406269.

<sup>41</sup> Wyrok SN z dnia 21 grudnia 1931 r., II K 1193/31, LEX nr 390379.

fantową, w której 20 kuponów załączonych do poszczególnych numerów pisma codziennego „Ostatnie Wiadomości” stanowiły jeden los, a stali abonenci czasopisma mogli brać udział w loterii bez nadsyłania kuponów. Celem działania oskarżonych nie było osiągnięcie jakiegokolwiek dochodu z loterii, lecz zwiększenie sprzedaży czasopisma, która to przesłanka miała warunkować konieczność uzyskania pozwolenia na organizację loterii. SN stwierdził, że oskarżeni dopuścili się naruszenia art. 112 ustawy karnej skarbowej, ponieważ poprzez zwiększenie sprzedaży czasopisma osiągnęli zysk pośredni z loterii, który można zakwalifikować jako „dochód” z loterii. W związku z powyższym sąd uznał, że loteria była obliczona na zysk i jako taka wymagała pozwolenia, zatem czyn, którego dopuścili się oskarżeni, należy zakwalifikować jako organizację loterii „nieupoważnionej”.

Ustawa w przedmiocie urządzania loterii i założenia Polskiej Państwowej Loterii Klasowej została uchylona ustawą z dnia 9 lipca 1936 r. o monopole loteryjnym<sup>42</sup>, która potwierdziła, że prowadzenie jakiegokolwiek rodzaju loterii jest objęte monopolem państwowym, oraz wprowadziła definicję legalną uznającą za loterię grę losową prowadzoną według z góry określonych warunków (art. 1 ust. 1 i 2 ustawy). Ustawodawca zdecydował też, zapewne biorąc pod uwagę wątpliwości w orzecznictwie dotyczące zakresu pojęcia loterii w rozumieniu ustawy z 1920 r., że Minister Skarbu w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych zdecyduje w razie pojawiających się wątpliwości, czy dana gra jest loterią w rozumieniu ustawy. Minister Skarbu zyskał zatem uprawnienie do dokonywania wykładni pojęcia loterii w rozumieniu ustawy, co przy nieostrym określeniu definicji pojęcia loterii w rozumieniu ustawy wydawało się rozwiązaniem słusznym. Ustawa z 1936 r. podtrzymała regulację zabraniającą działalności loterii zagranicznych na obszarze Rzeczypospolitej (art. 4 ustawy), przy czym zgodnie z orzecznictwem dokonanie zakupu losów loterii zagranicznej, przeznaczonych dla osoby mieszkającej

---

<sup>42</sup> Ustawa z dnia 9 lipca 1936 r. o monopole loteryjnym (Dz.U. z 9 lipca 1936 r. Nr 55, poz. 397 i 398).

poza granicami Rzeczypospolitej, która to osoba w swoim miejscu zamieszkania będzie prowadziła grę, nie wyczerpuje zmianom przestępstwa z art. 114 ustawy karnej skarbowej, który zakazywał działalności obcokrajowych loterii na obszarze państwa<sup>43</sup>. Ustawa wprowadziła również zasadnicze zmiany w zakresie organizowania loterii charytatywnych, stanowiąc, że na cele dobroczynności lub użyteczności publicznej mogą być organizowane wyłącznie jednorazowe loterie fantowe, które wymagały uprzedniego zezwolenia wydawanego przez władze skarbowe w porozumieniu z władzami administracji ogólnej (art. 3 ustawy). Kwestie szczegółowe związane z organizacją loterii fantowej na cele dobroczynne zostały określone w rozporządzeniu Ministra Skarbu<sup>44</sup>. Niezwykle ciekawym rozwiązaniem legislacyjnym było wprowadzenie do postępowania o udzielenie zezwolenia na organizację loterii obowiązku zasięgnięcia przez organ wydający zezwolenie opinii o osobach ubiegających się o zezwolenie na urządzenie loterii fantowej, co powodowało, że o uzyskaniu zezwolenia decydowały również takie czynniki jak nieposzlakowana opinia czy też działalność, w tym społeczna, osób zamierzających zorganizować loterię fantową (§ 2 ust. 1 rozporządzenia). Powyższe rozporządzenie zostało zmienione rozporządzeniem Ministra Skarbu z dnia 4 stycznia 1946 r.<sup>45</sup> Kolejne zmiany w zakresie organizacji loterii fantowych zostały wprowadzone w drodze wydania rozporządzenia Ministra Skarbu z dnia 18 maja 1948 r.<sup>46</sup>, uchylającego rozporządzenie z 1937 r.

Analizując orzecznictwo dotyczące ustawy o monopolu loteryjnym, należy stwierdzić, że najważniejszym problemem praktycznym były granice pojęcia loterii. SN po raz kolejny zajął stanowisko w przedmiocie wykładni pojęcia loterii, stwierdzając:

<sup>43</sup> Wyrok SN z dnia 28 września 1936 r., III K 988/36, LEX nr 364085.

<sup>44</sup> Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 26 lutego 1937 r. w sprawie wykonania ustawy o monopolu loteryjnym (Dz.U. z 1937 r. Nr 21, poz. 134).

<sup>45</sup> Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 4 stycznia 1946 r. o zmianie rozporządzenia Ministra Skarbu z dnia 26 lutego 1937 r. w sprawie wykonania ustawy o monopolu loteryjnym (Dz.U. z 1946 r. Nr 1, poz. 4).

<sup>46</sup> Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 18 maja 1948 r. w sprawie wykonania ustawy o monopolu loteryjnym (Dz.U. z 1948 r. Nr 29, poz. 195).

przez loterię, stanowiącą przedmiot monopolu państwowego, należy rozumieć grę losową, obliczoną na osiągnięcie zysku bezpośrednio z niej samej w postaci nadwyżki kapitału gry nad wartością wygranych i innymi kosztami własnymi przedsiębiorstwa, a polegającą na rozprzedaży losów i na ich ciągnienu (rozlosowaniu). Gra loteryjna nie dająca dochodu, nie obliczona na zysk, nie wkracza w wyłączność państwową i nie jest zabroniona tylko przez to, że się nazywa loterią<sup>47</sup>.

W kolejnym z orzeczeń SN uznał<sup>48</sup>, że art. 1 ustawy o monopolu loteryjnym nie wyjaśnia pojęcia loterii, lecz stwierdza, że jest to gra losowa prowadzona według z góry określonych warunków. Zdaniem SN takimi „z góry określonymi” warunkami:

są plany loterii, w których ustala się liczbę i cenę losów, wysokość rozgrywanego kapitału, liczbę i wysokość wygranych oraz terminy i sposób rozgrywania loterii. Same warunki z góry ustalone nie przesądzają jeszcze o tym, czy dana gra liczbowa jest loterią, każda bowiem gra liczbowa może być prowadzona według z góry określonych warunków. Treść i rodzaj warunków wyodrębnia swoiste cechy loterii od innej gry losowej, nie będącej loterią. Z kształtu przepisów ustawy o monopolu loteryjnym oraz z przepisów wykonawczych do tej ustawy wynika, że swoistość loterii w odróżnieniu od innych gier losowych polega na rozprzedaży losów (według z góry określonej ceny), których łączna cena stanowi kapitał gry, a następnie na „ciągnienu” losów i ustalonej z góry wysokości wygranej.

---

<sup>47</sup> Postanowienie składu siedmiu sędziów Izby Karnej SN z dnia 17 kwietnia 1937 r., 3 K 1450/36, Zbiór Orzecznictwa SN – Izba Karne, 1937, poz. 119.

<sup>48</sup> Uchwała SN z dnia 27 lipca 1972 r., VI KZP 18/72, OSNKW 1972/10/155, LEX nr 18478.

Naruszenie przepisów ustawy o monopolu loteryjnym było penali-  
zowane przepisami ustawy karnej skarbowej z 1932 r., a od 1 kwiet-  
nia 1937 r. dekretem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia  
3 listopada 1936 r. – Prawo karne skarbowe<sup>49</sup> (art. 103–106 dekretu).  
Powyższy dekret został uchylony przez dekret Rady Ministrów  
z dnia 11 kwietnia 1947 r. Prawo karne skarbowe<sup>50</sup> wprowadzający  
rozdział 8 „Naruszenie przepisów o monopolu loteryjnym”. Ana-  
lizując przepisy dekretu z 1936 r. i dekretu z 1947 r., można dojść  
do wniosku, że przepisy te są tożsame, z wyjątkiem wymiaru kar  
grzywny, które zostały znacząco zwiększone. Przepisy rozdziału  
8 dekretu nie były przedmiotem orzecznictwa SN. Dekret z 1947 r.  
Prawo karne skarbowe został uchylony przepisami ustawy karnej  
skarbowej z dnia 13 kwietnia 1960 r.<sup>51</sup>, która wprowadziła rozdział 9  
„Przestępstwa w zakresie loterii” (art. 108–111). Przepisy ustawy kar-  
nej skarbowej z 1960 r. w części dotyczącej przestępstw loteryjnych  
nie były przedmiotem orzecznictwa SN. Powyższa ustawa obo-  
wiązywała do 1 stycznia 1972 r., kiedy została uchylona w związku  
z wejściem w życie ustawy karnej skarbowej z dnia 26 paździer-  
nika 1971 r.<sup>52</sup> Ustawa ta regulowała zagadnienia związane z lote-  
rią w rozdziale 6 „Przestępstwa i wykroczenia w zakresie loterii”.

Ustawa o monopolu loteryjnym obowiązywała do 1 lipca  
1976 r., kiedy to została uchylona na mocy przepisów ustawy  
z dnia 20 maja 1976 r. o grach losowych i totalizatorach<sup>53</sup>. Ustawa  
zaliczyła loterie pieniężne i fantowe do gier losowych, w których  
uczestniczy się przez nabycie losu, a liczba i wysokość wygra-  
nych były określone regulaminem (art. 2 pkt 2 ustawy). Wynik

---

<sup>49</sup> Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 listopada 1936 r. –  
Prawo karne skarbowe (Dz.U. z 1936 r. Nr 84, poz. 581).

<sup>50</sup> Dekret Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 1947 r. Prawo karne skar-  
bowe (Dz.U. z 1947 r. Nr 32, poz. 140).

<sup>51</sup> Ustawa karna skarbowa z dnia 13 kwietnia 1960 r. (Dz.U. z 1960 r.  
Nr 21, poz. 123).

<sup>52</sup> Ustawa karna skarbowa z dnia 26 października 1971 r. (Dz.U. z 1971 r.  
Nr 28, poz. 260 ze zm.).

<sup>53</sup> Ustawa z dnia 20 maja 1976 r. o grach losowych i totalizatorach  
(Dz.U. z 1976 r. Nr 19, poz. 122).

loterii fantowej, podobnie jak pozostałych gier losowych, miał zależeć wyłącznie od przypadku. Wysokość wygranej w loterii pieniężnej i fantowej nie mogła być niższa od ceny losu, a ogólna wartość wygranych w loterii nie mogła być niższa niż 30% łącznej ceny losów przeznaczonych do sprzedaży (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy). Nadwyżkę wpływów z tytułu uczestnictwa w loterii przeznaczano na cele społeczne lub rozwój gospodarki narodowej (art. 4 ust. 3 ustawy). Loterie mogły być prowadzone wyłącznie przez jednostki gospodarki uspołecznionej oraz na podstawie zezwolenia Ministra Finansów, który sprawował nadzór nad tymi jednostkami oraz koordynował ich działalność (art. 5 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 1 ustawy). Jednostka gospodarki uspołecznionej mogła prowadzić loterię na podstawie regulaminu gry zawierającego szczegółowe warunki gry; prawa i obowiązki grających i jednostki, która prowadziła grę; tryb składania i rozpatrywania reklamacji wnoszonych przez grających; cel, na który przeznaczano nadwyżkę wpływów z gry; oraz fakultatywnie postanowienie, że do uczestnictwa w grze nie mogą być dopuszczone osoby małoletnie (art. 8 ust. 1 i 2 ustawy). Regulamin gry musiał być zatwierdzony przez organ udzielający zezwolenia, tj. Ministra Finansów lub upoważnione przez niego terenowe organy administracji państwowej bądź przedsiębiorstwo państwowe „Polski Monopol Loteryjny” (art. 5 ust. 3 w zw. z art. 8 ust. 3 ustawy). Wygrane w loteriach były wolne od podatków i opłat (art. 9 ust. 2 ustawy). Orzecznictwo dotyczące loterii pod rządami ustawy o grach losowych i totalizatorach jest niezwykle ubogie. Na uwagę zasługuje jednak orzeczenie NSA z dnia 27 stycznia 1995 r.<sup>54</sup> W stanie faktycznym sprawy sąd poddawał pod rozstrzygnięcie, czy gra prasowa przeprowadzona w dwóch wydaniach gazety w dniach 13 i 18 kwietnia 1992 r. jest grą losową/loterią fantową. Sąd stwierdził, że definicja loterii fantowej zawarta w art. 2 ustawy ma trzy zasadnicze elementy: zależność wyniku gry od przypadku, konieczność sporządzenia regulaminu gry oraz uczestnictwo w grze na podstawie nabycia losu. Sąd po uznaniu zaistnienia w stanie faktycznym sprawy

<sup>54</sup> Wyrok NSA z dnia 27 stycznia 1995 r., II SA 2097/93, LEX nr 687535.

dwóch elementów loterii fantowej oceniał, czy kartę konkursową można uznać za los w rozumieniu ustawy. Skarżący podkreślał, że celem przeprowadzenia gry było zwiększenie popularności gazety oraz że z tytułu organizacji gry poniósł dodatkowe koszty na druk kart, co spowodowało zwiększenie ceny wydania konkretnych numerów gazety. Skarżący stwierdził ponadto, że z tytułu organizacji gry nie osiągnął zysku, który jest immanentną cechą loterii. Sąd nie podzielił argumentacji skarżącego, stwierdził bowiem, że celem jego działań była nie tylko chęć zwiększenia sprzedaży gazety, ale w konsekwencji chęć osiągnięcia większego zysku. Fakt, że w konsekwencji skarżący nie osiągnął zysku, nie miał w tym kontekście znaczenia. W związku z powyższym sąd, podzielając stanowisko Ministra Finansów, uznał, że gra prasowa jest grą losową/loterią fantową w rozumieniu ustawy o grach losowych i totalizatorach. Skutkiem wejścia w życie ustawy było również dokonanie nowelizacji rozdziału 6 ustawy karnej skarbowej. Analizując orzecznictwo dotyczące rozdziału 6 ustawy karnej skarbowej, należy stwierdzić, że przepisy te nie były przedmiotem znaczącej liczby orzeczeń. Oprócz przytoczonej już uchwały SN z dnia 27 lipca 1972 r., sygn. akt VI KZP 18/72 na uwagę zasługuje jeszcze postanowienie SN z dnia 30 września 1998 r.<sup>55</sup>, w którego treści sąd poddał wykładni zwrot „w działalności takiej pośredniczy” zawarty w art. 117 ust. 1 ustawy. Sąd stwierdził, że:

zwrot „w działalności takiej pośredniczy” jednoznacznie wskazuje, że chodzi wyłącznie o pośredniczenie w działalności wcześniej wymienionej w tym przepisie – czyli prowadzonej „bez wymaganego zezwolenia”. Gdyby ustawodawca zamierzał spenalizować w tym przepisie także pośredniczenie bez wymaganego zezwolenia w działalności w zakresie gier losowych, to przepis miałby np. brzmienie: „kto bez wymaganego zezwolenia prowadzi działalność w zakresie gier losowych lub pośredniczy

---

<sup>55</sup> Postanowienie SN z dnia 30 września 1998 r., I KZP 10/98, LEX nr 34046.



w działalności w takim zakresie”. Wykładnia językowa nie pozwala zatem na inne rozumienie tak sformułowanego przepisu. Nie jest dopuszczalne rozszerzenie zakresu penalizacji przy użyciu innych metod wykładni, gdy wykładnia językowa na to nie pozwala.

Ustawa o grach losowych i totalizatorach została uchylona przez ustawę o grach i zakładach wzajemnych<sup>56</sup>, która weszła w życie z dniem 11 grudnia 1992 r. Ustawa ponownie zaliczyła loterie fantowe do gier losowych. Przez te ostatnie rozumiano gry o wygrane pieniężne lub rzeczowe, których wynik w szczególności zależy od przypadku, a warunki gry określa regulamin (art. 2 ust. 1 ustawy). Podmiot zarządzający loterie fantowe musiał oferować wyłącznie wygrane rzeczowe, a uczestnictwo w loterii polegało na nabyciu losu lub innego dowodu udziału w grze (art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy). Ustawa podtrzymała monopol państwa na prowadzenie działalności w zakresie gier liczbowych i loterii pieniężnych, a monopol ten wykonywał Minister Finansów (art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy). Loterie fantowe mogły być zarządzane wyłącznie przez osoby prawne lub jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej na podstawie udzielonego zezwolenia (art. 6 ust. 1 ustawy). Loterie fantowe mogły być zarządzane jednorazowo i w skali lokalnej, a dochód uzyskany z loterii przeznaczany był w całości na realizację określonych w zezwoleniu i regulaminie gry celów społecznie użytecznych, w szczególności dobroczynnych (art. 6 ust. 2 i ust. 3 ustawy). Należy zatem się zgodzić z poglądami doktryny, że organizacja i zarządzanie loterii fantowych nie mogą być przedmiotem działalności gospodarczej podmiotu zarządzającego loterię, a sama loteria ma charakter incydentalny<sup>57</sup>. Wartość wygranej w loterii fantowej nie mogła być niższa od ceny losu lub innego dowodu udziału w grze, a ogólna wartość wygranych nie

<sup>56</sup> Ustawa z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych (Dz.U. z 1992 r. Nr 68, poz. 341 ze zm.).

<sup>57</sup> M. Piotrowski, *Loterie fantowe – problematyka prawna i podatkowa*, „Przegląd Podatkowy” 1997, nr 2, s. 12

mogła być niższa niż 30% łącznej ceny przeznaczonych do sprzedaży losów lub innych dowodów udziału w grze (art. 10 ustawy). Podmiot, który ubiegał się o udzielenie zezwolenia na urządzenie loterii fantowej przedstawiał Ministrowi Finansów projekt regulaminu loterii, który musiał być zatwierdzony (art. 13 ust. 1 i ust. 3 ustawy). Regulamin loterii musiał określać szczegółowe warunki loterii, prawa i obowiązki uczestników, nazwę podmiotu zarządzającego loterię, zasady i tryb składania i rozpatrywania roszczeń wnoszonych przez uczestników loterii, a także wysokość kapitału loterii przeznaczonego do natychmiastowej wypłaty wygranych (art. 13 ust. 4 ustawy). Podmiotem udzielającym zezwoleń na urządzenie i prowadzenie loterii był Minister Finansów (art. 24 ust. 1 ustawy). Prowadzenie loterii fantowej było opodatkowane podatkiem od gier, a obowiązek podatkowy powstawał z chwilą rozpoczęcia wykonywania działalności (art. 40 ust. 1 i ust. 2 ustawy). Podatek od gier stanowił dochód budżetu państwa, a jego wysokość w odniesieniu do loterii fantowych wynosiła 10% (art. 41 ust. 1 w zw. z art. 45 pkt 1 ustawy). Podstawę opodatkowania podatkiem od gier stanowiła w przypadku loterii suma wpływów uzyskanych ze sprzedaży losów lub innych dowodów udziału w grze (art. 42 pkt 1 ustawy). Dochody z tytułu prowadzenia loterii fantowych na podstawie zezwolenia były zwolnione z podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych (art. 17 ust. 1 pkt u.p.d.o.f. w zw. z art. 21 ust. 1 pkt 37 u.p.d.o.p.). W doktrynie podkreślano, że instytucja loterii fantowych nie miała znaczącej doniosłości społecznej i gospodarczej, a przy tym zagadnienie loterii fantowej nie było przedmiotem prawdopodobnie żadnego opracowania monograficznego<sup>58</sup>. W mojej ocenie powyższa opinia, wyrażona przez przedstawiciela doktryny w 1997 r., była zasadna, gdyż dokonana kwerenda świadczyła o tym, że zagadnienie loterii fantowych nie było w owym czasie przedmiotem zainteresowania doktryny prawa. Ponadto z uwagi na brak materiałów źródłowych nie było możliwości oceny wpływu ustawy o grach losowych i zakładach wzajemnych na rozwój działalności filantropijnej, co może

---

<sup>58</sup> Tamże, s.12

świadczący o braku praktycznego wykorzystania tej instytucji prawnej jako mechanizmu wspierającego rozwój filantropii w Polsce.

Orzecznictwo z okresu obowiązywania ustawy o grach i zakładach wzajemnych odnoszące się bezpośrednio do loterii fantowej ma charakter jednostkowy. Na uwagę zasługują dwa orzeczenia wydane przez NSA. W pierwszym z nich<sup>59</sup> sąd badał ustawowe znamiona loterii fantowej, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o grach losowych i zakładach wzajemnych. W stanie faktycznym sprawy Minister Finansów stwierdził, że konkurs organizowany przez spółkę A sp. z o.o. wypełnił ustawowe znamiona gry losowej – loterii fantowej. To stanowisko było kwestionowane przez skarżącą. Sąd podtrzymał stanowisko Ministra Finansów, stwierdzając, że wypełniono ustawowe przesłanki definicji loterii fantowej, tj. sporządzono regulamin konkursu, który stwierdzał, że jego wynik zależy od przypadku (losowanie nagród), a uczestnictwo w konkursie zależało od odpłatnego nabycia dowodu udziału (losu) w postaci pięciu zeszytów z kuponami konkursowymi, które należało wyciąć i przesłać na adres organizatora gry w celu wzięcia udziału w losowaniu nagród. Sąd uznał, że nie miało istotnego znaczenia, że same zeszyty i kupony nie miały odrębnie ustalonej ceny, wartość kuponu bowiem mieściła się w cenie zeszytu. Ponadto sąd stwierdził, że wysuwany przez stronę skarżącą argument braku osiągnięcia zysku również nie zasługuje na uwzględnienie, gdyż celem konkursu było zachęcenie do nabycia określonych towarów, a w konsekwencji – wzrost sprzedaży i zysków w przyszłości. W związku z powyższym sąd uznał konkurs zorganizowany przez skarżącą za loterię fantową. W drugim orzeczeniu<sup>60</sup> sąd ponownie badał kwestię uznania konkursu organizowanego przez stronę skarżącą za loterię fantową w rozumieniu ustawy o grach losowych i zakładach wzajemnych. Sąd podtrzymał stanowisko wyrażone w ww. orzeczeniu, że gra losowa, w tym loteria fantowa, wymaga spełnienia trzech warunków: nabycia losu lub innego dowodu udziału w grze, istnienia

<sup>59</sup> Wyrok NSA z dnia 13 maja 1998 r., II SA 362/98, LEX nr 43174.

<sup>60</sup> Wyrok NSA z dnia 26 lutego 2002 r., II SA 2899/00, „Biuletyn Skarbowy” 2002/3/3, LEX nr 53824.

regulaminu oraz zależności wyniku od przypadku. W stanie faktycznym sprawa strona skarżąca sporządziła regulamin gry, który uzależniał wygrane od przypadku (losowanie nagród), a dowodem udziału w grze był zamieszczony w „Gazecie Farmaceutycznej” lub mailingu kupon, który należało przesłać na adres skarżącej. Skarżąca stwierdzała, że nie pobierała opłat za nabycie losu – dowodu udziału w grze – jednakże z uwagi na fakt, iż warunkiem udziału w konkursie było nie tylko wypełnienie i odesłanie kuponu, lecz także zareklamowanie produktu w aptece (konkurs był skierowany do farmaceutów), sąd uznał, że nabycie losu – dowodu udziału w grze – zależało od spełnienia przez uczestnika świadczenia wzajemnego w postaci reklamy produktu, które to świadczenie ma określoną wartość majątkową. W związku z powyższym sąd uznał, że powyższy konkurs należy uznać za loterię fantową.

Skutkiem wejścia w życie ustawy o grach i zakładach wzajemnych było również dokonanie zmiany przepisów ustawy karnej skarbowej z 1971 r. w części dotyczącej przestępstw w zakresie gier losowych i zakładów wzajemnych.

Ustawa o grach i zakładach wzajemnych została uchylona na skutek wejścia w życie u.g.h., która obowiązuje do dnia dzisiejszego. Obecne regulacje prawne dotyczące loterii fantowych będą przedmiotem kolejnych podrozdziałów.

## 4.2. Pojęcie loterii fantowej w rozumieniu ustawy o grach hazardowych

Ustawa o grach hazardowych jest aktem prawnym, który został uchwalony w związku z koniecznością dostosowania przepisów do rozwijającego się rynku gier i zakładów wzajemnych oraz do nowych technologii pojawiających się w tym sektorze gospodarki, a także w związku z pojawiającymi się nieprawidłowościami<sup>61</sup>. Ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 2010 r. Ustawa nie

---

<sup>61</sup> Uzasadnienie projektu ustawy o grach hazardowych, druk nr 2481, s. 69 [http://orka.sejm.gov.pl/druki6ka.nsf/o/49518c7f5b9a4cb2c125766c-00632cba/\\$file/2481.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/druki6ka.nsf/o/49518c7f5b9a4cb2c125766c-00632cba/$file/2481.pdf) (dostęp: 1.10.2018 r.)

definiuje pojęcia gier hazardowych. Stwierdza jedynie, że grami hazardowymi są gry losowe, zakłady wzajemne, gry w karty i gry na automatach (art. 1 ust. 2 ustawy). Loterie fantowe są zaliczane do gier losowych, co sprawia, że zostały one zaliczone do gier hazardowych. W związku z powyższym rozważania na temat pojęcia loterii fantowej w rozumieniu ustawy należy rozpocząć od zdefiniowania pojęcia hazardu.

Słowo „hazard” wywodzi się z języka arabskiego, gdzie określano go słowem *az-zahr*, oznaczającym grę w kości lub kostkę do gry. Na przestrzeni wieków słowo *az-zahr* zostało przeniesione na język hiszpański w postaci słowa *azar*, które zostało transponowane w zbieżnym brzmieniu do innych języków europejskich: francuskiego – *hasard* (oznaczające przypadek, traf, ryzyko); angielskiego – *gambling* (oznaczające początkowo nieuczciwą grę lub oszukiwanie w czasie trwania gry) czy włoskiego – słowo *azzardo*. Słowo „hazard” występowało również w staropolszczyźnie jako „azard” lub „azart” i oznaczało ślepy los, przypadek<sup>62</sup>. Współcześnie słowo „hazard” oznacza ‘uzyskiwanie pieniędzy bądź innych nagród w grach z niepewnym wynikiem, opartym na przypadku losowym’<sup>63</sup>. W ujęciu leksykalnym przez hazard rozumiemy gry lub zakłady, w których stawką są pieniądze, bądź ryzykowne przedsięwzięcie, którego wynik zależy od przypadku<sup>64</sup>. Należy również zwrócić uwagę na fakt, że do czasu uchwalenia u.g.h. w polskim porządku prawnym nie występowało pojęcie hazardu, jedynie pojęcie gry hazardowej w art. 128 k.w., który to przepis obowiązuje w niezmiennym brzmieniu od 1 stycznia 1972 r., tj. od dnia wejścia w życie k.w. W doktrynie przyjęto, że za grę hazardową w rozumieniu ustawy uznaje się wszystkie gry, w których wygrana jest uzależniona od „losu”, a zatem nie od umiejętności grających, a szanse na wygraną lub przegraną są takie

<sup>62</sup> L. Wilk, *Hazard. Studium kryminologiczne i prawne*, Warszawa 2012, s. 1; G. Skowronek, *Prawne aspekty hazardu*, Wrocław 2012, s. 23.

<sup>63</sup> I. Niewiadomska, M. Brzezińska, B. Lelonek, dz. cyt., s. 11.

<sup>64</sup> *Hazard*, [hasło w:] <https://sjp.pwn.pl/szukaj/hazard.html> (dostęp: 2.09.2018 r.).

same<sup>65</sup>. Cechą immanentną gry hazardowej jest losowość połączona z ryzykiem<sup>66</sup>. Biorąc pod uwagę powyższe, należy podzielić pogląd, że pojęcie hazardu ma trzy immanentne cechy: przypadkowość, majątkowy charakter wygranych oraz określone reguły<sup>67</sup>.

Loterie fantowe stanowią grę losową, mającą cechy gry loteryjnej i gry fantowej<sup>68</sup>. Zgodnie z definicją legalną grami losowymi są gry, które są zarządzane przez sieć internet, o wygrane pieniężne lub rzeczowe, a ich wynik w szczególności zależy od przypadku (art. 2 ust. 1 u.g.h.). Ustawodawca wprowadził również definicję loterii fantowej, określając ją jako grę, w której uczestniczy się przez nabycie losu lub innego dowodu udziału w grze, a podmiot zarządzający loterię oferuje wyłącznie wygrane rzeczowe (art. 2 ust. 1 pkt 9 u.g.h.). Ponadto ustawodawca określił inne cechy immanentne loterii fantowej – loterie mogą być zarządzane jednorazowo w skali ogólnokrajowej lub lokalnej zgodnie z zatwierdzonym regulaminem (art. 13 u.g.h.), a dochód z loterii fantowej jest przeznaczony w całości na realizację określonych w zezwoleniu i regulaminie gry celów społecznie użytecznych, w szczególności dobroczynnych (art. 16 u.g.h.). Użycie słów „w szczególności” oznacza, że katalog celów loterii fantowej w ramach celów społecznie użytecznych jest katalogiem otwartym z tym zastrzeżeniem, że najistotniejszym celem społecznie użytecznym z punktu widzenia loterii jest cel dobroczynny. Mamy zatem do czynienia z sytuacją, gdy ustawodawca *de facto*, nie wprowadzając definicji loterii dobroczynnej, wskazał, że cel dobroczynny jest głównym celem, dla którego powinno się organizować loterie fantowe. W tym kontekście należy zaznaczyć, że są takie kraje, jak Chiny, w których loterie publiczne mogą być organizowane wyłącznie, gdy uzyskane z nich środki będą przeznaczone na cele sportowe

<sup>65</sup> W. Kotowski, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2009, art. 128.

<sup>66</sup> M. Kulik, [w] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. M. Mozgawa, wyd. 2, Warszawa 2009, art. 128.

<sup>67</sup> L. Wilk, dz. cyt., s. 33.

<sup>68</sup> G. Skowronek, dz. cyt., s. 207.

lub pomoc humanitarną<sup>69</sup>. Do obowiązków organizatora loterii należy zatem precyzyjne określenie celu, na jaki mają zostać przeznaczone środki z loterii, i wskazanie go w regulaminie gry<sup>70</sup>. W doktrynie podkreśla się, że cechą loterii charytatywnej powinno być zdobywanie funduszy dla organizacji dobroczynnych, dlatego też znaczna część przychodów powinna zostać przekazana na wspieranie celów dobroczynnych, a przydział i dystrybucja środków muszą się odbywać z zachowaniem apolityczności, gdyż decyzje o alokacji środków nie mogą podlegać czynnikom pozamerytorycznym<sup>71</sup>. Ustawa nie wskazuje katalogu „celów społecznie użytecznych”, a zatem konieczne będzie odniesienie się do art. 1 u.f., zgodnie z którym cele społecznie użyteczne to w szczególności ochrona zdrowia, rozwój gospodarki i nauki, oświata i wychowanie, kultura i sztuka, opieka i pomoc społeczna, ochrona środowiska i opieka nad zabytkami.

Ustawa wprowadza również ograniczenia dotyczące czasu trwania i zasięgu loterii, a zatem loterie fantowe nie mogą być przedsięwzięciami o charakterze permanentnym, lecz mogą być organizowane jednorazowo w skali lokalnej (na terenie gminy) lub ogólnokrajowej. Powyższy zakaz nie oznacza jednak, że organizator loterii nie może zorganizować kilku loterii w ciągu roku, jednakże za każdym razem loteria musi uzyskać stosowne zezwolenie lub zostać zgłoszona, z jednoczesnym obowiązkiem sporządzenia regulaminu gry.

W doktrynie podkreśla się, że cechą immanentną każdej loterii, w tym loterii fantowej, jest to, że uczestniczy się w niej poprzez nabycie losów lub innych dowodów uczestnictwa w grze (bez określenia przez ustawodawcę ich katalogu), które mają charakter

<sup>69</sup> L. Wilk, dz. cyt., s. 59; G. Skowronek, dz. cyt., s. 25.

<sup>70</sup> *Zasady zarządzania loterii fantowych i gry bingo fantowe, o których mowa w art. 7 ust. 1a lub 1b ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych. Materiał informacyjny*, Warszawa 2018, <https://www.finanse.mf.gov.pl/inne-podatki/podatek-od-gier-gry-hazardowe/loterie-fantowe-i-gry-bingo-fantowe>, s. 5 (dostęp: 1.10.2018 r.).

<sup>71</sup> [http://www.forumdarczynow.pl/docs/download/loterie\\_charytatywne\\_praktyki\\_zagraniczne.pdf](http://www.forumdarczynow.pl/docs/download/loterie_charytatywne_praktyki_zagraniczne.pdf), s. 19 (dostęp: 1.10.2018 r.).

znaków legitymacyjnych na okaziciela, stwierdzających obowiązek świadczenia<sup>72</sup>. W orzecznictwie wskazuje się, że:

dowodem udziału w grze może być wszystko, co organizator w swoim regulaminie uzna za potwierdzenie faktu uczestnictwa w grze, niezależnie nawet od tego, czy nabycie takiego dowodu było faktycznie związane z zamiarem jego kupienia i uczestniczenia w konkursie<sup>73</sup>.

Oprócz klasycznych losów dowodami uczestnictwa w grze mogą być karty wstępu, dowody zakupu towaru lub usługi (paragony) czy też dowody wpłat na cel dobroczynny<sup>74</sup>. Ponadto dowodem udziału w grze: „może być także część zakupywanego towaru, np. jego opakowanie albo jego część (np. kapsle, kapturki), może być także naklejka czy ulotka otrzymywana przy nabyciu towaru”<sup>75</sup>.

Organizator loterii określa cenę losu loteryjnego oraz liczbę sztuk losów (pulę losów), a każdy z uczestników loterii ma prawo do nabycia dowolnej liczby losów<sup>76</sup>. W loterii fantowej można wygrać wyłącznie wygrane rzeczowe, a więc wygrane o charakterze niepieniężnym, stanowiące przedmioty materialne, np. ruchomości, zgodnie z mającą tu zastosowanie cywilistyczną definicją rzeczy (art. 45 k.c.). Zgodnie z poglądami orzecznictwa przez wygraną rzeczową:

rozumieć trzeba wygraną związaną z rzeczą (ruchomą albo nieruchomą), co na płaszczyźnie prawa przekłada się na uzyskanie uprawnień do korzystania z rzeczy w sposób określony w umowie gry. Może to być uzyskanie własności

---

<sup>72</sup> P. Stec, *Loterie charytatywne – praktyka polska*, „Prawo Europejskie w Praktyce” 2010, nr 3, s. 64.

<sup>73</sup> Wyrok NSA z dnia 5 stycznia 2000 r., II SA 1201/99, LEX nr 55021.

<sup>74</sup> Tamże.

<sup>75</sup> Wyrok NSA z dnia 28 października 1998 r., II SA 1213/98, LEX nr 43166.

<sup>76</sup> *Ustawa o grach hazardowych. Komentarz*, red. S. Babiaryz, Warszawa 2018, art. 2.



wygranej rzeczy (art. 140 k.c.), prawa do jej używania (art. 710 k.c. – np. poprzez posługiwanie się określonym narzędziem lub urządzeniem) albo użytkowania (art. 252 k.c.), przy czym chodzić może o rzecz ruchomą lub nieruchomość<sup>77</sup>.

Wygrana oznacza również ekspektatywę (możliwość) otrzymania nagrody za udział w grze<sup>78</sup>. Ustawa o grach hazardowych nie wprowadziła żadnych ograniczeń wiekowych w stosunku do osób uczestniczących w loterii fantowej<sup>79</sup>.

Zakup losu przez uczestnika gry powoduje zawarcie umowy gry (loterii fantowej) pomiędzy urządzającym loterię fantową a jej uczestnikiem. W doktrynie podkreśla się, że z umową gry mamy do czynienia w sytuacji, w której:

zobowiązanie do świadczenia uzależnione jest od ziszczenia się określonych zdarzeń losowych, zarówno już dokonanych, ale jeszcze nieznanymi, jak i przyszlých, lecz niedających się przewidzieć. Umowy te mogą mieć charakter czysto losowy, przypadkowy (np. gry czysto losowe, takie jak ruletka), albo charakter zależny częściowo od aktywności określonych podmiotów (np. gry wymagające świadomego rozegrania losowo uzyskanych atutów przez ich uczestników, takie jak brydż czy poker)<sup>80</sup>.

Cechami charakterystycznymi umowy loterii fantowej są jej zobowiązaniowy, kauzalny, realny i przysparzający charakter; określenie jej jako umowy dwustronnie zobowiązującej; brak cechy

---

<sup>77</sup> Uchwała SN z dnia 24 listopada 1999 r., I KZP 39/99, OSNKW 2000/1-2/9, LEX nr 38314.

<sup>78</sup> M. Bik i in., *Gry hazardowe. Komentarz do ustawy o grach hazardowych*, Warszawa 2013, art. 2.

<sup>79</sup> *Zasady urządzania loterii fantowych i gry bingo fantowe...*

<sup>80</sup> Wyrok SA w Warszawie z dnia 9 października 2012 r., VI ACa 553/12, LEX nr 1283455.

odpłatności i wzajemność (nieekwiwalentny charakter świadczeń stron umowy) oraz zakwalifikowanie jej do umów losowych<sup>81</sup>.

Prowadzenie działalności w zakresie gier liczbowych poza kasynem gry jest objęte monopolem państwa (art. 5 ust. 1 u.g.h.). Ustawa o grach hazardowych nie wprowadza definicji legalnej pojęcia monopolu państwa. Zgodnie z poglądami doktryny przez monopol państwa rozumiemy prawo państwa do dopuszczenia do produkcji towarów lub świadczenia usług wyłącznie przez jeden podmiot<sup>82</sup> bądź „pozostawienie przez ustawodawcę sposobów i form urzędowania i prowadzenia [danej – M.M.] działalności przez państwo”<sup>83</sup>. W związku z ustanowieniem ustawowego monopolu do prowadzenia działalności w zakresie gier liczbowych nie mają zastosowania przepisy o ochronie konkurencji i konsumentów w zakresie ochrony konkurencji (art. 5 ust. 3 u.g.h.). Wykonywanie monopolu należy do Prezesa Rady Ministrów. Ten na zasadzie art. 7 u.z.z.m.p. koordynuje wykonywanie uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa w spółkach oraz dąży do zapewnienia jednolitego sposobu wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa; wykonuje prawa z akcji należących do Skarbu Państwa, łącznie z wynikającymi z nich prawami osobistymi, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej; wykonuje uprawnienia z akcji należących do Skarbu Państwa na walnym zgromadzeniu w sprawach, o których mowa w art. 201 § 4 oraz art. 368 § 4 k.s.h., oraz składa w imieniu Skarbu Państwa oświadczenia woli o utworzeniu spółki, przystąpieniu do spółki lub objęciu akcji. W celu koordynacji wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa w spółkach Prezes Rady Ministrów może określać zasady nadzoru właścicielskiego oraz dobre praktyki, którymi kieruje się Skarb Państwa jako akcjonariusz, w szczególności w zakresie społecznej odpowiedzialności biznesu, polityki dywidendowej, sponsoringu, a także kształtowania wynagrodzeń.

<sup>81</sup> M. Piotrowski, dz. cyt., s. 13–14.

<sup>82</sup> M. Bik i in., dz. cyt., art. 5.

<sup>83</sup> *Ustawa o grach hazardowych. Komentarz*, red. S. Babiarcz..., art. 5.

Na podstawie analizy porównawczej definicji loterii fantowej w rozumieniu ustawy o grach i zakładach wzajemnych i u.g.h., można dojść do wniosku, że definicje te są tożsame. Ustawodawca uznał zatem, że nie należy dokonywać zmian w treści samej definicji, wprowadził jednak znaczące zmiany w zakresie organizacji i wymagań stawianych organizatorom loterii, które będą przedmiotem kolejnych podrozdziałów.

### 4.3. Podmioty uprawnione do zorganizowania loterii fantowej

Ustawa o grach hazardowych, podobnie jak ustawa o grach i zakładach wzajemnych, utrzymała regulację, wedle której organizatorami loterii fantowej mogą być (art. 7 ust. 1 u.g.h.):

- a) osoby fizyczne;
- b) osoby prawne;
- c) jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej.

Pojęcia osoby prawnej i jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej zostały już wyjaśnione w poprzednich rozdziałach pracy. Wobec powyższego uzasadnione jest odstąpienie od ich określania.

Analizując katalog podmiotów uprawnionych do zorganizowania i przeprowadzenia loterii fantowej, można dojść do wniosku, że został on określony bardzo szeroko. Loterię fantową mogą przeprowadzić w szczególności osoby fizyczne – jedna lub więcej osób, bez względu na obywatelstwo; osoby fizyczne zrzeszone w grupach nieformalnych; stowarzyszenia zwykłe; stowarzyszenia rejestrowe; kluby sportowe; fundacje czy też spółki kapitałowe, w tym spółki, w których udziałowcami są organizacje pozarządowe. Nie można również wykluczyć organizacji loterii fantowej przez jednostkę samorządu terytorialnego. Należy również podkreślić, że ustawa wprowadziła wymóg, że osoby zarządzające podmiotem urządzającym loterie fantowe oraz osoby reprezentujące taki podmiot nie mogą być osobami skazanymi za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe na terytorium państwa

członkowskiego Unii Europejskiej (art. 12 ust. 1 u.g.h.), a ustawodawca zrezygnował z wymogu posiadania przez nie nienagannej opinii, jak w przypadku osób reprezentujących podmioty prowadzące działalność w zakresie innych gier hazardowych. W celu spełnienia powyższego wymogu należy złożyć oświadczenie, przy czym istnieje obowiązek przedstawienia aktualnego zaświadczenia o niekaralności na każde żądanie organu udzielającego zezwolenia (art. 12 ust. 3 u.g.h.). Powyższą regulację stosuje się również do nierezydentów będących osobami fizycznymi niemającymi obywatelstwa państwa członkowskiego Unii Europejskiej, z tym że osoby te są obowiązane, na żądanie organu udzielającego zezwolenia, przedstawić aktualne zaświadczenie, że nie były skazane na terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej wskazanego w żądaniu za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe. Ponadto osoby te są zobowiązane do przedstawienia uwierzytelnionego i aktualnego zaświadczenia, że nie były skazane za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe, wystawionego przez właściwe władze państwa, którego są obywatelami lub stałymi mieszkańcami (art. 12 ust. 4 u.g.h.). Definicja legalna nierezydenta jest zawarta w ustawie prawo dewizowe. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo dewizowe<sup>84</sup> nierezydentami są m.in. osoby fizyczne mające miejsce zamieszkania za granicą oraz osoby prawne mające siedzibę za granicą, a także inne podmioty mające siedzibę za granicą, mające zdolność zaciągania zobowiązań i nabywania praw we własnym imieniu. W doktrynie podkreśla się, że jedynym kryterium odróżniającym rezydenta od nierezydenta jest miejsce zamieszkania w rozumieniu art. 25 k.c. Ponadto wywodzi się, z uwagi na konstrukcję art. 28 k.c., która stanowi, że można mieć tylko jedno miejsce zamieszkania, że nie ma możliwości być jednocześnie rezydentem i nierezydentem<sup>85</sup>. Należy zatem stwierdzić, że powyższy obowiązek posiadania statusu osoby niekaralnej dotyczy wszystkich członów

<sup>84</sup> Ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. Prawo dewizowe (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 160).

<sup>85</sup> Z. Ofiarski, *Prawo dewizowe. Komentarz*, Kraków 2003, art. 2.

zarządu lub innego organu zarządzającego oraz pełnomocników i prokurentów powyższych podmiotów. Co istotne, ustawodawca nie wprowadził analogicznego rozwiązania w stosunku do osób fizycznych, które same chcą zorganizować loterię fantową lub osób fizycznych stanowiących grupę nieformalną, a więc niepoddaną regulacji jakiegokolwiek aktu prawnego.

#### 4.4. Obowiązki organizatora loterii fantowej

Analiza przepisów u.g.h. w zakresie dotyczącym obowiązków organizatora loterii fantowej pozwala wysunąć tezę, że organizator takiej loterii jest zobowiązany do spełnienia licznych obowiązków o charakterze administracyjnym, podatkowym i informacyjnym. Zaliczymy do nich:

1. ustalenie, czy planowane przedsięwzięcie jest loterią fantową w rozumieniu ustawy;
2. uzyskanie zezwolenia lub dokonanie zgłoszenia loterii fantowej;
3. zakaz powierzenia innemu podmiotowi wykonywania czynności związanych z urządzeniem loterii fantowej;
4. obowiązek należytego zabezpieczenia losów lub innych dowodów udziału w loterii;
5. obowiązek zgłoszenia zamiaru zniszczenia losów lub innych dowodów udziału w loterii;
6. obowiązek wydania wygranych w loterii fantowej;
7. obowiązek wydania imiennego zaświadczenia o uzyskanej wygranej na każde żądanie uczestnika loterii;
8. obowiązki podatkowe;
9. obowiązki informacyjne.

Podstawowym obowiązkiem organizatora loterii jest bezwzględne ustalenie, jakiego rodzaju grę hazardową zamierza on zorganizować. W praktyce mogą pojawić się uzasadnione wątpliwości, czy dane przedsięwzięcie stanowi loterię fantową w rozumieniu u.g.h. W przypadku wystąpienia powyższych wątpliwości ustawodawca wprowadził regulację, zgodnie z którą należy zwrócić się z wnioskiem do Ministra Finansów, a ten po

przeprowadzeniu postępowania opartego na przepisach u.o.p. wyda decyzję administracyjną i rozstrzygnie, jaki charakter ma planowana gra hazardowa (art. 2 ust. 6 u.g.h.). W doktrynie podkreśla się, że przesłanką warunkującą bezwzględną konieczność uzyskania ww. decyzji jest wystąpienie „uzasadnionych wątpliwości”<sup>86</sup>, które są pojęciem ocennym. Wniosek o wydanie ww. decyzji musi zawierać w szczególności opis przedsięwzięcia i zasady jego urzędowania, jak również być zgodny z wzorem stanowiącym załącznik do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów<sup>87</sup>. Co istotne, Minister Finansów może przeprowadzić powyższe postępowanie nie tylko na wniosek, lecz także z urzędu. Postępowanie powinno się zakończyć w terminie wynikającym z art. 139 u.o.p., tj. nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, chyba że przepisy u.o.p. stanowią inaczej. Oceniając pozytywnie powyższe rozwiązanie legislacyjne, należy stwierdzić, że jest ono szczególnie korzystne dla podmiotów chcących zorganizować loterię fantową, gdyż w praktyce może się okazać, iż subiektywna ocena organizatora, że dane przedsięwzięcie będzie stanowiło loterię fantową, może okazać się błędna.

Loterie fantowe mogą być urządzane na podstawie dwóch trybów: uzyskania zezwolenia lub dokonania zgłoszenia (tryb uproszczony). Tryb zgłoszenia stosuje się do loterii, w których wartość puli wygranych:

- a) nie przekracza kwoty bazowej. Kwota bazowa dla danego roku kalendarzowego jest równa kwocie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w drugim kwartale roku poprzedniego ogłoszonego w obwieszczeniu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego

---

<sup>86</sup> *Ustawa o grach hazardowych. Komentarz*, red. S. Babiarsz..., s.74.

<sup>87</sup> Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 10 kwietnia 2017 r. w sprawie wzoru wniosku o wydanie decyzji, o której mowa w art. 2 ust. 6 ustawy o grach hazardowych (Dz.U. z 2017 r. poz. 792).

w Dzienniku Urzędowym GUS (art. 70 u.g.h.). W 2019 r. kwota bazowa wynosiła 4811,42 zł<sup>88</sup>;

- b) jest wyższa od kwoty bazowej, ale nie przekracza piętnastokrotności tej kwoty (w 2019 r. była to kwota 72 171,30 zł). Regulacja ta ma zastosowanie wyłącznie, jeżeli organizatorem loterii fantowej jest podmiot o statusie OPP. Ustawodawca wprowadził jednak zastrzeżenie, że zastosowanie trybu zgłoszenia jest możliwe, jeżeli łączna wartość puli wygranych w loteriach fantowych organizowanych przez OPP nie przekracza w ciągu danego roku kalendarzowego trzydziestokrotności kwoty bazowej (art. 7 ust. 1a i ust. 1b u.g.h.).

Dokonanie zgłoszenia jest warunkiem *sine qua non* organizacji loterii zgodnie z przepisami ustawy. Loterię fantową zgłasza się do naczelników urzędów celno-skarbowych właściwych miejscowo zgodnie z art. 32 ust. 3a i ust. 4a u.g.h.

Ustawodawca wprowadził zamknięty katalog elementów zgłoszenia loterii fantowej (art. 38 ust. 2 u.g.h.). Z uwagi na przedmiot rozprawy wystarczające będzie stwierdzenie, że zgłoszenie loterii musi zawierać w szczególności:

- określenie rodzaju gry;
- określenie obszaru, na którym planowane jest urządzenie loterii;
- określenie czasu, w którym planuje się urządzenie loterii;
- dokładne wyznaczenie celu, na który przeznaczają się dochody z urządzanej loterii;
- regulamin loterii.

Regulamin loterii jako jeden z podstawowych dokumentów stanowiących element zgłoszenia loterii musi określać jej zasady oraz sposób spełniania warunków ustawowych związanych z jej urządzaniem (art. 60 ust. 1a u.g.h.). Na uwagę zasługuje fakt, że regulamin loterii musi zostać opublikowany w taki sposób, aby

---

<sup>88</sup> Obwieszczenie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 17 lipca 2018 r. w sprawie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w drugim kwartale 2018 r. (Dz.U. GUS, poz. 34).

zapewnić uczestnikom możliwość zapoznania się z jego treścią (art. 61 ust. 4 u.g.h.). Zazwyczaj regulaminy będą umieszczane na stronach internetowych organizatorów loterii, przy czym każdy uczestnik loterii musi zostać poinformowany, gdzie i w jaki sposób może zapoznać się z jego treścią. Regulamin loterii fantowej musi zawierać elementy obligatoryjne wynikające z ustawy (art. 61 ust. 2 u.g.h.). Na szczególną uwagę zasługuje konieczność sprecyzowania w regulaminie loterii fantowej celu społecznie użytecznego, w szczególności dobroczynnego, na który zostanie przeznaczony dochód z loterii (art. 61 ust. 2 pkt 10 u.g.h.). Ponadto analiza powyższego przepisu pozwala stwierdzić, że z treści regulaminu loterii muszą wynikać wszystkie szczegóły techniczne i organizacyjne dotyczące loterii. W przypadku niezgodności celu loterii z przepisami ustawy loteria nie może być przeprowadzona. Jako pozytywne rozwiązanie legislacyjne, zwłaszcza w przypadku organizacji loterii fantowej na cele dobroczynne, należy ocenić możliwość dokonania zmiany regulaminu loterii w trakcie jej trwania. W tym celu organizator loterii musi poinformować organ, któremu dokonał zgłoszenia, w terminie trzech dni od dnia dokonania zmiany regulaminu (art. 60 ust. 5 u.g.h.). Regulamin loterii urządzanej na podstawie zgłoszenia nie podlega zatwierdzeniu.

Ustawodawca wprowadził zawity termin na dokonanie zgłoszenia loterii fantowej, tj. nie później niż 30 dni przed dniem rozpoczęcia loterii (art. 7 ust. 1a u.g.h.). W doktrynie podkreśla się, że termin 30 dni jest niezbędny do zweryfikowania poprawności zgłoszenia, w tym regulaminu gry, a w sytuacji wystąpienia przesłanek uniemożliwiających przeprowadzenie loterii – poinformowania o tym fakcie jej organizatora<sup>89</sup>. Jako pozytywne rozwiązanie, wspierające podmioty organizujące loterie fantowe, należy przyjąć regulację, zgodnie z którą zgłoszenie loterii fantowej jest wolne od opłat.

Kolejnym trybem organizacji loterii fantowej jest przeprowadzenie loterii na podstawie udzielonego zezwolenia. Konieczność uzyskania zezwolenia dotyczy wszystkich loterii, z wyjątkiem

---

<sup>89</sup> *Zasady urządzania loterii fantowych i gry bingo fantowe...*



loterii organizowanych na podstawie zgłoszenia. Podmiotami uprawnionymi do wydania zezwolenia są dyrektorzy izb administracji skarbowej, właściwi miejscowo, zgodnie z art. 32 ust. 3, ust. 4 i ust. 7 u.g.h.

Organ wydający zezwolenie na organizację loterii, rozpoznając wnioski, nie tylko bada przesłanki udzielenia zezwolenia, lecz także jest uprawniony do czynienia ustaleń dotyczących charakteru loterii<sup>90</sup>. Wniosek o udzielenie zezwolenia na urządzenie loterii fantowej powinien zawierać niemalże te same elementy co zgłoszenie loterii fantowej, z zastrzeżeniem różnic wynikających z art. 38 ust. 1 u.g.h., obejmujących w szczególności konieczność przedłożenia ekspertyzy losów potwierdzającej zabezpieczenie przed sfałszowaniem i przedwczesnym odczytaniem wyniku loterii oraz dołączenia projektu regulaminu loterii fantowej.

Wymagania dotyczące treści regulaminu loterii są tożsame jak w przypadku loterii fantowej organizowanej na podstawie zgłoszenia. Istotną różnicą w przypadku organizacji loterii fantowej na podstawie zezwolenia jest konieczność zatwierdzenia projektu regulaminu loterii fantowej przez właściwego Dyrektora Izby Administracji Skarbowej. Co istotne, rozpatrzenie wniosku w sprawie zatwierdzenia regulaminu lub jego zmiany następuje w terminie sześciu miesięcy od dnia jego złożenia (art. 60 ust. 3 i ust. 4 u.g.h.), a sam wniosek o udzielenie zezwolenia na organizację loterii fantowej musi zostać rozpatrzony w terminie dwóch miesięcy od dnia złożenia wniosku (art. 40 ust. 2 u.g.h.). Organ, który udziela zezwolenia, może wezwać podmiot, któremu udzielono zezwolenia, do usunięcia stwierdzonych uchybień w wyznaczonym terminie i powiadomienia tego organu o terminie i sposobie ich usunięcia (art. 58 u.g.h.). W doktrynie słusznie podkreśla się występującą rozbieżność pomiędzy terminami udzielenia zezwolenia na organizację loterii fantowej a terminem zatwierdzenia regulaminu loterii, co jest kwalifikowane jako niekonsekwencja ustawodawcy<sup>91</sup>.

<sup>90</sup> Wyrok NSA z dnia 5 lipca 2016 r., II GSK 161/15, LEX nr 2118187.

<sup>91</sup> M. Bik i in., dz. cyt., art. 47.

Ustawa o grach hazardowych wprowadza zamknięty katalog informacji, które zawiera zezwolenie na urządzenie loterii fantowej (art. 45 u.g.h.). Z uwagi na przedmiot rozprawy warto podkreślić, że zezwolenie określa obszar urządzania loterii oraz jej cel. Do udzielonego zezwolenia dołącza się zatwierdzony regulamin gry (art. 47 u.g.h.). Zezwolenia na urządzenie loterii fantowej udziela się na okres jej trwania, nie dłuższy niż dwa lata, licząc od dnia określonego w treści zezwolenia (art. 49 ust. 4 i ust. 4a u.g.h.). Istnieje również możliwość zmiany udzielonego zezwolenia na wniosek organizatora loterii fantowej (art. 51 u.g.h.). W przypadku loterii fantowej zmiana może dotyczyć wyłącznie nazwy podmiotu urządzającego loterię, nazwisk osób zarządzających podmiotem urządzającym loterię i czasu urządzania gry, z wyjątkiem skrócenia czasu jej urządzania. Nie ma zatem formalnej możliwości zmiany celu urządzania loterii, chociażby okoliczności faktyczne wskazywały na taką konieczność.

Opłata za udzielenie zezwolenia na urządzenie loterii fantowej wynosi 100% kwoty bazowej, tj. 4811,42 zł, a w przypadku loterii urządzanych na obszarze jednego województwa – 50% kwoty bazowej, tj. 2405,71 zł (art. 69 ust.1 pkt 4 u.g.h.).

Ustawodawca wprowadził również katalog przesłanek, na podstawie których organ wydający zezwolenie na organizację loterii fantowej może je cofnąć (art. 59 ust. 1 u.g.h.). Przesłankami cofnięcia zezwolenia są przede wszystkim rezygnacja z prowadzenia loterii oraz rażące naruszenie warunków zezwolenia lub innych przepisów prawa. Decyzja o cofnięciu zezwolenia jest wykonalna z chwilą jej doręczenia (art. 59a u.g.h.).

Kolejnym istotnym aspektem organizacji loterii fantowej jest bezwzględny zakaz powierzania jakiegokolwiek innemu podmiotowi wykonywania czynności związanych z urządzeniem loterii (art. 28 ust. 1 u.g.h.). W związku z powyższym ustawodawca wprowadził: „zasadę osobistego prowadzenia działalności w zakresie gier hazardowych, a zatem jest to działalność niezastępowana”<sup>92</sup>. Podmiot będący organizatorem loterii musi zatem

<sup>92</sup> *Ustawa o grach hazardowych. Komentarz*, red. S. Babiarz..., art. 28.

mieć odpowiednie zasoby ludzkie i rzeczowe do prawidłowego zorganizowania i przeprowadzenia loterii. W sytuacji gdy podmiot zarządzający loterię fantową rezygnuje z jej dalszego prowadzenia, zostanie spełniona przesłanka do cofnięcia zezwolenia na organizację loterii fantowej.

Jednym z kluczowych obowiązków podmiotu zarządzającego loterię fantową jest obowiązek należytego zabezpieczenia losów lub innych dowodów udziału w grze (art. 17 ust.1 u.g.h.). Ustawa nie wskazuje jakiegokolwiek sposobu zabezpieczenia losów lub innych dowodów udziału w grze, lecz określa, przed jakimi negatywnymi zjawiskami należy je chronić – przed sfałszowaniem oraz przedwczesnym odczytaniem wyniku gry. Sposób zabezpieczenia jest zatem pozostawiony do wyłącznej dyspozycji podmiotu zarządzającego loterię. Jednym ze sposobów zabezpieczenia losów może być umieszczenie ich w szyfrowanym sejfie, do którego dostęp ma wyłącznie organizator loterii. W doktrynie podkreśla się, że wprowadzenie obowiązku zabezpieczenia losów lub innych dowodów udziału w grze jest związane z ich szczególnym charakterem, gdyż stanowią one nie tylko dowód zawarcia umowy, lecz także mogą stanowić dowód wygranej<sup>93</sup>. Kolejnym istotnym zagadnieniem jest kwestia niszczenia losów po zakończeniu loterii. Ustawa nie statuuje obowiązku zniszczenia losów w przypadku, gdy po zakończeniu loterii pozostaną niesprzedane losy (art. 17 ust. 1 u.g.h.). Powyższa procedura zostaje zastosowana wyłącznie w sytuacji, gdy organizator loterii ma zamiar zniszczenia losów, a więc przejawia taką wolę.

Do obowiązków zarządzającego loterię należy również obowiązek wydania wygranych w loterii fantowej. Ustawodawca wskazał, że wartość wygranej w loterii fantowej nie może być niższa od ceny nabytego losu, oraz wprowadził regulację, zgodnie z którą ogólna wartość wygranych w loterii fantowej nie może być niższa niż 30% łącznej ceny przeznaczonych do sprzedaży losów lub innych dowodów udziału w grze (art. 18 ust 1 i ust. 2 u.g.h.). W doktrynie podkreśla się, że wprowadzenie powyższej regulacji

<sup>93</sup> M. Bik i in., dz. cyt., art. 17.

miało na celu ochronę interesów uczestników loterii oraz zapewnienie, że ściśle określona kwota uzyskana ze sprzedaży losów zostanie przeznaczona na wygrane<sup>94</sup>. Wygrane z loterii fantowej wypłaca się lub wydaje okazicielom losów lub innych dowodów udziału w loterii przy uprzednim zwrocie tych dowodów, przy czym regulamin loterii może stanowić inaczej (art. 19 ust 1 u.g.h.). Ustawodawca dopuszcza zatem, że postanowienia regulaminu loterii będą przewidywały inny sposób wypłaty wygranych. Wypłata (wydanie) wygranej i wydanie zaświadczenia o wygranej mogą nastąpić do rąk pełnomocnika okaziciela losu lub innego dowodu udziału w grze w sytuacji, gdy pełnomocnik przedłoży pełnomocnictwo z notarialnie poświadczonym podpisem, zgodne z regulaminem loterii. Urządzający loterię nie wypłaca (wydaje) wygranej, jeżeli nie można stwierdzić autentyczności lub numeru losu lub innego dowodu udziału w grze. Ponadto ustawa nie nakłada na organizatora loterii obowiązku badania uprawnień okaziciela losu lub innego dowodu udziału w grze, pozwala jednak wstrzymać wypłatę (wydanie) wygranej na okres nieprzekraczający 30 dni, jeżeli zachodzą wątpliwości co do uprawnień okaziciela do rozporządzania losem lub innym dowodem udziału w grze. W przypadku nieuzasadnionego wstrzymania wypłaty (wydania) wygranej podmiot zarządzający taką grą jest obowiązany zapłacić odsetki ustawowe za opóźnienie za okres wstrzymania wypłaty (wydania). Jeżeli uczestnik gry zniszczy lub utraci los lub inny dowód udziału w loterii, nie przysługują mu żadne roszczenia do zarządzającego loterię, jednakże regulamin loterii może zawierać inne postanowienia w tej materii (art. 19 ust. 2–4 u.g.h.).

Uczestnik loterii może zażądać od organizatora loterii wystawienia imiennego zaświadczenia o uzyskanej wygranej, a organizator loterii jest zobowiązany do wystawienia takiego zaświadczenia. Zaświadczenie o uzyskanej wygranej ma kategorię druku ścisłego zarachowania, a nabycie druku zaświadczeń następuje na podstawie pisemnego wniosku złożonego do właściwego Naczelnika Urzędu Skarbowego (art. 20 ust. 1 u.g.h.). Ustawa wprowadza

<sup>94</sup> Tamże, art. 18.

zawity termin, do którego należy wystawić zaświadczenie, tj. musi być ono wydane w dniu, w którym nastąpiła wypłata (wydanie) wygranej bądź w dniu następnym. Urządzający loterię jest zobowiązany do prowadzenia ewidencji zaświadczeń oraz przechowywania odpisów wydanych zaświadczeń przez pięć lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym uzyskano wygraną lub nastąpiła wypłata (wydanie) wygranej. Ewidencja zaświadczeń jest udostępniana, w celu jej poświadczenia, Naczelnikowi Urzędu Skarbowego. Ponadto ustawa nakłada na zarządzającego loterię dodatkowy obowiązek prowadzenia ewidencji wypłacanych (wydanych) wygranych, których wartość wynosi co najmniej 2280,00 zł, zawierającej dane osoby wygrywającej, wartość wypłaconej (wydanej) wygranej oraz datę wypłaty (wydania). Podobnie jak w przypadku ewidencji zaświadczeń, zarządzający loterię jest zobowiązany do prowadzenia ewidencji wypłacanych (wydanych) wygranych przez pięć lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym uzyskano wygraną lub nastąpiła wypłata (wydanie) wygranej. Wysokość wygranej lub przegranej w loterii stanowi prawnie chronioną tajemnicę uczestnika loterii, a zarządzający loterię jest zobowiązany do jej przestrzegania. Ustawa wprowadza wyjątki od powyższej zasady – obowiązek ujawnienia informacji o wysokości wygranej lub przegranej wyłącznie na żądanie Generalnego Inspektora Informacji Finansowej, organów Krajowej Administracji Skarbowej, funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej, sądu i prokuratora w związku z toczącym się postępowaniem oraz na żądanie Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w ramach prowadzonego postępowania sprawdzającego w rozumieniu ustawy<sup>95</sup> (art. 20 ust. 2–10 u.g.h.).

Loterie fantowe, o których mowa w art. 7 ust. 1a i ust. 1b u.g.h., tj. loterie urządzone na podstawie zgłoszenia, są zwolnione z obowiązku uiszczania opłaty za udzielenie lub zmianę zezwolenia. Loterie, o których mowa w art. 7 ust. 1a u.g.h., są zwolnione z uiszczania podatku od gier, składania deklaracji podatkowych

---

<sup>95</sup> Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (t.j. Dz. U z 2018 r. poz. 412 ze zm.).

i rozliczania wyniku finansowego oraz prowadzenia ewidencji podstaw opodatkowania i obliczania wysokości podatku od gier<sup>96</sup>. Podatnikiem podatku od gier jest podmiot zarządzający loterią, o którym mowa w art. 7 ust. 1b u.g.h., jeżeli wartość puli wygranych przekracza wartość kwoty bazowej. W doktrynie podkreśla się szczególną konstrukcję podatku od gier, zaliczanego do podatków obrotowych, gdyż został on wprowadzony do aktu normatywnego niestanowiącego ustawy podatkowej<sup>97</sup>. Przedmiotem opodatkowania podatkiem od gier jest m.in. urządzenie loterii fantowych (art. 71 ust. 2 pkt. 1 u.g.h.). Obowiązek podatkowy powstaje z dniem rozpoczęcia zarządzania loterią fantową (art. 71 ust. 3 u.g.h.), a podatek od gier stanowi dochód budżetu państwa (art. 72 u.g.h.). W loterii fantowej podstawę opodatkowania stanowi suma wpływów uzyskanych ze sprzedaży losów lub innych dowodów udziału w grze (art. 73 ust. 1 pkt 1 u.g.h.). Stawka podatku od loterii fantowej wynosi 10% (art. 74 pkt 1 u.g.h.). Podatnik podatku od gier jest zobowiązany bez wezwania do składania deklaracji podatkowych dla podatku od gier właściwemu Naczelnikowi Urzędu Skarbowego, jak również do obliczania oraz wpłacania podatku od gier na rachunek właściwego urzędu skarbowego za okresy miesięczne, w terminie do 10. dnia miesiąca następującego po miesiącu, którego dotyczy rozliczenie (art. 75 ust. 1 u.g.h.). Urządzający loterią fantową objętą obowiązkiem zapłaty podatku od gier jest zobowiązany, bez wezwania, do obliczenia i zapłaty podatku od gier na rachunek właściwego urzędu skarbowego, wstępnie za okresy dzienne. Podatnik podatku od gier dokonuje wstępnej wpłaty podatku za okresy dzienne nie później niż w terminie 10 dni od dnia losowania. Wpłaty dzienne dokonane za miesiąc rozliczeniowy są uwzględniane w deklaracjach podatkowych i stanowią zaliczkę na podatek od gier (art. 75 ust. 2–4 u.g.h.). W przypadku wystąpienia nadpłaty we wpłatach

<sup>96</sup> *Zasady zarządzania loterii fantowych i gry bingo fantowe...*, s. 13.

<sup>97</sup> A. Goettel, *Podatek od gier*, [w:] *Instytucje prawa cywilnego w konstrukcji prawnej podatków*, red. M. Goettel, M. Lemonnier, Warszawa 2011, s. 388–391.

dziennych istnieje możliwość jej rozliczenia w następnych okresach rozliczeniowych, jednakże wyłącznie w sytuacji, gdy podatnik nie ma zaległości podatkowych ani bieżących zobowiązań podatkowych oraz nie złoży wniosku o zaliczenie nadpłaty w całości albo w części na poczet przyszłych zobowiązań podatkowych (art. 75 ust. 5 u.g.h.). Dodatkowym obowiązkiem organizatora loterii fantowej jest rozliczenie wyniku finansowego loterii w terminie 30 dni od dnia jej zakończenia i przekazanie go właściwemu Naczelnikowi Urzędu Skarbowego (art. 75 ust. 9 u.g.h.). Organem podatkowym w zakresie podatku od gier są Naczelnik Urzędu Skarbowego i Dyrektor Izby Administracji Skarbowej, a właściwość miejscową ustala się według siedziby podmiotu zarządzającego loterię (art. 77 ust. 1 i ust. 2 u.g.h.). W doktrynie podkreśla się, że ustawodawca pominął sposób ustalania właściwości miejscowej, gdy podatnikiem jest osoba fizyczna. W związku z powyższym przy ustalaniu właściwości miejscowej należy wziąć pod uwagę miejscowość, w której dany podatnik przebywa<sup>98</sup>, a w sytuacji niemożności ustalenia właściwości miejscowej organami właściwymi będą Naczelnik Trzeciego Urzędu Skarbowego Warszawa-Śródmieście w Warszawie i Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Warszawie (art. 77 ust. 3 u.g.h.).

Podmioty zarządzające loterię fantową są zobowiązane do sporządzania dokumentacji umożliwiającej rozliczenie wyniku finansowego loterii fantowej. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów<sup>99</sup> podmioty zarządzające loterie fantowe w dokumentacji umożliwiającej rozliczenie wyniku finansowego określają kwoty przychodów ze sprzedaży losów z podziałem na okresy miesięczne, wartość otrzymanych lub zakupionych nagród oraz wartość wydanych nagród (§ 10 rozporządzenia). Kolejnym obowiązkiem informacyjnym jest zobowiązanie podmiotu zarządzającego loterię do przekazywania, na żądanie Ministra Finansów,

<sup>98</sup> Tamże, s. 392.

<sup>99</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 stycznia 2010 r. w sprawie dokumentacji prowadzonej przez podmioty prowadzące działalność w zakresie gier hazardowych (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 632).

informacji dotyczących ich funkcjonowania (art. 79 ust 1 u.g.h.). Ponadto podmioty zarządzające loterię są zobowiązane do przekazywania Dyrektorowi Izby Administracji Skarbowej w terminie do 21. dnia miesiąca następującego po każdym kwartale kalendaryzowym zestawień danych ekonomiczno-finansowych w zakresie działalności ze szczególnym uwzględnieniem obrotów, wyniku finansowego, wskaźników ekonomicznych, a zwłaszcza wskaźnika zatrudnienia, oraz wskaźników statystycznych uzyskiwanych przez te podmioty (art. 79 ust. 2 u.g.h.). Szczegółowy zakres przekazywanych informacji wynika z rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów<sup>100</sup>, zgodnie z którym podmiot zarządzający loterię fantową przekazuje dane służące sprawdzeniu zgodności prowadzonej działalności z udzielonym zezwoleniem oraz zatwierdzonym regulaminem gry hazardowej, a także służące kształtowaniu polityki w zakresie gier hazardowych (§ 2 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia). Podmiot zarządzający loterię fantową przekazuje szczegółowe informacje o charakterze finansowym oraz informacje dodatkowe, obejmujące w szczególności stan zatrudnienia oraz informacje związane ze sposobem organizacji loterii (§ 3 rozporządzenia).

Omawiając obowiązki stawiane podmiotom zarządzającym loterie fantowe, należy również zwrócić uwagę, że ustawodawca wbrew ogólnej regule zakazującej reklamy, promocji i informacji o sponsorowaniu wybranych gier hazardowych (art. 29 u.g.h.) wyłączył spod tego zakazu m.in. loterie fantowe oraz gry bingo fantowe. W związku z powyższym organizator loterii fantowej może bez ograniczeń prowadzić działania reklamowe i promocyjne oraz informować o sponsorach loterii. Działania te mogą obejmować umieszczenie informacji o loterii na stronie internetowej podmiotu organizującego loterię, na profilach w portalach społecznościowych oraz za pośrednictwem mediów.

---

<sup>100</sup> Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 28 czerwca 2017 r. w sprawie przekazywania informacji dotyczących funkcjonowania podmiotów zarządzających i prowadzących działalność w zakresie gier hazardowych (Dz.U z 2017 r. poz. 1304).



## 4.5. Odpowiedzialność za zorganizowanie loterii fantowej niezgodnie z przepisami ustawy

Ustawa o grach hazardowych wprowadziła kary pieniężne wyłącznie dla organizatorów loterii fantowej (z wyłączeniem uczestników loterii), którzy przeprowadzili loterię bez wymaganego ustawą zgłoszenia lub bez zezwolenia, jak również w przypadku naruszenia warunków zatwierdzonego regulaminu, udzielonego zezwolenia lub dokonanego zgłoszenia (art. 89 ust. 1 u.g.h.). Przepisu dotyczącego nałożenia kar pieniężnych w przypadku naruszenia warunków zatwierdzonego regulaminu, udzielonego zezwolenia lub dokonanego zgłoszenia nie stosuje się do osób fizycznych urządzających loterię fantową. Kary administracyjne stanowią rodzaj odpowiedzialności za popełnienie deliktu administracyjnego, będącego w swojej istocie naruszeniem porządku prawnego, w postaci dokonania czynu, który nie jest nakazany bądź zakazany ustawą<sup>101</sup>. Kara pieniężna jest nakładana w drodze decyzji administracyjnych przez Naczelnika Urzędu Celno-Skarbowego, na którego obszarze jest urządzana loteria fantowa (art. 90 ust. 1 u.g.h.). Wysokość kar pieniężnych jest zróżnicowana i wynosi:

- a) do 10 tys. zł w przypadku urządzania loterii fantowej bez wymaganego zgłoszenia;
- b) pięciokrotność opłaty za wydanie zezwolenia w przypadku urządzania loterii fantowej bez zezwolenia;
- c) do 10 tys. zł w przypadku naruszenia warunków zatwierdzonego regulaminu lub dokonanego zgłoszenia;
- d) do 200 tys. zł w przypadku naruszenia warunków zatwierdzonego regulaminu lub udzielonego zezwolenia (art. 89 ust. 4 u.g.h.).

Ustalając wysokość kary pieniężnej, o której mowa w pkt c i d, Naczelnik Urzędu Celno-Skarbowego bierze pod uwagę sytuację finansową podmiotu podlegającego karze, skalę prowadzonej

---

<sup>101</sup> A. Kisielewicz, *Kary administracyjne przewidziane ustawą z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych w praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 5, s. 10.

działalności oraz czas trwania naruszenia przepisów ustawy (art. 90 ust. 1b pkt 1 u.g.h.). Ponadto niezależnie od kary pieniężnej wymierzonej przedsiębiorcy za przeprowadzenie loterii bez zezwolenia istnieje również możliwość nałożenia przez Naczelnika Urzędu Celno-Skarbowego dodatkowej kary pieniężnej w wysokości do 100 tys. zł na osoby pełniące funkcje kierownicze w podmiocie zarządzającym loterię bez zezwolenia lub zgłoszenia lub osoby wchodzące w skład organów zarządzających tych podmiotem (art. 89 ust. 3 i ust. 4 u.g.h.). Naczelnik Urzędu Celno-Skarbowego, wymierzając dodatkową karę pieniężną oraz miarkując jej wysokość, bierze pod uwagę skalę prowadzonej działalności oraz czas trwania naruszenia (art. 90 ust. 1a u.g.h.). W przypadku gdy decyzja o nałożeniu kary pieniężnej stanie się ostateczna, podmiot, na który nałożono karę, jest zobowiązany do jej uiszczenia w terminie siedmiu dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna. Egzekucja nałożonych kar pieniężnych następuje na podstawie przepisów u.o.p. (art. 90 ust. 2 w zw. z art. 91 u.g.h.).

Zorganizowanie loterii fantowej niezgodnie z przepisami ustawy jest również zagrożone sankcjami karnoskarbowymi wynikającymi z rozdziału 9 kodeksu karnego skarbowego. Do loterii fantowych będą miały zastosowanie przepisy art. 107b, art. 108, art. 109, art. 110 i art. 111 ustawy k.k.s. Ustawodawca spenalizował prowadzenie loterii fantowej wbrew przepisom u.g.h., tj. bez dokonania zgłoszenia lub uzyskania zezwolenia, oraz działanie na podstawie udzielonego zezwolenia, ale wbrew przepisom u.g.h.<sup>102</sup> lub niezgodnie z warunkami udzielonego zezwolenia, a w szczególności naruszenie regulaminu loterii<sup>103</sup>, które to czyny są zagrożone karą grzywny w wysokości do 240 stawek dziennych (art. 108 § 1 k.k.s.).

W sytuacji gdy nadwyżka środków uzyskana z ww. loterii fantowej została przeznaczona na cel społecznie użyteczny, a w szczególności dobroczynny, ustawodawca łagodzi zakres odpowiedzialności, statuując, że sprawca podlega karze grzywny

---

<sup>102</sup> T. Grzegorzcyk, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2009, art. 108.

<sup>103</sup> Tamże.

do 120 stawek dziennych (art. 108 § 2 k.k.s.). Za cel społecznie użyteczny uznaje się w doktrynie: „cel służący ogółowi społeczeństwa i którego przeznaczeniem jest dobro społeczne w najszerszym rozumieniu”<sup>104</sup>. Ponadto w doktrynie podkreśla się, że do zastosowania złagodzonego zakresu odpowiedzialności dochodzi nie tylko w przypadku faktycznego przekazania nadwyżki powstałej po odliczeniu kosztów organizacji zbiórki na cele społecznie użyteczne, lecz także gdy sprawca tylko ma taki zamiar<sup>105</sup>. Sąd, ustalając wysokość stawki dziennej, bierze pod uwagę następujące kryteria: dochody sprawcy, jego warunki osobiste, rodzinne, stosunki majątkowe i możliwości zarobkowe. Stawka dzienna nie może być niższa od jednej trzydziestej części minimalnego wynagrodzenia ani przekraczać jej czterystukrotności (art. 23 § 3 k.k.s.). W 2019 r. minimalne wynagrodzenie za pracę, ustalone zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów<sup>106</sup>, wynosiło 2250,00 zł, a zatem wysokość stawki dziennej mogła wynieść od 75 zł do 30 tys. zł. Powyższe przestępstwo skarbowe ma charakter mieszany, tj. powszechny i indywidualny, oraz może zostać popełnione umyślnie w zamiarze bezpośrednim i ewentualnym<sup>107</sup>. Przedmiotem ochrony są mienie Skarbu Państwa oraz przestrzeganie przepisów dotyczących prowadzenia i urządzania gier hazardowych<sup>108</sup>. Sąd może orzec środek karny w postaci podania wyroku do publicznej wiadomości (art. 35 k.k.s.).

Ustawa Kodeks karny skarbowy wprowadza również delikty karne skarbowe w postaci:

---

<sup>104</sup> F. Prusak, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, t. 2. *Komentarz do art. 54–191*, Kraków 2006, art. 108.

<sup>105</sup> G. Łabuda, [w:] P. Kardas, G. Łabuda, T. Razowski, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2017, art. 108.

<sup>106</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 września 2018 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2019 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 1794).

<sup>107</sup> A. Wielgolewska, [w:] A. Piaseczny, A. Wielgolewska, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Warszawa 2012, art. 108.

<sup>108</sup> I. Zgoliński, [w:] *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, red. I. Zgoliński, Warszawa 2018, art. 108.

- a) niszczenia losów, kartonów lub innych dowodów udziału w loterii fantowej bez zawiadomienia dokonywanego w trybie art. 17 u.g.h. (art. 107b k.k.s.). Przedmiotem ochrony są, podobnie jak w przypadku przestępstwa skarbowego z art. 108 k.k.s., mienie Skarbu Państwa oraz przestrzeganie przepisów dotyczących prowadzenia i urządzania gier hazardowych<sup>109</sup>. Delikt z art. 107b k.k.s. jest deliktem indywidualnym, jego sprawcą bowiem mogą być wyłącznie osoba lub podmiot, na których ciąży obowiązek zgłoszenia zamiaru zniszczenia losów, kartonów lub innych dowodów udziału w loterii fantowej<sup>110</sup>. Ponadto może ono być popełnione jedynie umyślnie, z zamiarem bezpośrednim lub ewentualnym<sup>111</sup>. W doktrynie podkreśla się, że powyższy delikt można popełnić nie tylko poprzez uchybienie terminowi dokonania zgłoszenia zamiaru zniszczenia losów, kartonów lub innych dowodów udziału w loterii fantowej, o których mowa w art. 17 ust. 2 u.g.h., lecz także poprzez faktyczne zniszczenie losów poza kontrolą<sup>112</sup>. Sankcją za popełnienie powyższego deliktu jest kara grzywny do 720 stawek dziennych, a w wypadku mniejszej wagi sprawca deliktu podlega karze grzywny za wykroczenie skarbowe. Wypadek mniejszej wagi stanowi czyn zabroniony będący wykroczeniem skarbowym, które w konkretnej sprawie, ze względu na jej szczególne okoliczności – zarówno przedmiotowe, jak i podmiotowe – zawiera niski stopień społecznej szkodliwości czynu w rozumieniu art. 53 § 8 k.k.s. Sąd może orzec środek karny w postaci podania wyroku do publicznej wiadomości (art. 35 k.k.s.);
- b) uczestniczenia w loterii fantowej urządzanej lub prowadzonej wbrew przepisom u.g.h. lub warunkom zezwolenia na przeprowadzenie loterii, zagrożone karą grzywny do 120 stawek dziennych (art. 109 k.k.s.). Przez „uczestnictwo” w loterii

<sup>109</sup> A. Piaseczny, [w] A. Piaseczny, A. Wielgolewska, dz. cyt., art. 107b.

<sup>110</sup> G. Łabuda, [w] P. Kardas, G. Łabuda, T. Razowski, dz. cyt., art. 107b.

<sup>111</sup> I. Zgoliński, dz. cyt., art. 108.

<sup>112</sup> Tamże.

rozumiemy: „branie udziału w takiej grze lub zakładzie, a więc korzystanie z usług organizatora gry (zakładu) w aktywny sposób”<sup>113</sup>. Delikt ten jest czynem bezskutkowym i stanowi przestępstwo abstrakcyjnego narażenia na niebezpieczeństwo<sup>114</sup>. Można go popełnić wyłącznie umyślnie, z zamiarem bezpośrednim lub ewentualnym<sup>115</sup>. Sąd orzekający w sprawie może orzec środek karny w postaci podania wyroku do publicznej wiadomości (art. 35 k.k.s.), a ponadto obligatoryjnie orzeka się przepadek dokumentu lub urządzenia do gry losowej i znajdujących się w nich środków pieniężnych oraz wygranych, które na podstawie tego dokumentu przypadają grającemu, a także środków uzyskanych ze sprzedaży udziału w grze lub wpłaconych stawek (art. 30 § 5 k.k.s.);

- c) trudnienia się sprzedażą losów lub innych dowodów udziału w grze w celu osiągnięcia korzyści majątkowej w sytuacji, gdy sprawca nie ma uprawnienia do sprzedaży losów lub innych dowodów udziału w grze, co podlega karze grzywny do 360 stawek dziennych albo karze ograniczenia wolności, albo obu tym karom łącznie (art. 110 k.k.s.). Zgodnie z poglądami doktryny „trudnienie się sprzedażą” to pojęcie szersze niż „sprzedaż” i oznacza podejmowanie działań powtarzających się, cyklicznych, polegających na sprzedaży, reklamowaniu czy też pośrednictwie w sprzedaży losów lub innych dowodów udziału w grze<sup>116</sup>. Powyższe przestępstwo skarbowe może być popełnione wyłącznie umyślnie w zamiarze bezpośrednim kierunkowym, którym jest osiągnięcie korzyści majątkowej<sup>117</sup>. Do wypełnienia strony podmiotowej przestępstwa niezbędne jest działanie w celu osiągnięcia korzyści majątkowej przy jednoczesnym braku umocowania do sprzedaży losów lub innych dowodów udziału w loterii. Przestępstwo z art. 110 k.k.s. jest jednym z przestępstw skarbowych zagrożonych karą

<sup>113</sup> T. Grzegorzczak, dz. cyt., art. 109.

<sup>114</sup> G. Łabuda, [w] P. Kardas, G. Łabuda, T. Razowski, dz. cyt., art. 109.

<sup>115</sup> A. Piaseczny, [w] A. Piaseczny, A. Wielgołewska, dz. cyt., art. 109.

<sup>116</sup> T. Grzegorzczak, dz. cyt., art. 110.

<sup>117</sup> A. Wielgołewska, [w] A. Piaseczny, A. Wielgołewska, dz. cyt., art. 110.

ograniczenia wolności<sup>118</sup>. Ponadto sąd orzekający w sprawie może orzec podanie wyroku do publicznej wiadomości, przepadek dokumentu lub urządzenia do gry losowej i znajdujących się w nich środków pieniężnych oraz wygranych, jak również środek karny w postaci zakazu prowadzenia określonej działalności gospodarczej (art. 34 § 2 k.k.s.);

- d) braku odpowiedniego nadzoru nad przestrzeganiem reguł obowiązujących w działalności danego przedsiębiorcy lub innej jednostki organizacyjnej skutkującego popełnieniem, chociażby nieumyślnie, przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego przeciwko organizacji gier hazardowych (art. 111 § 1 k.k.s.). W doktrynie podkreśla się subsydiarny charakter odpowiedzialności<sup>119</sup>, ponieważ przepisu art. 111 § 1 k.k.s. nie stosuje się, jeżeli czyn sprawcy wyczerpuje znamiona innego przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego określonego w rozdziale 9 ustawy albo jeżeli niedopełnienie obowiązku nadzoru należy do ich znamion (art. 111 § 2 k.k.s.). Powyższy delikt ma charakter indywidualny, gdyż może go popełnić wyłącznie osoba zobowiązana do nadzoru nad organizacją i przeprowadzeniem loterii fantowej<sup>120</sup>. Od strony podmiotowej delikt z art. 111 k.k.s. może popełnić każdy, kto zobowiązał się do nadzoru, niezależnie od pełnionej funkcji oraz rodzaju stosunku zobowiązaniowego łączącego strony, a zachowanie sprawcy może polegać na niedopełnieniu obowiązków bądź częściowym lub niedbałym wypełnieniu nałożonych obowiązków<sup>121</sup>. Omawiany przepis nie dotyczy loterii fantowej organizowanej przez osoby fizyczne. Sankcją za naruszenie art. 111 k.k.s. jest kara grzywny za wykroczenie skarbowe, która może wynieść od jednej dziesiątej do dwudziestokrotnej wysokości minimalnego wynagrodzenia, tj. w 2019 r. od 225 zł do 45 tys. zł. (art. 48 § 1 k.k.s.).

<sup>118</sup> I. Zgoliński, dz. cyt., art. 110.

<sup>119</sup> T. Grzegorzczak, dz. cyt., art. 111.

<sup>120</sup> A. Wielgolewska, [w] A. Piaseczny, A. Wielgolewska, dz. cyt., art. 111.

<sup>121</sup> Tamże.

## 4.6. Loterie fantowe w orzecznictwie

Przedmiotem niniejszego podrozdziału będzie analiza orzecznictwa sądowego dotyczącego loterii fantowych. Na wstępie należy stwierdzić, że u.g.h. stanowi podstawę prawną znaczącej liczby orzeczeń. Z danych zawartych w systemie informacji prawnej Lex wynika, że do u.g.h. wydano ponad 21 tys. orzeczeń<sup>122</sup>. Analizując jednak wyłącznie orzecznictwo dotyczące loterii fantowych, należy stwierdzić, że liczba wydanych orzeczeń jest stosunkowo niewielka. Zdecydowanie większa liczba wydanych orzeczeń dotyczyła dwóch zagadnień związanych z organizacją innych rodzajów loterii, tj. kary za uczestnictwo w loterii audiotekstowej bez zezwolenia<sup>123</sup> oraz kary za uczestnictwo w loterii promocyjnej bez zezwolenia<sup>124</sup>, z tym że orzeczenia te straciły swoją aktualność na skutek nowelizacji art. 89 u.g.h., która to nowelizacja wprowadziła w art. 89 ust. 3 regulację stanowiącą, że kar pieniężnych nie stosuje się do uczestników loterii promocyjnych,

---

<sup>122</sup> Stan na 1 lutego 2019 r.

<sup>123</sup> Zob. m.in.: wyrok WSA w Łodzi z dnia 1 czerwca 2017 r., III SA/Łd 47/16, LEX nr 2309896; wyrok WSA w Łodzi z dnia 1 czerwca 2017 r., III SA/Łd 48/16, LEX nr 2314363; wyrok WSA w Łodzi z dnia 31 maja 2017 r., III SA/Łd 114/16, LEX nr 2309906; wyrok WSA w Łodzi z dnia 25 maja 2017 r., III SA/Łd 31/16, LEX nr 2309943; wyrok WSA w Łodzi z dnia 24 maja 2017 r., III SA/Łd 113/16, LEX nr 2314818; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 lipca 2015 r., I SA/Po 778/15, LEX nr 1807112.

<sup>124</sup> Zob. m.in.: wyrok WSA w Warszawie z dnia 31 sierpnia 2015 r., V SA/Wa 1225/15, LEX nr 1972637; wyrok WSA w Warszawie z dnia 31 sierpnia 2015 r., V SA/Wa 1227/15, LEX nr 2031592; wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 sierpnia 2015 r., V SA/Wa 1080/15, LEX nr 2166935; wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 sierpnia 2015 r., V SA/Wa 1218/15, LEX nr 2166936; wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 sierpnia 2015 r., V SA/Wa 1209/15, LEX nr 2031588; wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 sierpnia 2015 r., V SA/Wa 1081/15, LEX nr 2166946; wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 sierpnia 2015 r., V SA/Wa 1222/15, LEX nr 2166936; wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 sierpnia 2015 r., V SA/Wa 1223/15, LEX nr 2123381; wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 sierpnia 2015 r., V SA/Wa 1207/15, LEX nr 2123378; wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 sierpnia 2015 r., V SA/Wa 1086/15, LEX nr 2031579.

loterii audiotekstowych, loterii fantowych i gry bingo fantowe (nowelizacja weszła w życie w dniu 19 grudnia 2014 r.).

Odnosząc się *stricte* do analizy orzecznictwa dotyczącego loterii fantowych, należy przytoczyć poniższe poglądy. Uważam, że aby przedstawić poglądy doktryny w sposób należyty, niezbędne będzie fragmentaryczne przytoczenie stanów faktycznych rozpoznawanych spraw. WSA we Wrocławiu<sup>125</sup> rozpatrywał sprawę w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej w związku z urządzeniem loterii fantowej bez zezwolenia. W stanie faktycznym sprawy Gmina Miejska D. podczas imprezy masowej urządziła grę losową – loterię fantową „Smok Publiczności 2013” – bez wymaganego zezwolenia. O uznaniu ww. loterii za loterię fantową zdecydował Minister Finansów w drodze decyzji. Na podstawie powyższej decyzji Naczelnik Urzędu Celnego wszczął z urzędu postępowanie w sprawie wymierzenia kary pieniężnej z tytułu naruszenia przepisów u.g.h., tj. za urządzenie gry hazardowej – loterii fantowej – bez zezwolenia. Decyzja o wymierzeniu ww. kary pieniężnej, wydana przez Naczelnika Urzędu Celnego została utrzymana w mocy przez Dyrektora Izby Celnej. I to decyzja tego ostatniego organu została zaskarżona do WSA we Wrocławiu. WSA we Wrocławiu w wydanym orzeczeniu stwierdził, że:

o kwalifikacji danej gry za konkretną grę losową z katalogu wskazanego w art. 2 ust. 1 ustawy o grach hazardowych decyduje spełnienie przesłanek ustawowych [...], czyli zależność wyniku od przypadku, wystąpienie regulaminu, wygrane rzeczowe, nabycie losu. W rozpatrywanej w dniach [...] podczas imprezy masowej pod nazwą „XIX D. Prezentacje 2013” skarżąca urządziła grę losową – loterię fantową „Smok Publiczności 2013”, a w trakcie gry uczestnicy gry mogli wygrać cztery rowery i samochód osobowy, zwycięstwo zależało od przypadku losowano bowiem spośród kuponów konkursowych a regulamin określał przebieg gry.

<sup>125</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 czerwca 2016 r., III SA/Wr 1307/15, LEX nr 2103243.



W związku z powyższym sąd uznał, że decyzja Dyrektora Izby Celnej jest właściwa i odpowiada prawu, co skutkowało oddaleniem skargi w całości. Z kolei WSA w Warszawie<sup>126</sup> rozpatrywał sprawę w przedmiocie rozstrzygnięcia o uznaniu konkursu za grę losową w rozumieniu u.g.h. W stanie faktycznym sprawy Minister Finansów rozstrzygnął w drodze decyzji administracyjnej o uznaniu, że konkurs jest grą losową – loterią fantową – w rozumieniu przepisów u.g.h. WSA w Warszawie w uzasadnieniu wyroku stwierdził, że:

z regulaminu gry pod nazwą „[...]” wynika, że aby otrzymać nagrodę, muszą być przeprowadzone kolejne etapy przedsięwzięcia pod nazwą „[...]”, tj. należy nabyć za kwotę 5,00 zł bon sponsorski (kupon konkursowy) od organizatora i oddać głos na wystawcę [...], poprzez wrzucenie do urny na stoisku wybranego wystawcy część II z zakupionego bonu. Następnie wszystkie kupony konkursowe (część II z zakupionego bonu) wrzucane są do jednej urny. Następnie, członek Komisji Konkursowej losowo wybiera osobę, która na scenie w trakcie imprezy plenerowej będzie losować pięć kuponów spośród wszystkich prawidłowo oddanych głosów na wszystkich wystawców (część II z bonu sponsorowanego), umieszczonych w urnie. W drugiej części II etapu konkursu [...], który odbywa się na Gali [...], wylosowane na scenie plenerowej kupony konkursowe są umieszczone w szklanym naczyniu. Wystawca lub jego przedstawiciel, który uzyskał tytuł [...], spośród ww. pięciu kuponów konkursowych losuje jeden kupon. Następnie właściciel wylosowanego kuponu konkursowego losuje sobie pytanie konkursowe. Uczestnik konkursu zobowiązany jest do udzielenia poprawnej odpowiedzi na wylosowane pytanie. Jeżeli odpowie prawidłowo na pytanie, otrzymuje nagrodę główną – samochód osobowy, a pozostałe osoby

---

<sup>126</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 marca 2016 r., V SA/Wa 535/15, LEX nr 2160619.

nagrody pocieszenia – rowery. W przypadku błędnej odpowiedzi, z pozostałych kuponów losowany jest następny i właściciel kuponu odpowiada na pytanie. Poprawna odpowiedź skutkuje wygraniem nagrody głównej, błędna powoduje, że kolejna osoba ma możliwość zdobycia nagrody głównej. Wyłonienie zwycięzcy uprawnionego do otrzymania nagrody głównej odbywa się w ten sposób, że nagrodę główną otrzymuje osoba, która jako pierwsza zostanie wylosowana i prawidłowo odpowie na pytanie.

W związku z powyższym sąd uznał, że konkurs organizowany przez skarżącą spełnia wszystkie przesłanki do uznania go za grę losową – loterię fantową – i orzekł o oddaleniu skargi. W powyższej sprawie doszło do złożenia przez skarżącą skargi kasacyjnej do NSA. W uzasadnieniu skargi kasacyjnej skarżąca stwierdziła, że:

Gmina nie prowadzi działalności gospodarczej, a w ramach zadania własnego – promocji gminy, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 18 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r. poz. 594) – organizuje od 1994 r., tj. od ponad 20 lat imprezę pn. [...]. W ramach tej imprezy prezentują się firmy, jednostki organizacyjne gminy i organizacje z terenu (A.). Uczestniczący w imprezie goście przyznają tytuł [...], a wśród uczestników organizowany jest konkurs z nagrodami w postaci samochodu i 4 rowerów. Budowanie dobrego wizerunku Gminy i jej promocja mieszczą się w sferze działań publicznych gminy, jak i interesie społeczności lokalnej, dlatego konkurs „[...] 2013” należało – zdaniem skarżącej – potraktować jako przejaw działalności gminy występującej w charakterze organu władzy publicznej realizującego zbiorowe potrzeby wspólnoty, nie zaś jako grę hazardową – loterię fantową.

NSA stwierdził<sup>127</sup>, że stanowisko skarżącej opierające się na założeniu, że organizowany przez nią konkurs stanowi realizację zadań własnych gminy, a zatem nie stanowił on gry hazardowej, jest błędne, gdyż w stanie faktycznym sprawy doszło do spełnienia wszystkich przesłanek do uznania ww. konkursu za grę hazardową – loterię fantową, tj. zwycięstwo zależało od przypadku, przebieg gry został określony regulaminem, a nagrodami były cztery rowery i samochód osobowy. W związku z powyższym sąd orzekł o oddaleniu skargi kasacyjnej. Kwesta rozstrzygnięcia, czy dana gra spełnia przesłanki loterii fantowej, stanowiła również przedmiot kolejnego wyroku WSA w Warszawie<sup>128</sup>. W stanie faktycznym sprawy skarżąca zorganizowała na prowadzonym przez siebie stoisku na targach losowanie nagród mające spopularyzować oferowane przez nią towary – palniki olejowe i gazowe. Loteria była ogłoszona w prasie, a na jej przeprowadzenie skarżąca nie miała zezwolenia. Sąd stwierdził, że loteria zorganizowana przez skarżącą przejawiała poniższe cechy:

w grze można było uczestniczyć przez nieodpłatne nabycie losu, wygrane były rzeczowe, wynik zależał od przypadku, tzn. nie każdy, kto dostał los, otrzymywał nagrodę, a sama tylko prawidłowa odpowiedź na pytanie nie zapewniała nagrody, a warunki gry określał regulamin.

Skarżąca twierdziła, że w stanie faktycznym sprawy wygranie nagrody nie było uzależnione od przypadku, losowości, a warunkiem otrzymania nagrody było udzielenie prawidłowej odpowiedzi na pytanie związane z działalnością prowadzoną przez skarżącą. Sąd oddalił skargę i uznał, że nawet w sytuacji wprowadzenia:

dotychczasowych elementów do gier losowych w postaci konieczności wykazania się wiedzą lub zręcznością

<sup>127</sup> Wyrok NSA z dnia 3 marca 2017 r., II GSK 4790/16, LEX nr 2296484.

<sup>128</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 lutego 2004 r., II SA 1902/02, LEX nr 697603.

mających stworzyć pozory braku losowości, a nie mających istotnego wpływu na warunki odbioru nagrody, nie pozbawia znamion ustawowych gry losowej [...]. W sprawie niniejszej, aby mieć szansę udzielenia prawidłowej odpowiedzi na pytanie, należało najpierw wyciągnąć „wygrany” los. Element losowości był więc decydujący, gdyż kto nie nabył „wygranego” losu, nie miał szansy na nagrodę. Niewątpliwie więc gra zorganizowana przez skarżącą była grą losową – loterią fantową.

W orzecznictwie rozpatrywano również kwestię nabycia losu jako dowodu udziału w grze. Zgodnie z poglądem wyrażonym przez NSA<sup>129</sup> nabycie losu może nastąpić zarówno odpłatnie, jak i nieodpłatnie. Kolejnym zagadnieniem była kwestia wzajemnej korelacji pomiędzy ustawą o grach losowych i zakładach wzajemnych a innymi ustawami. NSA rozpatrywał sprawę<sup>130</sup>, w której skarżąca zarzucała, że zorganizowana przez nią akcja promocyjna – sprzedaż premiowana samochodów – nie była grą losową w rozumieniu ustawy o grach losowych i zakładach wzajemnych, gdyż skarżąca z całą pewnością nie prowadzi działalności w zakresie gier losowych i zakładów wzajemnych, a oferowane przez nią nagrody za uczestnictwo w konkursie były związane z prowadzoną działalnością gospodarczą i miały za zadanie jej uatrakcyjnienie. Sąd podzielił stanowisko skarżącej i stwierdził, że:

tak jak nadużyciem prawa i obejściem przepisów ustawy o grach losowych i zakładach wzajemnych byłoby podejmowanie czynności ubocznych, pozorujących pozbawienie danej gry przymiotów gry losowej, tak samo sprzeczne

<sup>129</sup> Wyrok NSA z dnia 26 lutego 2002 r., II SA 2899/00, „Biuletyn Skarbowy” 2002/3/3, LEX nr 53824; podobny pogląd został wyrażony w wyroku SO w Częstochowie z dnia 4 kwietnia 2017 r., VII Ka 171/17, LEX nr 2287599.

<sup>130</sup> Wyrok NSA z dnia 23 lipca 1998 r., II SA 663/98, LEX nr 43177; podobny pogląd został wyrażony w wyroku NSA z dnia 10 lutego 1998 r., II SA 1260/97, LEX nr 43194.

z przepisami i celami ustawy o grach losowych i zakładach wzajemnych byłoby rozszerzanie przepisów tej ustawy na dozwolone prawem działania w innych dziedzinach, których funkcjonowanie regulują inne ustawy.

Sąd uznał, że dokonywana przez skarżącą sprzedaż samochodów premiowana wycieczkami do Korei Południowej stanowiła w istocie umowę sprzedaży z dodatkowymi postanowieniami umownymi, dotyczącymi możliwości udziału w losowaniu wycieczek wśród nabywców samochodów. Sąd stwierdził też, że nie ma podstaw do przyjęcia, że stanowiła ona loterię fantową, na skutek czego orzekł o uchyleniu decyzji Ministra Finansów w przedmiocie rozstrzygnięcia, że premiowana sprzedaż samochodów była grą losową – loterią fantową. Przedmiotem badań orzecznictwa była również kwestia dopuszczalności gry o charakterze mieszanym, np.: o cechach loterii fantowej i binga fantowego. NSA orzekł<sup>131</sup>, że nie ma możliwości urządzenia gry losowej (obecnie gry hazardowej) o charakterze mieszanym.

Zatem mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że materia loterii fantowych nie była i nie jest jednym z dominujących zagadnień prawnych w zakresie u.g.h. i poprzednich ustaw regulujących tę materię. Orzecznictwo dotyczące loterii fantowych skupiło się jedynie na kilku przedstawionych zagadnieniach. W związku z powyższym można postawić tezę, że regulacje prawne dotyczące loterii fantowych, jeżeli są stosowane przez podmioty zobowiązane, to następuje to w sposób właściwy, co powoduje brak konieczności kontroli sądowej.

## 4.7. Podsumowanie

Analiza zagadnienia loterii fantowych pozwala na bezsprzeczne stwierdzenie, że loterie fantowe, z których dochód był przeznaczany na cele dobroczynne, mają w Polsce ugruntowaną, wielowiekową

<sup>131</sup> Wyrok NSA z dnia 13 grudnia 1996 r., II SA 2499/95, LEX nr 28808.

tradycję, począwszy od pierwszej loterii zorganizowanej w Warszawie w 1732 r. Loterie fantowe stanowiły ważną formę wspierania działalności filantropijnej w Polsce, o czym może świadczyć choćby fakt, że od ustawodawstwa okresu międzywojennego, tj. od lat 20. XX w., wprowadzano regulacje prawne dotyczące *stricte* organizacji loterii, z których dochód był przeznaczany na cele dobroczynne. Obecnie obowiązująca u.g.h. również posługuje się pojęciem loterii fantowej, z której dochód jest przeznaczany w całości na realizację celów społecznie użytecznych, a w szczególności dobroczynnych (art. 16 ust. 1 u.g.h.). Ocena wpływu obecnych regulacji prawnych dotyczących loterii fantowych na rozwój działalności filantropijnej w Polsce będzie możliwa dopiero po zidentyfikowaniu kryteriów o charakterze pozytywnym i kryteriów o charakterze negatywnym oraz po dokonaniu oceny danych uzyskanych z urzędów celno-skarbowych i izb administracji skarbowej.

Dokonana analiza pozwoliła na wyszczególnienie trzech kryteriów o charakterze pozytywnym. Za pierwsze kryterium uznaję stanowcze podkreślenie przez ustawodawcę, że cel organizacji loterii fantowej ma być przede wszystkim dobroczynny, nie tylko bezpośrednio nawiązujące do poprzednio obowiązujących aktów prawnych, lecz także kształtujące świadomość postrzegania loterii fantowej jako formy prowadzenia działalności filantropijnej. Za drugie kryterium pozytywne uważam fakt wprowadzenia przez ustawodawcę dwóch rodzajów loterii: tzw. małej loterii fantowej zarządzanej na podstawie zgłoszenia (art. 7 ust. 1a u.g.h.) oraz loterii fantowej zarządzanej na podstawie udzielonego zezwolenia (art. 7 ust. 1 u.g.h.). Wprowadzenie powyższego podziału, determinowanego przewidywaną wartością puli nagród, powoduje, że podmiot zamierzający urządzić loterię otrzymuje klarowny wybór i może sam zdecydować, jaką formę loterii wybierze, mając na uwadze konieczność spełnienia wymagań formalnych. Trzecim wyszczególnionym kryterium o charakterze pozytywnym jest wprowadzenie przez ustawodawcę regulacji, na mocy której podmioty o statusie OPP mogą zorganizować loterię fantową na podstawie zgłoszenia w sytuacji, gdy wartość puli nagród jest wyższa od kwoty bazowej, ale nie przekracza piętnastokrotności tej kwoty, co

w przypadku jakiegokolwiek innego podmiotu chcącego urządzić loterię fantową powodowałoby konieczność uzyskania zezwolenia na urządzenie loterii (art. 7 ust. 1b u.g.h.). Dzięki powyższej regulacji OPP otrzymały możliwość organizacji loterii fantowych w uproszczonym trybie, gdy wartość puli nagród nie przekroczy w 2019 r. kwoty 72 171,30 zł. Omawiane rozwiązanie jest niezwykle korzystne dla OPP i stanowi czynnik wzmacniający postrzeganie loterii fantowej jako formy wsparcia działalności filantropijnej.

Oprócz powyższych pozytywnych kryteriów należy stwierdzić, że w stosunku do loterii fantowych można wyróżnić kryteria o charakterze negatywnym. Za pierwsze kryterium o charakterze negatywnym uważam długotrwałą procedurę uzyskania zezwolenia na organizację loterii fantowej oraz koszty związane z jego uzyskaniem. W przypadku urządzania loterii fantowej na podstawie zgłoszenia jej organizator dokonuje zgłoszenia nie później niż 30 dni przed dniem rozpoczęcia loterii (art. 7 ust. 1a i ust. 1b u.g.h.), a w przypadku urządzania loterii fantowej wymagającej uzyskania zezwolenia procedura trwa nawet kilka miesięcy. Ponadto można dostrzec rozbieżność polegającą na odmiennym wyznaczeniu dwóch terminów: zatwierdzenia regulaminu loterii fantowej – sześć miesięcy od dnia złożenia (art. 60 ust. 4 u.g.h.) – oraz udzielenia zezwolenia – dwa miesiące od dnia złożenia wniosku (art. 40 ust. 2 u.g.h.), przy jednoczesnym założeniu, że do udzielenia zezwolenia niezbędne jest zatwierdzenie regulaminu loterii fantowej. Taka sytuacja, określana w doktrynie jako niekonsekwencja ustawodawcy<sup>132</sup>, może być jednym z czynników, dla których urządzający loterię fantową nie zdecydują się wybór właśnie tej formy loterii. Kolejnym czynnikiem jest konieczność wniesienia opłaty za udzielenie zezwolenia na urządzenie loterii fantowej, wynoszącej 4811,42 zł, a w przypadku loterii urządzanych na obszarze jednego województwa – 2405,71 zł (art. 69 ust. 1 pkt 4 u.g.h.). Drugim kryterium negatywnym jest, moim zdaniem, wprowadzenie regulacji, zgodnie z którą loterie fantowe mogą być urządzane jednorazowo w skali ogólnokrajowej lub lokalnej

<sup>132</sup> M. Bik i in., dz. cyt., art. 47.

(art. 13 u.g.h.), co nie wyklucza organizacji nawet kilku loterii w ciągu jednego roku, jednak oznacza, że urządzający loterię musi za każdym razem wypełnić czasochłonne wymagania ustawowe, tj. dokonać zgłoszenia loterii lub uzyskać zezwolenie na jej urządzenie. Trzecim z kryteriów negatywnych jest wprowadzenie czasokresu, na jaki można udzielić zezwolenia na urządzenie loterii fantowej wynoszącego dwa lata, liczonego od dnia określonego w treści zezwolenia (art. 49 ust. 4 i ust. 4a u.g.h.). Co prawda, ustawodawca dopuszcza możliwość dokonania zmiany udzielonego zezwolenia, jednakże zakres zmian może dotyczyć wyłącznie nazwy podmiotu urządzającego loterię fantową, nazwisk osób zarządzających podmiotem urządzającym loterię oraz czasu urządzania loterii, z wyjątkiem skrócenia czasu jej urządzania (art. 51 ust. 2 pkt 2 u.g.h.). W związku z powyższym nie ma możliwości dokonania zmiany celu loterii fantowej i wydłużenia okresu udzielenia zezwolenia, nawet w sytuacji wystąpienia okoliczności uzasadniających takie zmiany.

Kolejnym elementem niezbędnym do przeanalizowania wpływu przepisów o loteriach fantowych na rozwój działalności filantropijnej w Polsce jest zweryfikowanie powyższych kryteriów na podstawie danych przekazanych przez urzędy celno-skarbowe i izby administracji skarbowej, które od 1 marca 2017 r. przyjmują zgłoszenia loterii fantowych i wydają zezwolenia na ich przeprowadzenie, zgodnie z rozporządzeniami wykonawczymi do u.g.h. W tym celu autor zwrócił się do wszystkich urzędów celno-skarbowych i izb administracji skarbowej w Polsce z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej w zakresie dotyczącym:

- a) liczby zgłoszeń loterii fantowych, dokonywanych na podstawie art. 7 u.g.h. od 1 marca 2017 r. do 31 grudnia 2018 r., z wyszczególnieniem liczby zgłoszeń dokonywanych w poszczególnych latach – wniosek skierowany do urzędów celno-skarbowych;
  - b) liczby wpływających wniosków o wydanie zezwolenia na organizację loterii fantowych, składanych na podstawie art. 32 u.g.h. oraz liczby wydanych zezwoleń od 1 marca 2017 r. do 31 grudnia 2018 r. – wniosek skierowany do izb administracji skarbowej.
- Uzyskane odpowiedzi zostały zebrane w tabeli nr 1.



TABELA NR 1.

Liczba zgłoszeń loterii fantowych i wydanych zezwoleń na organizację loterii fantowej wg danych z urzędów celno-skarbowych i izb administracji skarbowej

Województwo	Liczba zgłoszeń loterii fantowych za okres od 1 marca 2017 r. do 31 grudnia 2018 r. – dane z urzędów celno-skarbowych		Liczba wydanych zezwoleń na organizację loterii fantowych za okres od 1 marca 2017 r. do 31 grudnia 2018 r. – dane z izb administracji skarbowej
	od 1 marca 2017 do 31 grudnia 2017 r.	od 1 stycznia 2018 do 31 grudnia 2018 r.	
dolnośląskie	160	161	wpłynęły 2 wnioski – wydano 2 zezwolenia (22 maja 2017 r. i 23 kwietnia 2018 r.)
kujawsko-pomorskie	54	66	0
lubelskie	32	50	0
lubuskie	101	118	0
łódzkie	78	74	0
małopolskie	249	284	0
mazowieckie	103	124	0
opolskie	65	69	0
podkarpackie	53 (w tym 4 rezygnacje z organizacji loterii po dokonaniu zgłoszenia)	58 (w tym 1 rezygnacja z organizacji loterii po dokonaniu zgłoszenia)	0
podlaskie	13	18	0
pomorskie	103	110	0
śląskie	97	141	0
świętokrzyskie	25	25	0
warmińsko-mazurskie	37	30	0
wielkopolskie	497	786	0
zachodniopomorskie	149	9	0

Źródło: opracowanie własne.

Z przedstawionych tam danych wynika wprost, że od 1 marca 2017 r. do 31 grudnia 2018 r. wydano jedynie dwa zezwolenia na urządzenie loterii fantowej (w województwie dolnośląskim), podczas gdy w analogicznym okresie złożono aż 3939 zgłoszeń loterii fantowej. W związku z powyższym można stwierdzić, że przepisy dotyczące loterii fantowych urządzanych na podstawie zezwolenia nie znalazły zastosowania w praktyce, co może być konsekwencją wprowadzenia regulacji ustawowych przytoczonych w kryteriach negatywnych. Jednocześnie uzyskane dane pozwalają postawić tezę, że w obecnym stanie prawnym jedynie forma loterii fantowej urządzanej na podstawie zgłoszenia jest tą, która w sposób wymierny wpływa na rozwój działalności filantropijnej w Polsce.



# ROZDZIAŁ 5

## Crowdfunding donacyjny jako forma wspierania rozwoju filantropii

### 5.1. Pojęcie crowdfundingu

Crowdfunding jest jedną z instytucji, która w sposób znaczący wspiera rozwój filantropii w Polsce. Crowdfunding nie jest instytucją uregulowaną w prawie polskim. Swoje korzenie ma w Stanach Zjednoczonych<sup>1</sup>. Za pierwsze działania mające charakter crowdfundingu (jednakże nie w dzisiejszym rozumieniu tego pojęcia) uznaje się w literaturze siedemnastowieczną subskrypcję, dzięki której druk książek stawał się rentowny<sup>2</sup>; rozpoczętą w 1700 r. irlandzką inicjatywę udzielania pożyczek dla przedsiębiorców, którzy znaleźli się w trudnej sytuacji finansowej<sup>3</sup>; działalność francuskiego filozofa Auguste'a Comte'a, który w końcowym etapie życia opierał swoją „materialną egzystencję” na publicznym finansowaniu, co miało przyczynić się do rozwoju „niezależnej

---

<sup>1</sup> M. Frańczuk, *Crowdfunding – finansowanie społecznościowe. Zarys instytucji w świetle polskich regulacji prawnych*, „Zeszyty Naukowe – Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie” 2014, nr 6, s. 48.

<sup>2</sup> A. Spoz, *Crowdfunding – nowinka czy nowy perspektywiczny model finansowania projektów biznesowych?*, „Roczniki Ekonomii i Zarządzania” 2016, nr 1, s. 189.

<sup>3</sup> A. Kędzierska-Szczepaniak, K. Szopik-Depczyńska, K. Łazorko, *Innowacje w organizacjach*, Warszawa 2016, s. 74.

filozofii”<sup>4</sup>; wreszcie inicjatywę Josepha Pulitzerza, który w 1884 r. na łamach gazety „New York World” zainicjował zbiórkę pieniędzy na rzecz budowy podstawy dla Statui Wolności, a w zamian oferował wydrukowanie na łamach gazety nazwisk wszystkich donatorów<sup>5</sup>. Zbiórka zakończyła się ogromnym sukcesem – w sześć miesięcy 125 tys. osób przekazało kwotę 100 tys. dolarów<sup>6</sup>.

Pojęcie crowdfundingu z uwagi na brak regulacji prawnych nie ma definicji legalnej. W literaturze pojęcie to jest definiowane różnorodnie. Poniżej przytoczę wybrane definicje crowdfundingu, pochodzące zarówno z literatury naukowej, jak i popularno-naukowej:

1. „crowdfunding to metoda finansowania różnorodnych projektów (charytatywnych, kreatywnych, inwestycyjnych itp.) poprzez grupę internetowej społeczności”<sup>7</sup>;
2. „crowdfunding to otwarte zaproszenie przy użyciu platformy internetowej do wsparcia finansowego określonej inicjatywy zaproponowanej przez pomysłodawcę”<sup>8</sup>;
3. „crowdfunding to demokratyczna i cyfrowa metoda finansowania projektów, w której ramach dowolna osoba udziela swoimi pieniędzmi »wotum zaufania« danemu pomysłodawcy w zamian za konkretną korzyść. To również demokratyczna forma marketingu, łącząca zaufanie i dialog z gospodarką doświadczeń i mechanizmami społecznościowymi”<sup>9</sup>;

---

<sup>4</sup> Ł. Kalinowski, „Crowdfunding” – nowy element tworzącej się gospodarki społecznościowej. *Wyzwania prawne*, „Rynek – Społeczeństwo – Kultura” 2015, nr 3, s. 39.

<sup>5</sup> A. Kędzierska-Szczepaniak, *Wykorzystanie crowdfundingu w finansowaniu działalności gospodarczej*, „Studia i Materiały” 2016, nr 2, s. 34.

<sup>6</sup> M. Frańczuk, dz. cyt., s. 48.

<sup>7</sup> D.T. Dziuba, *Ekonomika crowdfundingu. Zarys problematyki badawczej*, Warszawa 2015, s. 7.

<sup>8</sup> A. Kędzierska-Szczepaniak, K. Szopik-Depczyńska, K. Łazorko, dz. cyt., s. 69.

<sup>9</sup> B.F. Malinowski, M. Giełzak, *Crowdfunding. Zrealizuj swój pomysł ze wsparciem cyfrowego tłumu*, Gliwice 2015, s. 271.

4. „crowdfunding to proces realizowany w środowisku internetowym, aktywowany poprzez otwarte zgłoszenie oferty (celu przedsięwzięcia, projektu), polegający na gromadzeniu dowolnych środków finansowych spośród potencjalnie ogromnej liczby rozproszonych uczestników (ich »tłumu«)”<sup>10</sup>;
5. „crowdfunding to proces współpracy większej liczby osób, które decydują się na wyasygnowanie własnych pieniędzy, w zasadzie małych sum, na wsparcie wysiłków, projektów i wizji innych prywatnych osób, ale także firm, przedsiębiorstw i organizacji”<sup>11</sup>;
6. „crowdfunding to sposób finansowania poprzez ogół ludzi pozostających we wzajemnych stosunkach wynikających z warunków życia, podziału pracy i udziału w życiu kulturalnym”<sup>12</sup>;
7. „crowdfunding to model gromadzenia kapitału poprzez zbiórkę niewielkich kwot od szerokiego grona inwestorów (indywidualnych lub instytucjonalnych) w celu sfinansowania działalności przedsiębiorstwa”<sup>13</sup>;
8. „crowdfunding to gromadzenie środków finansowych na określone cele od dużej liczby fundatorów”<sup>14</sup>;
9. „crowdfunding to forma finansowania różnego rodzaju pomysłów (projektów, przedsięwzięć) przez osoby trzecie (jakąś społeczność), które godzą się na współfinansowanie tego typu przedsięwzięć zazwyczaj bez czerpania z tego tytułu korzyści finansowych”<sup>15</sup>;

---

<sup>10</sup> D.T. Dziuba, *Rozwój systemów crowdfundingu – modele, oczekiwania i uwarunkowania*, „Problemy Zarządzania” 2012, nr 3, s. 85.

<sup>11</sup> A. Brunello, *Crowdfunding. Podręcznik*, przeł. Z. Łucki, Warszawa 2016, s. 26.

<sup>12</sup> A. Alińska, *Crowdfunding w finansowaniu działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Relacje fiskalne państwo – samorząd terytorialny*, red. L. Patrzalek, H. Kociemska, Wrocław 2017, s. 15.

<sup>13</sup> A.E. Waszkiewicz, *Finanse alternatywne – elektroniczne innowacje finansowe*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia oeconomica” 2016, nr 2, s. 139.

<sup>14</sup> M. Lissowska, *Crowdfunding – zjawisko, problemy, regulacja*, „Gospodarka Narodowa” 2018, nr 1, s. 61.

<sup>15</sup> M. Frańczuk, dz. cyt., s. 48.

10. „crowdfunding to forma sieci społecznościowych, która korzysta z mocy Internetu i społeczności internetowej, aby rozpowszechnić dany produkt lub projekt”<sup>16</sup>;
11. „crowdfunding to nowe narzędzie wsparcia oddolnych inicjatyw społecznych”<sup>17</sup>.

Słowo crowdfunding jest neologizmem powstałym ze złączenia słów *crowd* – tłum i *funding* – finansowanie, co oznacza używanie środków od internetowej społeczności<sup>18</sup>. Twórcą powyższego neologizmu jest najprawdopodobniej Michael Sullivan. W 2006 r. na blogu o nazwie fundavlog napisał on: „[...] gromadzenie środków finansowych z »tłumu« jest bazą, od której wszystko inne zależy i jest tworzone. Zatem crowdfunding jest właściwym określeniem, bym mógł wyjaśnić istotę fundavlog”<sup>19</sup>. Crowdfunding wywodzi się z koncepcji crowdsourcingu<sup>20</sup>, która została wprowadzona przez Jeffa Howe’a również w 2006 r. Howe opisał tę koncepcję w artykule *The rise of crowdsourcing*, opublikowanym na łamach magazynu „Wired”<sup>21</sup>. Crowdsourcing w rozumieniu Howe’a „to czynność podejmowania pracy, tradycyjnie realizowanej przez określonego pracownika (agenta) i zlecenia jej na zewnątrz do niedefiniowanej, najczęściej dużej grupy osób, w formie otwartego zaproszenia”<sup>22</sup>. W praktyce strony uczestniczące w crowdsourcingu komunikują się za pośrednictwem platformy internetowej, a „nagrodą”, którą mogą otrzymać, są gratyfikacje finansowe lub niefinansowe<sup>23</sup>. Crowdfunding jest jedną z odmian

---

<sup>16</sup> K. Nowak, Z. Waśkiewicz, *Crowdfunding jako nowoczesne źródło finansowania przedsięwzięć*, „Przegląd Współczesnych Problemów Zarządzania” 2017, nr 4, s. 20.

<sup>17</sup> A. Sobol, *Crowdfunding jako oddolne narzędzie realizacji zrównoważonego rozwoju*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania” 2014, nr 37, s. 137.

<sup>18</sup> D.T. Dziuba, *Rozwój systemów...*, s. 84.

<sup>19</sup> D.T. Dziuba, *Ekonomika crowdfundingu...*, s. 9.

<sup>20</sup> Tamże, s. 11; A. Sobol, dz. cyt., s. 140.

<sup>21</sup> A. Spoz, dz. cyt., s. 190.

<sup>22</sup> D.T. Dziuba, *Ekonomika crowdfundingu...*, s. 11.

<sup>23</sup> A. Spoz, dz. cyt., s. 190.

crowdsourcingu, obok *Crowd Creation*, *Crowd Voting* i *Crowd Wisdom*<sup>24</sup>.

Crowdfunding jest określany mianem „finansowania oddolnego”, „finansowania przez sieć” (w literaturze włoskiej)<sup>25</sup>, a w literaturze polskiej najczęściej występuje pod nazwą „finansowania społecznościowego”, która jest używana zamiennie ze słowem „crowdfunding”<sup>26</sup>. Również w publikacji Komisji Europejskiej i opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego określenie „finansowanie społecznościowe”, rozumiane jako „alternatywne źródło finansowania ułatwiające inwestycje, innowacje i tworzenie miejsc pracy”<sup>27</sup>, stanowi synonim „crowdfundingu”<sup>28</sup>. W literaturze prezentowane są również stanowiska wskazujące na nieprecyzyjność polegającą na zamiennym stosowaniu terminów „finansowanie społecznościowe” i „crowdfunding” z uwagi na fakt, że „społeczność” jest pojęciem węższym niż „tłum”, jednocześnie

---

<sup>24</sup> K. Kozioł-Nadolna, *Crowdfunding jako źródło finansowania innowacyjnych projektów*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, rynki finansowe, ubezpieczenia” 2015, nr 73, s. 672.

<sup>25</sup> A. Brunello, dz. cyt., s. 26.

<sup>26</sup> D.T. Dziuba, *Ekonomika crowdfundingu...*, s. 9; A. Kędzierska-Szczepaniak, K. Szopik-Depczyńska, K. Łazorko, dz. cyt., s. 69; A. Sobol, dz. cyt., s. 140; A. Kędzierska-Szczepaniak, K. Szczepaniak, dz. cyt., s. 19.

<sup>27</sup> Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z dnia 9 lipca 2014 r. w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Uwolnienie potencjału finansowania społecznościowego w Unii Europejskiej” (2014/C 451/11), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014AE4004&from=PL> (dostęp: 1.12.2018 r.).

<sup>28</sup> Komisja Europejska, *Zrozumieć finansowanie społecznościowe. Przewodnik dla małych i średnich przedsiębiorstw*, 2015, s. 6, <https://publications.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/d5e626ba-d7c11e6-ad7c-01a-a75ed71a1/language-pl> (dostęp: 01.12.2018 r.); opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie konsumpcji współdzielonej i samo-regulacji (2016/C 303/05), s. 4, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016AE0933&from=PL> (dostęp: 1.12.2018 r.).



proponuje się określanie crowdfundingu mianem „finansowania przez (cyfrowy) Tłum, Tłum 2.0”<sup>29</sup>.

Crowdfunding ze względu na swoją specyfikę jest również zaliczany do tzw. „alternatywnych metod finansowania przedsięwzięć”<sup>30</sup>, „innovacyjnych form finansowania, które początkowo dotyczyły projektów społecznych oraz charytatywnych”<sup>31</sup>, bądź „alternatywnych usług finansowych”, a zatem takich, które nie podlegają regulacjom i nadzorowi właściwemu dla systemów finansowych<sup>32</sup> oraz „wykorzystują aktualne trendy i tendencje zmian rynkowych w zakresie komunikacji i nowych rozwiązań technologicznych w dziedzinie finansów”<sup>33</sup>. Crowdfunding stanowi również alternatywę dla finansowania przez bank w przypadku odmowy udzielenia kredytu<sup>34</sup> oraz może być ceną alternatywą dla finansowania start-upów (w początkowej fazie rozwoju najbardziej korzystny będzie crowdfunding donacyjny, a w fazie wzrostu – crowdfunding udziałowy, gwarantujący udział w zyskach)<sup>35</sup> oraz innowacyjnych pomysłów, które mogą stanowić „motor rozwoju gospodarczego i pozytywnych zmian społecznych”<sup>36</sup>.

<sup>29</sup> B.F. Malinowski, M. Giełzak, dz. cyt., s. 8.

<sup>30</sup> D.T. Dziuba, *Technologia blockchain crowdfunding. Zastosowania, korzyści i oczekiwania*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, oeconomia” 2018, t. 52, nr 2, s. 61.

<sup>31</sup> A. Kędzierska-Szczepaniak, K. Szopik-Depczyńska, K. Łazorko, dz. cyt., s. 80.

<sup>32</sup> M. Klimontowicz, J. Harasim, *Tendencja rozwojowe na rynku alternatywnych instrumentów finansowych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, oeconomia” 2015, t. 49, nr 4, s. 228.

<sup>33</sup> A. Alińska, dz. cyt., s. 15.

<sup>34</sup> M. Lissowska, dz. cyt., s. 73; *Crowdfunding może być alternatywą dla kredytów w bankach*, Biznes.newseria.pl, 25.06.2014, <https://biznes.newseria.pl/news/crowdfunding-moze-byc,p544989435> (dostęp: 16.11.2018 r.).

<sup>35</sup> E. Cegielska, D. Zawadzka, *Źródła finansowania startupów w Polsce*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, oeconomica” 2017, t. 51, nr 6, s. 55–56.

<sup>36</sup> K. Wojdyło, J. Czarnecki, *Crowdfunding*, Wadryński Wspólnicy, Warszawa 2014, s. 6, [https://www.wardynski.com.pl/w\\_publication/raport-crowdfunding/](https://www.wardynski.com.pl/w_publication/raport-crowdfunding/) (dostęp: 1.12.2018 r.).

Ponadto z uwagi na swoją specyfikę polegającą na możliwości zaangażowania społeczeństwa (w tym lokalnego) w realizację określonych przedsięwzięć crowdfunding jest definiowany jako jedno z działań przyczyniających się do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego<sup>37</sup>. Ponadto crowdfunding doprowadza do sytuacji wzrostu zaufania pomiędzy pomysłodawcą projektu a finansującym, których początkowe relacje opierały się przeważnie na darowiznach, a dzięki zbudowaniu wzajemnej relacji mogą oni podejmować kolejne, wspólne inicjatywy<sup>38</sup>. Na uwagę zasługuje także pogląd, że crowdfunding tworzy sytuację typu win-win, ponieważ wygranymi są w równej mierze obdarowany, darczyńca, jak i inne osoby, które w przyszłości skorzystają z realizacji pomysłu sfinansowanego w ramach crowdfundingu<sup>39</sup>.

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że crowdfunding jest pojęciem niejednoznacznym, a jego rozumienie jest zależne od podglądu danego autora. Co istotne, niezależnie od powyższych definicji wyróżniamy w literaturze zestaw uniwersalnych cech crowdfundingu. Według Katarzyny Koziół-Nadolnej<sup>40</sup> zaliczymy do nich:

- a) przekazywanie środków finansowych w formie zdematerializowanej przy użyciu rozwiązań teleinformatycznych;
- b) jasne określenie celu i efektu, dla którego mają być wydatkowane środki;
- c) brak konieczności uzyskania zgody organu państwowego na przeprowadzenie projektu w formie crowdfundingu;
- d) brak ograniczeń w dostępie do wsparcia projektu;
- e) korzystniejsze warunki do zdobycia kapitału od tych, które są powszechnie dostępne na rynku.

---

<sup>37</sup> A. Alińska, dz. cyt., s. 18.

<sup>38</sup> A. Brunello, dz. cyt., s. 217.

<sup>39</sup> A. Sobol, dz. cyt., s. 145.

<sup>40</sup> K. Koziół-Nadolna, dz. cyt., s. 673.

Według innego poglądu prezentowanego w literaturze przez Bartosza F. Malinowskiego i Marcina Giełzaka<sup>41</sup> do cech crowdfundingu zaliczymy:

- a) finansowy charakter wsparcia od „tłumu”;
- b) świadczenie zwrotne w formie „nagród” w zamian za udzielone wsparcie;
- c) prowadzenie zbiórki za pośrednictwem internetu;
- d) otwarty charakter kampanii crowdfundingowej – pełną dowolność w przekazywaniu środków oraz jawność kampanii (organizator kampanii, jej cel i kwota potrzebna do jego realizacji są informacją publiczną);
- e) ściśle określenie terminu zakończenia akcji.

Zgodnie z kolejnym poglądem prezentowanym przez Dominikę Kordelę<sup>42</sup> do cech crowdfundingu zaliczymy:

- a) nieograniczoną liczbę finansujących;
- b) konieczność zebrania relatywnie niskich kwot do sfinansowania danego przedsięwzięcia;
- c) brak pośrednictwa instytucji finansowych;
- d) globalny zasięg zbiórki;
- e) nieograniczony cel zbiórki.

Pierwszym przedsięwzięciem, które możemy określić mianem crowdfundingu we współczesnym rozumieniu, była inicjatywa brytyjskiego zespołu Marillion, który w 1997 r. ogłosił na swojej stronie internetowej zbiórkę środków na sfinansowanie kosztów trasy koncertowej i uzyskał w ten sposób kwotę 60 tys. dolarów. Kolejnym ważnym wydarzeniem dla rozwoju crowdfundingu było uruchomienie platformy internetowej Artistshare, za której pośrednictwem w 2003 r. uruchomiono pierwszą zbiórkę<sup>43</sup>. Dalszymi czynnikami rozwojowymi dla crowdfundingu były wybuch

---

<sup>41</sup> B.F. Malinowski, M. Giełzak, dz. cyt., s. 25–26.

<sup>42</sup> D. Kordela, *Crowdfunding w Polsce – koncepcja finansowania społecznościowego*, [w:] *Rachunkowość na rzecz zrównoważonego rozwoju. Gospodarka – etyka – środowisko*, Wrocław 2016, s. 147.

<sup>43</sup> P. Gałuszka, *Crowdfunding i bariery wejścia na rynek muzyczny*, „Studia Medioznawcze” 2016, nr 1, s. 110.

kryzysu finansowego w 2008 r., który spowodował ograniczenie dostępu przedsiębiorców do kapitału<sup>44</sup>; upowszechnienie dostępu do internetu; rozwój systemów płatności online i wpisanie się crowdfundingu w koncepcję internetu społecznościowego (Web 2.0.)<sup>45</sup>, propagującej takie idee jak otwartość, dzielenie się wiedzą i globalne współdziałanie<sup>46</sup>. Obecnie obserwujemy dynamiczny rozwój crowdfundingu, który nie tylko wspiera przedsiębiorczość i rozwój gospodarczy, lecz także wpływa poprzez crowdfunding donacyjny na rozwój filantropii.

## 5.2. Modele crowdfundingu

Crowdfunding jest instytucją pozostającą w fazie nieustannego rozwoju. W literaturze sklasyfikowano modele crowdfundingowe przy założeniu, że każdorazowo występują trzy grupy podmiotów: inicjatorzy poszukujący kapitału, darczyńcy-kapitałodawcy oraz platformy crowdfundingowe zarówno będące pośrednikami, jak i wspomagające realizację projektu<sup>47</sup>. Charakteryzując modele crowdfundingowe, można się posłużyć trzema kategoriami: „ze względu na podmiot poszukujący finansowania, celu [!] realizowanego projektu, jaki można sfinansować za pomocą finansowania społecznościowego oraz sposób w jaki projektodawca wynagradza inwestorów”<sup>48</sup>. Według Allesandra Brunella<sup>49</sup> wyróżniamy trzy modele crowdfundingu:

---

<sup>44</sup> A. Kędzierska-Szczepaniak, dz. cyt., s. 34.

<sup>45</sup> J. Adamska-Mieruszevska, U. Mrzygłód, *Wykorzystanie finansowania społecznościowego w latach 2011–2014*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego Finanse, rynki finansowe, ubezpieczenia” 2014, nr 67, s. 764.

<sup>46</sup> M. Kowalska, *Wykorzystanie koncepcji mądrości tłumu w działalności bibliotek*, „Toruńskie Studia Bibliologiczne” 2012, nr 2, s. 99.

<sup>47</sup> A. Kędzierska-Szczepaniak, K. Szopik-Depczyńska, K. Łazorko, dz. cyt., s. 70.

<sup>48</sup> K. Nowak, Z. Waśkiewicz, dz. cyt., s. 22.

<sup>49</sup> A. Brunello, dz. cyt., s. 40–55.

- a) *reward based crowdfunding* – najbardziej znany model crowdfundingu opierający się na założeniu, że finansujący projekt otrzymuje „nagrodę”, która może mieć charakter materialny lub niematerialny (np.: podziękowań). Finansujący w modelu *reward based* nie ma prawa do udziału w ewentualnych zyskach z projektu bądź czerpania innego rodzaju korzyści. Model *reward based crowdfunding* dzieli się na kolejne dwa modele:
- model *all or nothing* (wszystko albo nic) – chroniący przede wszystkim finansujących. Opiera się na założeniu, że dopiero gdy poszukujący kapitału uzyska od finansujących kwotę zadeklarowaną jako cel zbiórki, wykonuje się faktyczny transfer zadeklarowanych środków z rachunków bankowych finansujących. W przypadku gdy dany projekt nie uzyska zadeklarowanej kwoty, poszukujący kapitału jest zobowiązany zwrócić zadeklarowane kwoty wsparcia. Na modelu *all or nothing* opiera swoją działalność amerykańska platforma Kickstarter, będąca jedną z najpopularniejszych platform crowdfundingowych na świecie;
  - model *take it all* – poszukujący kapitału otrzyma wszystkie środki przekazane przez finansujących niezależnie od tego, czy zadeklarowana kwota zostanie zebrana. W takiej sytuacji to poszukujący kapitału (bez nadużywania zaufania finansujących) samodzielnie zdecyduje, co zrobi z zebranymi środkami, np. zrealizuje pomysł jedynie w części bądź wybierze tańszą formę realizacji. Na modelu *take it all* opiera swoją działalność amerykańska platforma Indiegogo;
- b) *equity based crowdfunding* – polegający na tworzeniu kapitału podmiotu gospodarczego, a w szczególności spółek, poprzez wykorzystanie specjalnych platform crowdfundingowych. W tym modelu poszukujący kapitału w zamian za udzielone wsparcie finansowe przekazuje część swojego przedsięwzięcia, np. akcje lub udziały. *Equity based crowdfunding* może być realizowany poprzez trzy poniższe modele:

- model klubowy – finansujący, aby móc udzielić wsparcia, musi być zrzeszony w prywatnym „klubie”, który wspiera realizację określonych inwestycji;
  - model holdingowy – finansujący, aby móc udzielić wsparcia, musi być zrzeszony w holdingu. W tym modelu dana inwestycja jest realizowana przez osobę prawną;
  - zbieranie subskrypcji od finansujących – finansujący poprzez dokonanie subskrypcji online deklarowanych kwot stają się udziałowcami danego przedsięwzięcia;
- c) *social lending* – celem jest stworzenie platformy do udzielania pożyczek pomiędzy osobami prywatnymi. Platforma sociallendingowa tworzy spółkę for profit, która pośredniczy w poszukiwaniu pożyczkodawców i pożyczkobiorców. Udzielanie pożyczki oraz jej zwrot są realizowane za pośrednictwem platformy. Zaletami tego modelu są możliwość wyboru pożyczkodawcy, który zaoferuje najniższą stopę oprocentowania (niższą niż pożyczki oferowane w ramach innych instytucji finansowych), oraz poufność relacji pomiędzy pożyczkobiorcą a pożyczkodawcą, gwarantowana przez platformę sociallendingową (strony pożyczki znajdują się jedynie z pseudonimów).

Odmianą klasyfikację modeli crowdfundingu zaproponował Dariusz Tadeusz Dziuba<sup>50</sup>, który wyróżnił cztery podstawowe jego modele:

- a) model donacyjny (*donations model*) – przy użyciu platformy internetowej dokonuje się zbiórki na cele charytatywne. Jest to najbardziej rozpowszechniony model crowdfundingu. W ramach tego modelu wyróżnia się następujące submodele:
- model bez nagradzania uczestników (*non-rewards model*), zwany charytatywnym, w tym bazujący na zakupach elektronicznych. W tym submodelu donator nie otrzymuje żadnej nagrody ani żadnych świadczeń zwrotnych. W submodelu *non-rewards model* bazującym na zakupach

---

<sup>50</sup> D.T. Dziuba, *Ekonomika crowdfundingu...*, s. 22–27; tenże, *The Economics of Crowdfunding. Current Research Issues*, Warszawa 2016, s. 49–66.

elektronicznych określony procent danej transakcji jest przeznaczany na cele charytatywne;

- model z nagradzaniem uczestników (*reward-based model*), zwany sponsorskim. W tym modelu darczyńcy lokują swoje środki finansowe na wsparcie kreatywnych projektów, a w zamian otrzymują nagrody rzeczowe, np. e-booki, bilety, płyty DVD czy też zaproszenia na wydarzenia kulturalne. Zbiórka środków w tym modelu jest ściśle określona czasowo i trwa od kilku tygodni do kilku miesięcy;
- b) model pożyczkowy (*lending model*) – pozwalający na zawieranie pożyczek z pominięciem instytucji finansowych. W ramach tego modelu wyróżnia się następujące submodele:
- model bezpośrednich pożyczek społecznych, w tym pożyczek konsumenckich (zawieranych również w kryptowalutach), pożyczek biznesowych, pożyczek na zakup nieruchomości, systemów dla franszyzobiorców, systemów zintegrowanych i innych submodeli;
  - model mikrokredytów, który zakłada udzielanie niewielkiej pomocy finansowej najuboższym za pośrednictwem platformy internetowej;
- c) model inwestycyjny – polegający na finansowym wsparciu danego przedsięwzięcia z oczekiwaniem korzyści materialnych. W ramach tego modelu wyróżnia się następujące submodele:
- model udziałowy (*contribution crowdfunding*), zwany partycypacyjnym, w którym finansujący oczekują udziału w przyszłych zyskach czy też papierów wartościowych lub innych świadectw udziałowych;
  - model inwestycyjny – akcyjny (*securities model*) – zakładający gratyfikacje dla finansujących w formie akcji;
  - model inwestowania w inne papiery wartościowe, np. obligacje, *crowdbonds*;
  - model *community shares* – emisja papierów wartościowych, które finansują potrzeby lokalnych przedsiębiorstw;
  - model inwestowania w nieruchomości (*real estate crowdfunding*) – finansujący przekazują kapitał potrzebny do sfinansowania budowy nieruchomości, co stanowi

alternatywę dla tradycyjnych form finansowania tego typu przedsięwzięć;

- model wykupu faktur (*invoice trading*) i innych zobowiązań firmy w celu jej dofinansowania;
  - model bazujący na tantiemach (*royalty-based crowdfunding*) – finansujący otrzymuje w ramach „zwrotu” tantiemy. Ten model jest charakterystyczny dla branży muzycznej;
  - model inwestowania pieniądzem cyfrowym Bitcoin i innymi kryptowalutami;
  - model funduszu inwestycyjnego bazującego na crowdfundingu – jego istotą jest zbiorowe lokowanie środków finansowych;
  - inne modele inwestycyjne, w tym sieci inwestorów;
  - zintegrowany model inwestycyjny – umożliwiający realizację praktycznie dowolnego zakresu usług;
- d) model hybrydowy (*hybrid model*), w którym dochodzi do scalania dotychczasowych modeli crowdfundingu z jednoczesnym zachowaniem równoprawności danych modeli. W ramach tego modelu wyróżniamy tzw. pełny model hybrydowy, który łączy modele: donacyjne, pożyczek społecznych i inwestycyjne, oraz model hybrydowy z niepełnym zakresem usług, łączący modele: sponsorski/donacyjny i pożyczkowy; sponsorski/donacyjny i inwestycyjny oraz model inwestycyjny (akcyjny) z modelem pożyczkowym. Scalanie może następować zarówno pomiędzy modelami a submodelami oraz pomiędzy submodelami.

W literaturze polskiej prezentowany jest również odmienny od powyższych podział modeli crowdfundingu, prezentowany przez Malinowskiego i Giełzaka<sup>51</sup>. Zakładają oni podział crowdfundingu na następujące modele:

- a) crowdfunding charytatywny (*donation-based crowdfunding*) – cechujący się w szczególności brakiem świadczenia zwrotnego;

---

<sup>51</sup> B.F. Malinowski, M. Giełzak, dz. cyt., s. 45–46.



- b) crowdfunding klasyczny (*reward-based crowdfunding*) – opierający się na systemie świadczeń zwrotnych (o charakterze materialnym i niematerialnym) w zamian za dokonane wsparcie;
- c) crowdfunding pożyczkowy (*social lending*) – stanowiący „cyfrowe wydanie kas oszczędnościowo-kredytowych” i polegający na udzielaniu mikrokredytów przez „tłum”;
- d) crowdfunding udziałowy (*equity-based crowdfunding*) – umożliwiający uzyskanie udziału w przedsiębiorstwie lub w zyskach w zamian za udzielone wsparcie.

### 5.3. Crowdfunding donacyjny jako forma wspierania rozwoju filantropii

Crowdfunding donacyjny, zwany również charytatywnym, stanowi podstawowy i najpopularniejszy model crowdfundingu, a jego immanentną cechą jest to, że wspiera on rozwój filantropii. Istotą modelu donacyjnego jest przekazywanie przez darczyńców środków finansowych bez wynagrodzenia (w jakiegokolwiek formie). Model donacyjny bez wynagrodzenia jest wykorzystywany głównie przez organizacje pozarządowe nienastawione na zysk (non-profit), jak również stosowany do wsparcia projektów społecznych i politycznych<sup>52</sup>. W literaturze za jedną z przyczyn zainteresowania crowdfundingiem, w tym crowdfundingiem donacyjnym, uważa się uzyskanie w 2008 r. przez Baracka Obamę za pośrednictwem strony internetowej [www.barackobama.com](http://www.barackobama.com) kwoty 631 mln dolarów na sfinansowanie kampanii wyborczej na prezydenta Stanów Zjednoczonych<sup>53</sup>. Aby móc prowadzić działalność zaliczaną do crowdfundingu donacyjnego, niezbędne jest utworzenie platformy internetowej do prowadzenia zbiórek przy udziale internetowego tłumu<sup>54</sup>. Za pośrednictwem platform

<sup>52</sup> A.E. Waszkiewicz, dz. cyt., 139.

<sup>53</sup> A. Kędzierska-Szczepaniak, K. Szczepaniak, dz. cyt., s. 21.

<sup>54</sup> A.M. Firek, *Real Estate Crowdfunding – Tłum jako alternatywne źródło finansowania nieruchomości*, „Rynek – Społeczeństwo – Kultura” 2017, nr 3, s. 47.

następuje komunikacja z uczestnikami, w tym również ogłoszenie celu zbiórki, np.: zbiórka środków na leczenie operacyjne, zakup sprzętu medycznego, rehabilitację. Mogą to być zbiórki mające na celu uzyskanie środków finansowych bądź rzeczy (przykładem tego typu zbiórki jest działalność portalu Haarstichting.nl zbierającego ludzkie włosy na potrzeby osób cierpiących na nowotwory<sup>55</sup>). Crowdfunding donacyjny wspiera przede wszystkim akcje charytatywne, które służą dobru ogółu<sup>56</sup>. Do najpopularniejszych platform crowdfundingu donacyjnego zalicza się Justgiving.com, Firstgiving.com, a w Polsce – portal Siepomaga.pl<sup>57</sup>. W doktrynie podkreśla się, że podstawowymi impulsami do udzielenia wsparcia w formule crowdfundingu donacyjnego bez wynagrodzenia są pobudki altruistyczne, uczucie sympatii i empatii<sup>58</sup>.

W literaturze wyróżnia się również model crowdfundingu donacyjnego z nagradzaniem niefinansowym, zwany modelem sponsorskim<sup>59</sup>. Pobudkami do wsparcia tego modelu crowdfundingu są chęć wsparcia finansowego projektu z zakresu np.: kultury, sportu, edukacji, ale również chęć uzyskania „nagrody” o charakterze niefinansowym za okazaną ofiarność, np.: biletu wstępu, płyty DVD, książki, zaproszenia na wydarzenia kulturalne, wycieczki bądź imiennego podziękowania autora danego projektu<sup>60</sup>.

Należy również podkreślić, że samo rozumienie pojęcia crowdfundingu donacyjnego nie jest jednoznaczne. Część autorów uważa, że crowdfunding nie jest odrębną dziedziną, lecz narzędziem fundraisingowym<sup>61</sup>, a inni – że crowdfunding charytatywny to tzw. e-fundraising, ponieważ tego typu kampanie

---

<sup>55</sup> D.T. Dziuba, *Ekonomika crowdfundingu...*, s. 44.

<sup>56</sup> A. Kędzierska-Szczepaniak, K. Szopik-Decpzyńska, K. Łazorko, dz. cyt., s. 73.

<sup>57</sup> D.T. Dziuba, *Ekonomika crowdfundingu...*, s. 44.

<sup>58</sup> Tamże, s. 30.

<sup>59</sup> Tamże, s. 46.

<sup>60</sup> Tamże, s. 46–47.

<sup>61</sup> M. Osiej, *Fundraising krok po kroku. Jak zdobyć pieniądze na swoje projekty?*, Gliwice 2016, s. 107.

crowdfundingowe zazwyczaj nie uwzględniają świadczeń wzajemnych<sup>62</sup>. Pod pojęciem fundraisingu rozumiemy proces komunikacji, który zachodzi pomiędzy daną organizacją pozarządową a otoczeniem, mający na celu uzyskiwanie regularnych darowizn<sup>63</sup>, kojarzony najczęściej z finansowaniem działalności pozarządowej i charytatywnej<sup>64</sup>. Porównanie przedstawionych definicji crowdfundingu donacyjnego i fundraisingu prowadzi do stwierdzenia, że pomiędzy tymi pojęciami występują znaczące różnice, które nie pozwalają na jednoznaczne stwierdzenie, że crowdfunding, a w szczególności crowdfunding donacyjny, wypełnia znamiona pojęcia fundraisingu. Zbiórka w ramach crowdfundingu może być prowadzona wyłącznie za pośrednictwem platform internetowych, podczas gdy działalność fundraisingowa może być prowadzona przy użyciu innych narzędzi komunikacji. Autorem projektu crowdfundingowego może być każdy, a nie tylko organizacja pozarządowa (w przypadku fundraisingu), a ponadto w ramach fundraisingu można (ale nie trzeba) zbierać środki finansowe na konkretny cel i w konkretnym okresie, co stanowi immanentne cechy projektu crowdfundingowego<sup>65</sup>.

## 5.4. Crowdfunding w Polsce

Crowdfunding jest zjawiskiem obecnym w praktyce polskiej od kilkunastu lat, lecz należy stwierdzić, że nie cieszy się on taką popularnością jak np. w Stanach Zjednoczonych. Za pierwszą zbiórkę w formule crowdfundingu (jednakże bez pośrednictwa platformy internetowej zajmującej się bezpośrednio crowdfundingiem) uznaje się kampanię prowadzoną w celu zebrania środków na wyprodukowanie filmu krótkometrażowego przez absolwenta Warszawskiej Szkoły Filmowej. Nagrodami za przekazanie środków

---

<sup>62</sup> B.F. Malinowski, M. Giełzak, dz. cyt., s. 76.

<sup>63</sup> M. Gnyszka, *Fundraising. Pierwszy polski praktyczny podręcznik*, Gliwice 2015, s. 13.

<sup>64</sup> B.F. Malinowski, M. Giełzak, dz. cyt., s. 273.

<sup>65</sup> Tamże; M. Osiej, dz. cyt., s. 107.

finansowych były umieszczenie nazwiska donatora w napisach końcowych oraz kopia filmu na płycie DVD. Kampanię wsparło 688 osób, które przekazały łączną kwotę 28 tys. zł. Powyższa suma przyczyniła się do rozpoczęcia produkcji filmu w 2007 r., a jego premiera odbyła się w 2009 r.<sup>66</sup> Za pierwszą w Polsce platformę crowdfundingową uznaje się Megatotal.pl, który rozpoczął działalność w Łodzi w 2007 r. Megatotal.pl to wytwórnia muzyczna i portal, które wspierają projekty polegające przede wszystkim na sfinansowaniu wydania płyt, organizacji koncertu, realizacji teledysku czy też wydaniu książki<sup>67</sup>. W literaturze prezentowany jest również pogląd, że Megatotal.pl to społecznościowa wytwórnia muzyczna, a pierwszą polską platformą crowdfundingową (zaliczaną do platform typu nieudziałowego *all or nothing*) jest portal Polakpotrafi.pl, który zainaugurował działalność 15 marca 2011 r. na targach pracy na Politechnice Poznańskiej<sup>68</sup>.

Do najpopularniejszych platform crowdfundingowych w Polsce można zaliczyć Polakpotrafi.pl, Beesfund.com, Odpalprojekt.pl, Wspieramto.pl, Zrzutka.pl, Siepomaga.pl, Wspolnicy.pl, Wspieramkulture.pl, Megatotal.pl<sup>69</sup>, Fanimani.pl, Mzuricfi.pl, Stworz mistrza.pl<sup>70</sup>, Pomagam.pl, Pomagamy.im, Fans4club.com, Scienceship.com czy Findfunds.pl<sup>71</sup>. Co istotne, zdecydowaną większość powyższych platform stanowią platformy oparte na

---

<sup>66</sup> A. Kędzierska-Szczepaniak, K. Szopik-Depczyńska, K. Łazorko, dz. cyt., s. 88.

<sup>67</sup> P. Gałuszka, dz. cyt., s. 111.

<sup>68</sup> I. Głowacka, [w:] *Sieć: komunikacja, obecność, konsumpcja. Od teorii do pragmatyki użytkowania*, red. D.A. Myślak, M.M. Siudak, Olsztyn 2016, s. 145; M. Awdziej, M. Krzyżanowska, J. Tkaczyk, *Motywowanie do współtworzenia wartości – rozważania na przykładzie platformy crowdfundingowej „Polakpotrafi.pl”*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2016, nr 45, s. 43–44.

<sup>69</sup> M. Osiej, dz. cyt., s. 109–110.

<sup>70</sup> A. Kędzierska-Szczepaniak, K. Szopik-Depczyńska, K. Łazorko, dz. cyt., s. 89–90.

<sup>71</sup> B.F. Malinowski, *Przewodnik po polskich platformach crowdfundingowych*, 3.04.2017, <https://wethecrowd.pl/przewodnik-platformy-crowdfunding/> (dostęp: 6.11.2018 r.).

modelu donacyjnym i bonusowym, co jest zgodne ze światową tendencją<sup>72</sup>. Ponieważ przedmiotem niniejszego rozdziału jest ujęcie crowdfundingu jako instrumentu wspierającego rozwój filantropii w Polsce, w dalszej części podrozdziału przedstawię charakterystykę platform opartych w szczególności na modelu donacyjnym.

Polakpotrafi.pl to największa w Polsce platforma crowdfundingowa, założona w 2011 r. Jest oparta na modelu donacyjnym i bonusowym. Impulsem do jej założenia była potrzeba stworzenia takiej platformy w Polsce, a w szczególności – brak możliwości uzyskiwania finansowania przez Polaków na platformie Kickstarter.com. Operatorem portalu jest Crowd Community Sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu. W portalu Polakpotrafi.pl mogą być finansowane zarówno projekty niepotrzebujące znacznego wsparcia, jak i projekty, do których realizacji niezbędne jest zaangażowanie znaczących środków<sup>73</sup>. Zgodnie z regulaminem portalu minimalna wysokość wsparcia finansowego to kwota 1 zł, a czas trwania projektu nie może być krótszy niż 21 dni<sup>74</sup> (§ 8 ust. 3 z zw. z ust. 5 regulaminu). Portal przyjmuje projekty zgłaszane w aż 20 kategoriach: design, dziennikarstwo, edukacja, fotografia, gry, jedzenie, komiksy, książki/publikacje, moda, muzyka, podróże, społeczność, sport, sztuka, taniec, teatr, technologia, wideo/film, wydarzenia i inne<sup>75</sup>.

Finansowanie w ramach portalu opiera się na (§ 8 ust. 9 regulaminu):

1. modelu „wszystko albo nic”, polegającym na tym, że dofinansowanie otrzymają tylko te projekty, które osiągną zakładany poziom finansowania w terminie wskazanym przez twórcę projektu. W przypadku nieuzyskania zakładanej ilości środków finansowych wspierający otrzymują całkowity zwrot swoich

---

<sup>72</sup> A. Kędzierska-Szczepaniak, dz. cyt., s. 37.

<sup>73</sup> A. Kędzierska-Szczepaniak, K. Szopik-Depczyńska, *Polskie platformy crowdfundingowe na przykładzie Polakpotrafi.pl*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2017, nr 5, s. 49.

<sup>74</sup> <https://polakpotrafi.pl/regulamin> (dostęp: 6.11.2018 r.).

<sup>75</sup> <https://polakpotrafi.pl> (dostęp: 6.11.2018 r.).

- wpłać na konto użytkownika w Polakpotrafi.pl. w terminie 14 dni od dnia, który twórca projektu wyznaczył jako koniec okresu gromadzenia środków. Finansujący mają możliwość przekazania powyższych środków na inny projekt bądź zażądania ich zwrotu na wskazany rachunek bankowy (zwrot musi zostać dokonany w terminie 14 dni od dnia zgłoszenia żądania);
2. modelu „bierzesz, ile zbierzesz”, w którym twórca projektu otrzymuje wszystkie środki przekazane przez finansujących niezależnie od tego, czy środki te zostały zebrane w wysokości niezbędnej do realizacji danego projektu. Środki mogą zostać przekazane wyłącznie po upływie terminu określonego przez twórcę projektu jako okres realizacji kampanii. Zebrane środki zostają przekazane twórcy projektu w terminie 14 dni od dnia, który twórca projektu wyznaczył jako koniec terminu gromadzenia środków<sup>76</sup>.

Finansujący projekt mogą wycofać przekazane wsparcie, jednakże wyłącznie w sytuacjach, gdy projekt nie został zakończony, tj. nie upłynął termin wyznaczony przez twórcę, bądź też w jego trakcie, z zastrzeżeniem, że projekt nie uzyskał już minimalnej kwoty potrzebnej do jego realizacji. Finansujący jest zobowiązany do złożenia wniosku o wycofanie wsparcia. Zwrot wsparcia następuje po potrąceniu opłaty manipulacyjnej wynoszącej 4% wartości wycofanej kwoty, jednakże nie mniej niż 1 zł (§ 8 ust. 24 i ust. 25 regulaminu). Niezależnie od wybranego modelu finansowania portal pobiera prowizję w wysokości 7,4% zebranych środków, a prowizja dla operatora to kolejne 2,5%. Zatem łączny koszt prowizji wynosi 9,9% zebranych środków. Prowizja jest pobierana wyłącznie w przypadku, gdy dany projekt uzyska zakładaną ilość środków finansowych (w przypadku jej nieuzyskania portal pokrywa koszty prowizji za dokonane wpłaty oraz koszty zwrotów wpłat na konta finansujących)<sup>77</sup>.

Kolejną platformą finansowania społecznościowego (crowdfundingową) jest Odpalprojekt.pl. Platforma jest oparta na

<sup>76</sup> <https://polakpotrafi.pl/regulamin> (dostęp: 6.11.2018 r.).

<sup>77</sup> <https://polakpotrafi.pl/startuj> (dostęp: 6.11.2018 r.).

modelu donacyjnym i bonusowym. Operatorem portalu jest Beesfund SA z siedzibą w Warszawie. Za pośrednictwem portalu można zgłaszać projekty o charakterze społecznym, kulturalnym, sportowym lub gospodarczym<sup>78</sup>. Zgodnie z regulaminem portalu projektodawca może gromadzić kapitał za pomocą dwóch modeli (§ 4 ust. 12 regulaminu):

1. modelu „wszystko albo nic”, opierającego się na tych samych zasadach co w przypadku platformy Polakpotrafi.pl z tą różnicą, że przelew zebranych środków na rachunek projektodawcy zostaje dokonany w terminie nie 14 dni, lecz 14 dni roboczych od ostatniego dnia okresu publikacji. W przypadku niezbrania minimalnej kwoty kapitału określonej przez projektodawcę operator portalu dokonuje zwrotu wszystkich zebranych środków na rachunek bankowy finansujących w terminie 14 dni roboczych od ostatniego dnia okresu publikacji;
2. modelu „bierzesz, ile zbierzesz”, w którym projektodawca nie określa minimalnej kwoty kapitału potrzebnej do realizacji projektu, a przekazanie zebranych środków odbywa się w drodze przelewu na rachunek bankowy wskazany przez projektodawcę w terminie 14 dni roboczych od ostatniego dnia okresu publikacji.

Regulamin określa również czas trwania projektu oraz wysokość pobieranego wynagrodzenia i opłat. Czas trwania projektu nie może być krótszy niż jeden miesiąc i dłuższy niż trzy miesiące, przy czym dopuszcza się w drodze porozumienia zawartego między operatorem portalu a projektodawcą ustalenie innego okresu trwania projektu (w szczególności jego przedłużenie po upływie terminu lub ustalenie dłuższego okresu publikacji). Operator portalu pobiera wynagrodzenie netto w wysokości 4,9% zebranych środków (w modelu „wszystko albo nic”) lub 6,9% (w modelu „bierzesz, ile zbierzesz”). Operator portalu dopuszcza zawarcie odrębnego porozumienia w przedmiocie określenia indywidualnej wysokości wynagrodzenia należnego na rzecz operatora. Oprócz wynagrodzenia operatora konieczne jest opłacenie prowizji dla

<sup>78</sup> <https://odpalprojekt.pl/regulamin> (dostęp: 6.11.2018 r.).

operatora płatności w wysokości 2,5%. W związku z powyższym łączna wysokość wynagrodzenia i opłat wynosi odpowiednio 7,4% w modelu „wszystko albo nic” i 9,4% w modelu „bierzesz, ile zbierzesz” (§ 4 ust. 2 regulaminu).

Portal Zrzutka.pl jest kolejną platformą crowdfundingową opartą na modelu donacyjnym i bonusowym. Poprzez portal można zgłaszać projekty o charakterze biznesowym, kulturalnym, naukowym, społecznym, sprzedażowym oraz prywatnym. Pierwotna idea portalu miała polegać na stworzeniu platformy odwróconych zakupów grupowych, a jej pomysłodawcą był Tomasz Chołast. Ostatecznie portal stał się platformą do zbiórek środków na dowolne cele. Portal rozpoczął działalność na przełomie 2013 i 2014 r. Operatorem portalu jest Zrzutka Sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu. Zgodnie z regulaminem portalu organizator może zorganizować zrzutkę publiczną lub prywatną<sup>79</sup> (pkt VII i pkt VIII regulaminu):

1. zrzutka publiczna jest dostępna dla wszystkich użytkowników.

Po zaakceptowaniu zrzutki jako publicznej nie będzie możliwości zmiany jej tytułu (celu) i opisu. W chwili gdy organizator zbiórki dostarczy dokumentację potwierdzającą prawdziwość zbiórki, w jej widoku ukaże się informacja „organizator przesłał dokumenty potwierdzające prawdziwość opisu zbiórki”, co najczęściej będzie dotyczyło zrzutek charytatywnych;

2. zrzutka prywatna jest dostępna dla wybranych i indywidualnie oznaczonych użytkowników, a zatem wyłącznie dla określonego kręgu osób. Organizator zrzutki zaprasza do jej wsparcia wybranych użytkowników, wysyłając indywidualny link do zrzutki poprzez e-mail, wiadomość SMS lub inne kanały informacyjne. Zaproszeni użytkownicy mogą zapraszać kolejne osoby, w tym poprzez media społecznościowe. Podobnie jak w przypadku zrzutki publicznej, gdy organizator zbiórki dostarczy dokumentację potwierdzającą jej prawdziwość, w widoku zbiórki ukaże się informacja „organizator przesłał dokumenty potwierdzające prawdziwość opisu zbiórki”;

---

<sup>79</sup> <https://zrzutka.pl/regulamin> (dostęp: 6.11.2018 r.).



a po otrzymaniu tego statusu organizator nie ma możliwości zmiany celu i opisu zrzutki.

Organizator zrzutki wskazuje kwotę potrzebną do realizacji projektów, nie może ona być jednak niższa niż 1 zł (pkt VI ust. 3 regulaminu). Regulamin wprowadził również procedury ostrożnościowe względem organizatorów zrzutki. Organizatorzy zrzutki mogą zażądać wypłaty zgromadzonych środków w każdym czasie na swój rachunek bankowy (poprzez wykonanie przelewu weryfikacyjnego z dwudniowym terminem realizacji zlecenia wypłaty), przy czym jednorazowa wypłata nie może przekroczyć 10 tys. zł, a w przypadku gdy dany organizator zbiórki lub zbiorów zbierze kwotę powyżej 50 tys. zł, zostanie zastosowana automatyczna blokada wypłat do czasu przedstawienia przez organizatora dokumentów potwierdzających prawdziwość celów zrzutek lub wykazania poprzez inne okoliczności, że zebrane środki mają zostać odblokowane do dalszych wypłat. Powyższa procedura blokady wypłat jest również stosowana w przypadku pojedynczej zbiórki, która zgromadziła powyżej 20 tys. zł (pkt VI ust. 5 regulaminu). Do uprawnień operatora portalu należy również prawo do odwołania, zawieszenia lub przerwania zrzutki połączonych ze zwrotem wpłaconych składek w przypadku naruszenia lub uzasadnionego podejrzenia naruszenia postanowień regulaminu przez któregokolwiek z użytkowników biorących udział w zrzutce, jak również w przypadku naruszenia lub uzasadnionego podejrzenia naruszenia prawa podczas organizowania zrzutki. W sytuacji zawieszenia zrzutki może ona zostać przedłużona przez organizatora o czas trwania zawieszenia (pkt VI ust. 10 i ust. 11 regulaminu). Istnieje również możliwość wycofania składki przekazanej przez wspierającego. W tym celu niezbędne jest złożenie wniosku do organizatora, który może wycofać składkę w trakcie zrzutki lub po jej zakończeniu według własnej decyzji (pkt VI ust. 6 i ust. 7 regulaminu).

W przeciwieństwie do omówionych powyżej platform crowdfundingowych portal Zrzutka.pl nie pobiera żadnych opłat i prowizji za zorganizowanie zrzutek i wypłacanie środków, co powoduje, że organizator zrzutki może wpłacić na swój rachunek bankowy 100% zebranej kwoty. Portal finansuje swoje działanie

z darowizn przekazywanych przez organizatorów zrzutki przy wypłacie środków i darowizn przekazywanych przez wpłacających podczas dokonywania wpłat (załącznik nr 1 do regulaminu).

Fanimani.pl jest platformą crowdfundingową w modelu donacyjnym, która system wsparcia opiera na dokonywaniu zakupów w internecie. Portal Fanimani.pl powstał w grudniu 2014 r. z inicjatywy Fundacji FaniMani, a w szczególności Kurta Montgomery'ego, Norberta Wierbiłowicza i Marka Zywerta. Platforma wspiera finansowo organizacje charytatywne, szkoły, kluby sportowe, grupy społeczne oraz inne cele uznane za ważne przez użytkownika<sup>80</sup>. Operatorem portalu Fanimani.pl jest Fundacja FaniMani z siedzibą w Poznaniu. Model działania Fanimani.pl znacząco różni się od wyżej opisanych platform crowdfundingowych. Wspierający są zobowiązani do rejestracji w portalu. Następnie mogą dokonywać zakupów w sklepach internetowych mających porozumienie z operatorem portalu, na skutek czego (bez zmiany ceny produktu) przekazują średnio 2,5% wartości zakupów na wybraną przez siebie organizację. Zatem warunkiem koniecznym przekazania wsparcia jest skorzystanie z pośrednictwa portalu Fanimani.pl. Co istotne, korzystanie z portalu jest bezpłatne. Z informacji udostępnionych przez operatora wynika, że portal utrzymuje się z opłat uiszczanych przez partnerów, którzy ponoszą koszty umieszczenia informacji o danym podmiocie w portalu, co ma stanowić nie tylko formę reklamy, lecz także działanie z zakresu społecznej odpowiedzialności biznesu<sup>81</sup>.

Wspieramkulture.pl jest pierwszą w Polsce platformą crowdfundingową poświęconą w całości projektom związanym z kulturą, opartą na modelu donacyjnym i bonusowym. Powstanie tego serwisu miało stanowić odpowiedź na potrzeby twórców, którzy za jego pośrednictwem mogą zebrać środki na realizację twórczych inicjatyw. Serwis działa od grudnia 2012 r., a jego operatorem jest Fundacja Eger z siedzibą w Warszawie. Za pośrednictwem serwisu można finansować projekty w 15 kategoriach: architektura, design,

---

<sup>80</sup> <https://fanimani.pl/regulamin> (dostęp: 6.11.2018 r.).

<sup>81</sup> <https://fanimani.pl> (dostęp: 6.11.2018 r.).

projekty specjalne, film, fotografia, komiks, moda, muzyka, pisanie, rękodzieło, sztuki plastyczne, taniec, teatr i performance, nowe media i projekty wydawnicze. Zgodnie z informacją operatora serwisu Wspieramkulture.pl nie prowadzi działalności o charakterze charytatywnym i społecznym. Wspieranie projektów odbywa się w modelu „wszystko albo nic”, a zatem środki zebrane od wspierających są przekazywane twórcy wyłącznie w sytuacji, gdy zostanie zebrana cała kwota określona przez twórcę jako niezbędna do realizacji projektu<sup>82</sup>. Zgodnie z regulaminem serwisu<sup>83</sup> okres gromadzenia środków na dany projekt wynosi od 14 do 60 dni (§ 8 ust. 3 regulaminu).

Do obowiązków twórcy projektu należy sporządzenie listy prezentów, których forma jest uzależniona od kwoty udzielonego wsparcia. Forma prezentów jest dowolna, lecz muszą one być zgodne z obowiązującymi przepisami prawa (§ 8 ust. 5 regulaminu). Jeżeli projekt zostanie zakończony sukcesem, twórca po otrzymaniu darowizn jest zobowiązany do przekazania prezentu w terminie 60 dni roboczych od dnia zakończenia projektu. W przypadku niemożności przekazania prezentów w tym terminie twórca jest zobowiązany do poinformowania wspierających w terminie 15 dni roboczych o realnej dacie przekazania prezentu (§ 8 ust. 8 regulaminu). Na twórcę nałożono również obowiązek przedstawienia operatorowi serwisu raportu o wywiązaniu się z obowiązku przekazania zadeklarowanych prezentów, w terminie 90 dni od dnia zakończenia projektu (§ 8 ust. 9 regulaminu).

Wspierający projekt przekazuje na rzecz twórcy darowiznę pod warunkiem zawieszającym, który stanowi zebranie w wyznaczonym przez twórcę okresie 100% lub więcej kwoty niezbędnej do realizacji projektu (§ 2 ust. 18 regulaminu). Minimalna kwota darowizny wynosi 5 zł (§ 9 ust. 11 regulaminu). Każdorazowa wpłata dokonana przez wspierającego lub wspierającego anonimowo za pośrednictwem serwisu stanowi kaucję na poczet darowizny, a jej zaliczenia dokonuje się z uwzględnieniem przyjętego

---

<sup>82</sup> <http://wspieramkulture.pl/o-serwisie> (dostęp: 6.11.2018 r.).

<sup>83</sup> <http://wspieramkulture.pl/regulamin> (dostęp: 6.11.2018 r.).

modelu „wszystko albo nic”. W sytuacji gdy dany projekt nie uzyska 100% przewidzianej przez twórcę kwoty potrzebnej do realizacji projektu, całkowita kwota wniesionej kaucji podlega zwrotowi, a twórca nie może ponownie przedstawić tego projektu w serwisie (§ 9 ust. 2, ust. 3 i ust. 14 regulaminu). Wspierający może odwołać udzieloną darowiznę na podstawie oświadczenia o odwołaniu darowizny z wyjątkiem sytuacji, gdy dany projekt uzyskał już minimalną kwotę wsparcia, niezależnie od tego, czy okres trwania danego projektu już minął, czy też jeszcze trwa. W przypadku gdy odwołanie darowizny jest skuteczne, operator zwraca kwotę darowizny po dokonaniu potrącenia kosztów systemu płatności (§ 9 ust. 18 i ust. 19 regulaminu). Operator serwisu ma możliwość odwołania, zawieszenia lub przerwania gromadzenia środków finansowych na rzecz danego projektu w każdym czasie, według uznania, a w szczególności w razie naruszenia postanowień regulaminu przez twórcę. W razie zawieszenia gromadzenia środków finansowych na dany projekt i późniejszej decyzji operatora o jego wznowieniu okres zbierania środków zostaje przedłużony o okres, w którym gromadzenie było zawieszone (§ 9 ust. 15 i ust. 15 regulaminu). W przypadku uzyskania przewidzianej przez twórcę kwoty odpowiadającej deklarowanej wysokości wsparcia operator serwisu przekazuje kwoty wpłaconych darowizn w terminie 14 dni roboczych od dnia zakończenia projektu, po potrąceniu wynagrodzenia należnego operatorowi w wysokości 11% uzyskanego wsparcia, która to kwota zawiera również opłaty związane z dostarczeniem systemu płatności (§ 9 ust. 4 i ust. 8 regulaminu).

Stworz mistrza.pl to społecznościowy serwis internetowy oparty na modelu donacyjnym i bonusowym. Za pomocą serwisu można uzyskać wsparcie projektów z zakresu sportu, rekreacji i kultury fizycznej. Serwis promuje się jako pierwsza społeczność wspierająca polski sport, składająca się z osób, które chcą promować, wspierać i rozwijać polski sport na wszystkich poziomach<sup>84</sup>. Jego cechą charakterystyczną ma być stworzenie nowego modelu finansowania

---

<sup>84</sup> <https://stworz mistrza.pl/spolecznosc-stworz mistrza> (dostęp: 6.11.2018 r.).

sportu poprzez wypełnienie luki między sponsoringiem a crowdfundingiem. Ów nowy model ma polegać na umożliwieniu włączenia do konkretnej kampanii partnera/sponsora, który w zamian za umieszczenie swojego loga w danej kampanii, co ma być działaniem budującym markę danego podmiotu jako wspierającego sport, przekaże środki finansowe na nagrody dla wspierających (które przeważnie stanowią koszt danego projektu) lub wesprze finansowo kampanię, przez co projektodawca zbierze więcej środków (koszt nagród przeważnie stanowi koszt danego projektu)<sup>85</sup>. Operatorem serwisu jest Krzysztof Mytnik, prowadzący działalność gospodarczą jako KM-Partners Krzysztof Mytnik.

Zgodnie z regulaminem<sup>86</sup> do obowiązków projektodawcy należy nie tylko sporządzenie opisu projektu, wskazanie kwoty środków finansowych niezbędnych do wsparcia projektu (minimum 100 zł) i wskazanie okresu, w jakim środki powinny zostać zgromadzone (od 14 do 90 dni), lecz także określenie świadczenia oferowanego w zamian za uzyskane wsparcie finansowe (pkt 4.3 regulaminu). Projektodawca jest zobowiązany do spełnienia indywidualnego świadczenia (nagród) na rzecz wspierających w zamian za dokonane wpłaty (niezależnie od przyjętego modelu wsparcia), z tym że rodzaj świadczenia może być uzależniony od kwoty wsparcia (pkt 5.4 regulaminu). Nagrodami mogą być w szczególności spersonalizowane gadżety, bilety wstępu na wydarzenie, tytuł mecenasa czy pakiet sponsorski<sup>87</sup>. Minimalna wysokość wsparcia wynosi 1 zł (pkt 5.5 regulaminu).

Finansowanie w ramach serwisu odbywa się w modelu „wszystko albo nic” lub w modelu „bierzesz, ile zbierzesz” (pod warunkiem, że projektodawca w opisie projektu zamieści informację, że zebrane środki mają zostać wypłacone również w przypadku nie uzyskania całości kwoty). Podobnie jak w przypadku innych

---

<sup>85</sup> <https://stworz mistrza.pl/spolecznosc-stworz mistrza> (dostęp: 6.11.2018 r.).

<sup>86</sup> <https://stworz mistrza.pl/regulamin> (dostęp: 6.11.2018 r.).

<sup>87</sup> <https://stworz mistrza.pl/wp-content/uploads/2015/12/Zanim-za-czniesz.pdf> (dostęp: 6.11.2018 r.).

platform crowdfundingowych, istnieje możliwość wycofania udzielonego wsparcia, z tym że w sytuacji, gdy dany projekt nie uzyska zakładanej przez projektodawcę kwoty finansowania, wspierający zostanie poinformowany o możliwości przeniesienia środków na inny projekt realizowany w ramach serwisu, a w przypadku braku zgody na przekazanie środków operator dokona zwrotu wpłaconej kwoty w terminie siedmiu dni od dnia zgłoszenia żądania (pkt 5.8 i 5.9 regulaminu). W przypadku gdy projekt zakończy się sukcesem, tj. uzyskaniem zakładanego wyniku finansowego, lub gdy projektodawca wybierze model „bierzesz, ile zbierzesz”, operator przekazuje zebrane środki w terminie 48 godzin od zakończenia okresu trwania projektu (pkt 5.6 regulaminu). Operator projektu pobiera prowizję od zebranych wpłat, która jest ustalana indywidualnie z projektodawcą, lecz nie może wynieść więcej niż 12,5% (pkt 5.7 regulaminu).

Siepomaga.pl to największa w Polsce platforma internetowa, za pomocą której są zbierane środki na działalność filantropijną, oparta na modelu donacyjnym. Portal został założony przez Patryka Urbana. Operatorem serwisu jest Fundacja Siepomaga z siedzibą w Poznaniu. W ramach serwisu powstała społeczność tzw. pomagaczy.

Zgodnie z regulaminem<sup>88</sup> serwis jest pośrednikiem pomiędzy organizacjami pozarządowymi prowadzącymi działalność charytatywną a darczyńcami, którzy wspomagają działalność danej organizacji. W ramach serwisu dopuszcza się trzy formy wsparcia<sup>89</sup>:

- a) zbiórki dla organizacji pozarządowych, tj. fundacji, stowarzyszeń, klubów sportowych czy też organizacji kościelnych mających status partnera (§ 1 pkt 5 regulaminu). Osoby mające status pomagacza mogą przekazywać darowizny na realizację celów statutowych partnerów, w tym na pomoc dla ich podopiecznych;
- b) zbiórki dla potrzebujących. Regulamin serwisu dopuszcza, aby użytkownik serwisu zgłosił osobę, która wymaga wsparcia ze

<sup>88</sup> <https://www.siepomaga.pl/regulamin> (dostęp: 6.11.2018 r.).

<sup>89</sup> <https://www.siepomaga.pl/jak-dzialamy> (dostęp: 6.11.2018 r.).

względem na trudną sytuację życiową. W takiej sytuacji operator serwisu rozważy możliwość zgłoszenia zbiórki w serwisie, ale może również nie udzielić odpowiedzi na zgłoszenie, według swojego uznania (§ 11 regulaminu);

- c) skarbonki tworzone przez pomagaczy. Każda osoba lub każdy podmiot o statusie pomagacza, tj. osoba fizyczna mająca pełną lub ograniczoną zdolność do czynności prawnych oraz osoba prawna lub jednostka organizacyjna mająca zdolność do czynności prawnych, która nie ma osobowości prawnej, a która dokonała nieodpłatnej rejestracji w serwisie (§ 1 pkt 6 regulaminu), może utworzyć tzw. skarbonkę, za pomocą której przyczynia się do promocji zbiórki i szybszej realizacji jej celu. Kwoty przekazywane w ramach skarbonki stanowią darowiznę na rzecz operatora serwisu. Operator zaś przekazuje ją na rzecz danego partnera jako dotację na zbiórkę, w której ramach została utworzona skarbonka. Skarbonka zostaje usunięta po zakończeniu zbiórki, a w sytuacji gdy zbiórka zostaje usunięta z serwisu lub też gdy o usunięciu zbiórki zdecyduje sam pomagacz, dotacje przekazane na zbiórkę związaną ze skarbonką nie podlegają zwrotowi (§ 10 regulaminu).

Regulamin dopuszcza ogłaszanie zbiórek w serwisie przez partnerów lub operatora, przy czym partner ogłaszający zbiórkę zobowiązuje się, że nie będzie prowadził działań mających na celu promocję tej samej zbiórki w innych serwisach takich jak Chcepomagać.org, Zrzutka.pl czy Pomagam.pl (§ 8 ust. 1 i ust. 2 regulaminu). Operator serwisu ma również uprawnienie do odmowy opublikowania zbiórki bez podania przyczyny (§ 8 ust. 1 i ust. 2 regulaminu).

Pomagacze mogą przekazywać środki finansowe na rzecz danej zbiórki wyłącznie w formie darowizny na rzecz operatora, który zobowiązuje się do przekazania zebranych darowizn na rzecz partnera w celu realizacji zbiórki, o ile nie powstanie obowiązek zwrotu dotacji, np. w sytuacji usunięcia zbiórki z serwisu (§ 8 ust. 4 i ust. 7 regulaminu). Przekazanie darowizny następuje po zleceniu wypłaty przez partnera nie później niż w terminie czterech dni roboczych od dnia złożenia przez partnera zlecenia wypłaty za

pośrednictwem serwisu (§ 8 ust. 14 regulaminu). Darowizna jest przekazywana na rachunek bankowy partnera, zweryfikowany przez operatora serwisu (§ 8 ust. 15 regulaminu). Partner jest również zobowiązany do opublikowania w serwisie raportu dotyczącego sposobu wydatkowania środków pochodzących z darowizn otrzymanych w związku ze zbiórką oraz innych informacji żądanych przez operatora (§ 8 ust. 13 regulaminu).

W ramach serwisu Siepomaga.pl operator wprowadził jeszcze jedną formę wsparcia partnerów w postaci dotacji przekazywanych przez pomagaczy na realizację celów statutowych partnera, tj. bez powiązania z konkretną zbiórką. Operator wymaga jednak, aby cele statutowe partnera mieściły się w ramach działalności pożytku publicznego i pokrywały w całości z celami statutowymi operatora (§ 9 ust. 1 regulaminu).

Zgodnie z przyjętym rozwiązaniem korzystanie z serwisu łączy się z koniecznością przekazania darowizny na rzecz operatora. Operator pobiera kwotę stanowiącą 6% kwoty dotacji przekazywanych przez pomagaczy w ramach zbiórek i stałej pomocy jako darowiznę na cele statutowe operatora, która zostaje przeznaczona na pokrycie m.in. kosztów utrzymania serwisu, opłat i prowizji pobieranych przez serwis pośrednictwa finansowego oraz opłat i prowizji bankowych. Jednocześnie operator nie pobiera od pomagaczy i partnerów żadnych prowizji i opłat za korzystanie z serwisu (§ 8 ust. 16 regulaminu).

Platforma Pomagam.pl prezentuje się jako największy w Polsce i najpopularniejszy serwis do tworzenia internetowych zbiórek pieniężnych na dowolny cel, np. pokrycie kosztów leczenia, realizację projektów społecznych, kulturalnych i biznesowych oraz spełnianie marzeń<sup>90</sup>. Serwis prowadzi zbiórki w kategoriach: leczenie, potrzeby, wolontariat, społeczność, zwierzęta i marzenia, lecz za jego pośrednictwem można zgłaszać zbiórki na dowolny cel<sup>91</sup>. Operatorem serwisu jest Crowdfunding Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie. Serwis nie jest organizatorem zbiórek,

<sup>90</sup> <https://pomagam.pl/spolecznosc> (dostęp: 12.11.2018 r.).

<sup>91</sup> <https://pomagam.pl/pytania> (dostęp: 12.11.2018 r.).



lecz narzędziem umożliwiającym organizatorom publikowanie zbiórek oraz dokonywanie wpłat na zbiórki.

Zgodnie z regulaminem<sup>92</sup> zbiórkę może zorganizować zarejestrowany użytkownik (organizator zbiórki): osoba fizyczna, która ukończyła 18 lat i ma pełną zdolność do czynności prawnych, osoba prawna oraz jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, lecz mająca zdolność prawną, a także osoby, które ukończyły 13. rok życia, ale nie ukończyły 18 lat, w zakresie, w jakim mogą nabywać prawa i zaciągać zobowiązania zgodnie z przepisami prawa. Użytkownik sam przygotowuje i publikuje zbiórkę w serwisie, określając jej cel. Opis zbiórki musi zawierać informację, jaka relacja łączy organizatora zbiórki z osobą, dla której jest ona prowadzona, a w sytuacji braku spokrewnienia należy zamieścić informację, że osoba, na której rzecz prowadzona jest zbiórka, bądź jej najbliżsi krewni wyrażają zgodę na przeprowadzenie zbiórki. Regulamin serwisu stanowi, że zakazane jest promowanie ziórek w sposób naruszający prawo, regulamin, prawa osób trzecich lub dobre obyczaje. Organizator zbiórki określa w sposób dowolny czas trwania zbiórki oraz planowaną do zebrania kwotę (regulamin nie stawia w tym zakresie żadnych dodatkowych wymagań, jak to się dzieje w przypadku innych platform crowdfundingowych). Ponadto organizator ma prawo do przedłużenia czasu trwania zbiórki oraz do dowolnej zmiany wysokości kwoty potrzebnej do realizacji celu zbiórki. To od woli organizatora zbiórki zależy, kiedy środki zgromadzone podczas zbiórki zostaną wypłacone (organizator składa dyspozycję wypłaty operatorowi serwisu). Środki finansowe zebrane podczas zbiórki są wpłacane na rachunek bankowy operatora, a następnie na rachunek bankowy wskazany przez organizatora zbiórki (prowadzony przez bank mający siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej) lub rachunek bankowy dowolnej organizacji społecznej zarejestrowanej w KRS. Organizator zbiórki oddaje operatorowi serwisu zgromadzone wpłaty na przechowanie do momentu ich wypłaty, przy czym przechowywane wpłaty operator może przyjąć w nieodpłatny depozyt.

<sup>92</sup> <https://pomagam.pl/regulamin> (dostęp: 12.11.2018 r.).

Wpłaty dokonywane przez użytkowników wspierających daną zbiórkę stanowią darowizny i nie podlegają zwrotowi, w przeciwieństwie do rozwiązań przyjętych na innych platformach crowdfundingowych. Użytkownik może również przekazać darowiznę na rzecz Pomagam.pl, z przeznaczeniem na utrzymanie i dalszy rozwój serwisu.

W sytuacji naruszenia prawa, postanowień regulaminu, praw osób trzecich, dobrych obyczajów operator serwisu ma prawo do podjęcia działań zapobiegawczych, np. usunąć niektóre treści lub zablokować dostęp do nich, zawiesić, usunąć lub ograniczyć dostęp do zbiórki lub konta w serwisie czy też wstrzymać wypłaty lub wpłaty ze zbiórki.

Zgodnie z regulaminem samo stworzenie i prowadzenie zbiórki jest darmowe, jednakże operator serwisu od każdej dokonanej wpłaty dokonuje potrącenia w łącznej wysokości 7,5% (5% jest przeznaczane na promocję serwisu, a 2,5% na pokrycie kosztów operatorów płatności). Powyższa prowizja staje się wymagalna i jest potrącana z chwilą zaksięgowania wpłaty od darczyńcy na rachunku bankowym operatora.

Pomagamy.im jest kolejną platformą opartą na modelu donacyjnym. Operatorem serwisu jest Grupa Wspieram.to Sp. z o.o. z siedzibą w Szczecinie, prowadząca również platformę Wspieram.to. Serwis jest przeznaczony do organizacji zbiórek, w szczególności zbiórek na cele charytatywne<sup>93</sup>. Operator zalicza działalność prowadzoną przez serwis do fundraisingu. Projekty zgłaszane do realizacji są podzielone na kategorie: wolontariat, dzieci, ochrona środowiska, leczenie, bezdomni i ubodzy, niepełnosprawni, akcja społeczna, pomoc pokrzywdzonym, zwierzęta<sup>94</sup>. Zgodnie z regulaminem zbiórek fundraisingowych<sup>95</sup> (mającym zastosowanie do zbiórek ogłaszanych na platformach Wspieram.to i Pomagamy.im) w danym projekcie uczestniczą trzy podmioty: projektodawca, beneficjent finansowania i wspierający. Projektodawca

<sup>93</sup> [https://pomagamy.im/jak\\_to\\_dziala](https://pomagamy.im/jak_to_dziala) (dostęp: 12.11.2018 r.).

<sup>94</sup> [https://pomagamy.im/jak\\_to\\_dziala](https://pomagamy.im/jak_to_dziala) (dostęp: 12.11.2018 r.).

<sup>95</sup> <https://pomagamy.im/regulamin> (dostęp: 12.11.2018 r.).

„Pomagamy.im”, będący jednocześnie użytkownikiem serwisu, zgłasza chęć zorganizowania kampanii za pośrednictwem formularza dostępnego w serwisie, jak również wskazuje, jakie działania podejmie po zebraniu deklarowanej kwoty oraz ewentualnych nadwyżek (§ 3 ust. 2 i ust. 3 regulaminu). Projektodawca udziela jednocześnie pełnomocnictwa do przekazania informacji, materiałów oraz zgód przekazanych i udzielonych za pośrednictwem formularza (§ 3 ust. 4 regulaminu). Operator serwisu nie gwarantuje projektodawcy ani beneficjentowi finansowania osiągnięcia jakiegokolwiek kwoty wsparcia (§ 6 ust. 1 regulaminu). Co istotne, ani projektodawca, ani beneficjent finansowania nie są zobowiązani do jakichkolwiek świadczeń wzajemnych na rzecz wspierających, w tym do przekazywania im nagród (§ 3 ust. 6 regulaminu). Płatności dokonywane przez wspierających mają charakter darowizny udzielanej beneficjentowi finansowania (§ 3 ust. 7 regulaminu). Operator serwisu ma uprawnienie do przerwania prezentacji danej inicjatywy w sytuacji naruszenia regulaminu serwisu lub regulaminu zbiorów fundraisingowych (§ 6 ust. 7 regulaminu). Daną kampanię uważa się za zakończoną sukcesem w sytuacji, gdy wspierający dokonali jakiegokolwiek płatności. Operator serwisu przekazuje beneficjentom finansowania otrzymane środki niezależnie od ich wysokości po potrąceniu prowizji serwisu w wysokości 3,5% i prowizji operatora płatności w wysokości 2,5% (§ 3 ust. 5 regulaminu).

Mając na uwadze przedstawione powyżej charakterystyki i zasady działania platform crowdfundingowych, wynikające z treści przeanalizowanych regulaminów, należy stwierdzić, że sposób organizacji tych platform nie jest jednolity. Po pierwsze, operatorami powyższych platform są zarówno spółki kapitałowe oraz organizacje pozarządowe (fundacje i stowarzyszenia), jak i osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą. Po drugie, regulaminy platform przewidują formy wsparcia oparte na różnych modelach crowdfundingu, a przede wszystkim na modelu „wszystko albo nic” lub modelu „bierzesz, ile zbierzesz”, w zależności od preferencji operatora platformy. Po trzecie, różnice wynikają ze sposobu wynagradzania operatorów platform – od modelu

opartego na prowizji od dokonanych wpłat, po model dobrowolnych darowizn na rzecz operatora. Po czwarte, operatorzy platform sami definiują proces finansowania społecznościowego w dowolny sposób, określając go mianem „zbiórki”, „zrzutki” czy też „finansowania projektu”. Po piąte, niejednolite są również regulacje w zakresie określenia katalogu podmiotów i osób mogących brać udział w danym projekcie po stronie organizatora i wspierającego. Niezależnie od powyższego należy stwierdzić, że crowdfunding jako forma wpierania rozwoju filantropii w Polsce zaczyna się cieszyć dużą popularnością wśród użytkowników internetu, o czym świadczą znaczące sumy uzyskane za pośrednictwem m.in. wyżej scharakteryzowanych platform oraz liczba odsłon. To wszystko pozwala stwierdzić, że crowdfunding może stać się jednym z najistotniejszych i najefektywniejszych narzędzi do uzyskiwania środków na działalność filantropijną w Polsce.

## 5.5. Regulacje prawne dotyczące crowdfundingu donacyjnego w Polsce

Na wstępie należy podkreślić, że crowdfunding jako zjawisko społeczne i gospodarcze nie jest przedmiotem jednolitej regulacji prawnej. Na poziomie globalnym pierwszą regulacją prawną dotyczącą crowdfundingu był amerykański Jumpstart Our Business Startups (JOBS) Act, podpisany przez prezydenta USA 5 kwietnia 2012 r. Jej celem były wsparcie rozwoju mikroprzedsiębiorczości i łagodzenie skutków kryzysu gospodarczego z 2008 r. Jednym ze sposobów wsparcia rozwoju mikroprzedsiębiorczości miało być finansowanie społecznościowe, w tym crowdfunding udziałowy uregulowany w sekcji III JOBS Act. Zgodnie z założeniami JOBS Act amerykańska Securities and Exchange Commission (SEC) została zobligowana do przygotowania rozporządzeń wykonawczych, a proces ten w odniesieniu do wdrożenia części III zakończył

się dopiero 30 października 2015 r.<sup>96</sup>, co było postrzegane w opinii publicznej jako próba pozostawienia instytucji finansowych na uprzywilejowanej pozycji i czynnik, dla którego kilkudziesięciu operatorów platform crowdfundingu udziałowego nie mogło rozpocząć planowanej działalności<sup>97</sup>. Na poziomie Unii Europejskiej w 2013 r. były prowadzone konsultacje społeczne w przedmiocie ewentualnego uregulowania instytucji crowdfundingu w prawie wspólnotowym, zakończone wydaniem przez Komisję Europejską 27 marca 2014 r. komunikatu do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów pt. „Uwolnienie potencjału finansowania społecznościowego w Unii Europejskiej”<sup>98</sup>. Z treści komunikatu wynikało, że należy monitorować sektor finansowania społecznościowego, lecz na tym etapie rozwoju nie należy wprowadzać wiążących regulacji na poziomie prawa wspólnotowego. Rząd Rzeczypospolitej Polskiej w stanowisku<sup>99</sup> do powyższego komunikatu stwierdził, że sektor finansowania społecznościowego w Polsce jest jeszcze w początkowej fazie rozwoju, a w związku z tym rząd popiera działania Komisji Europejskiej mające na celu wykorzystanie rozwoju potencjału finansowania społecznościowego w Unii Europejskiej, a w szczególności stanowisko o niewprowadzaniu wiążących regulacji na poziomie prawa wspólnotowego. Ponadto z treści stanowiska wynika, że „wprowadzenie na takim etapie wiążących, sztywnych regulacji mogłoby niepotrzebnie ograniczyć możliwość rozwoju finansowania społecznościowego, rozwój innowacyjnych platform i sukces

---

<sup>96</sup> D. Kordela, *Crowdfunding udziałowy w Stanach Zjednoczonych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, oeconomica” 2016, t. 50, nr 4, s. 240.

<sup>97</sup> Ł. Kalinowski, dz. cyt., s. 42.

<sup>98</sup> <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/PL/1-2014-172-PL-F1-1.Pdf> (dostęp: 16.11.2018 r.).

<sup>99</sup> Stanowisko Rządu – Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Uwolnienie potencjału finansowania społecznościowego w Unii Europejskiej”, <https://docplayer.pl/3219436-Stanowisko-rzadu-tytul.html> (dostęp: 16.11.2018 r.).

nowatorskich przedsięwzięć<sup>100</sup>. W związku z powyższym, zgodnie ze stanowiskiem rządu należało przede wszystkim monitorować rozwój rynku, identyfikować bariery rozwoju bądź zagrożenia dla uczestników, a dopiero po dokonaniu analizy rozważyć ewentualne działania legislacyjne.

Niezależnie od powyższych działań podejmowanych przez organy Unii Europejskiej trzy kraje członkowskie wprowadziły regulacje dotyczące działania platform crowdfundingowych: Włochy (czerwiec 2013 r.), Wielka Brytania (kwiecień 2014 r.) i Francja (maj 2014 r.). Zgodnie z poglądami doktryny powyższa legislacja skupiała się głównie na statusie platform crowdfundingowych, przyjmując, że stanowią one podmioty finansowe (podlegające nadzorowi i obowiązkowi rejestracji), oraz na ochronie fundatorów (inwestorów) przed wszelkimi ryzykami<sup>101</sup>.

W dniu 8 marca 2018 r. Komisja Europejska zaprezentowała strategię na rzecz europejskiego rozwoju branży fintech (Fin Tech Action Plan), w której ramach przygotowano projekt rozporządzenia w sprawie dostawców usług crowdfundingu dla biznesu<sup>102</sup>. Celem strategii ma być m.in.: stworzenie przyjaznego otoczenia prawnego dla powstawania platform crowdfundingowych kojarzących małych przedsiębiorców i nieprofesjonalnych inwestorów<sup>103</sup>, zwiększające tym samym dostępność finansowania przedsiębiorców, przedsiębiorstw start-upów i całego sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Co istotne, projekt rozporządzenia będzie dotyczył wyłącznie crowdfundingu udziałowego i dłużnego, a finansowanie społecznościowe oparte na darowiznach (model donacyjny) i nagrodach nie wchodzi w jego zakres przedmiotowy<sup>104</sup>. Takie stanowisko jest również zbieżne ze stanowiskiem wyrażonym w 2014 r.

---

<sup>100</sup> Tamże, s. 4.

<sup>101</sup> M. Lissowska, dz. cyt., s. 77–78.

<sup>102</sup> [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:oea638be-22cb-11e8-ac73-01aa75ed71a1.0010.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:oea638be-22cb-11e8-ac73-01aa75ed71a1.0010.02/DOC_1&format=PDF) (dostęp: 16.11.2018 r.)

<sup>103</sup> <http://www.codozasady.pl/projekt-rozporzadzenia-dotyczacego-crowdfundingu-jako-czesc-strategii-komisji-europejskiej-na-rzecz-rozwoju-fintechu/> (dostęp: 16.11.2018 r.)

<sup>104</sup> Tamże, s. 3.

przez Komitet Ekonomiczno-Społeczny. W opinii „Uwolnienie potencjału finansowania społecznościowego w Unii Europejskiej”<sup>105</sup> komitet stwierdził wprost, że prawodawstwo europejskie powinno obejmować wyłącznie niektóre modele finansowania społecznościowego nastawione na zysk, a nie darowizny i inne modele finansowania nienastawione na zysk, które nie generują znaczących zagrożeń, „a wszelkie nieprawidłowości już obecne są objęte prawem administracyjnym oraz przepisami prawa karnego państw członkowskich”<sup>106</sup>.

Przedmiotem niniejszego podrozdziału są regulacje prawne dotyczące wyłącznie crowdfundingu donacyjnego w Polsce. Crowdfunding, w tym crowdfunding donacyjny, nie jest objęty odrębną regulacją prawną<sup>107</sup>, a jego charakterystyka wymaga sięgnięcia do różnych aktów prawnych. W tym celu można wyodrębnić trzy grupy zagadnień:

- a) relacje między crowdfundingiem donacyjnym a zbiórkami publicznymi;
- b) charakter stosunków prawnych łączących projektodawcę i wspierającego;
- c) obowiązki podatkowe wynikające z zastosowania modelu crowdfundingu donacyjnego.

Z uwagi na zakres podrozdziału pomijam kwestię statusu prawnego operatora platformy crowdfundingowej, gdyż nie jest ona podmiotem organizującym dany projekt, daną zbiórkę czy zrzutkę, lecz jedynie narzędziem umożliwiającym ogłoszenie inicjatywy i rozpoczęcie zbiórki środków. Zadaniem operatora platformy crowdfundingowej są wyłącznie udostępnienie platformy do ogłoszenia danej inicjatywy oraz gromadzenie środków finansowych,

---

<sup>105</sup> Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z dnia 9 lipca 2014 r. w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Uwolnienie potencjału finansowania społecznościowego w Unii Europejskiej” (2014/C 451/11), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014AE4004&from=PL> (dostęp: 1.12.2018 r.).

<sup>106</sup> Tamże, s. 6.

<sup>107</sup> K. Nowak, Z. Waśkiewicz, dz. cyt., s. 23.

które w zależności od przyjętego modelu są przekazywane twórcy projektu bądź też zwracane finansującym (w przypadku niezebrania całej kwoty niezbędnej do realizacji danej inicjatywy). Ponadto operator platformy nie jest związany stosunkiem zobowiązaniowym, który powstaje pomiędzy inicjatorem a finansującym<sup>108</sup>.

Wzajemna korelacja między crowdfundingiem donacyjnym, polegającym na dokonywaniu dobrowolnych wpłat środków pieniężnych na rzecz projektodawcy/organizatora zbiórki/zrzutki, a zbiórką publiczną była przedmiotem rozważań w okresie obowiązywania u.zb.p. Zgodnie z ówczesną ustawą zbiórkę publiczną (art. 1 u.zb.p.) stanowiło wszelkie publiczne zbieranie ofiar w gotówce lub naturze na pewien z góry określony cel i wymagała ona uprzedniego pozwolenia władzy. Z powyższej definicji nie można było wywieść, że crowdfunding, a w szczególności crowdfunding donacyjny, stanowi zbiórkę publiczną, jednakże pewną wątpliwość budziła konstrukcja § 1 pkt rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 listopada 2003 r. w sprawie sposobów przeprowadzenia zbiórek publicznych oraz zakresu kontroli nad tymi zbiórkami<sup>109</sup>, zgodnie z którą publiczna zbiórka ofiar w gotówce mogła być prowadzona m.in. w formie dobrowolnych wpłat na konto założone osobno dla każdej zbiórki publicznej przez przeprowadzającego zbiórkę publiczną. Powyższy stan prawny powodował, że podmioty, które organizowały zbiórki środków polegające na dokonywaniu dobrowolnych wpłat na konto, niejednokrotnie występowały o wydanie pozwolenia na zbiórkę publiczną, uznawały bowiem, że taka zbiórka wypełnia znamiona zbiórki publicznej. W tym kontekście warto przytoczyć wyrok SR dla Krakowa Podgórze w Krakowie<sup>110</sup>,

<sup>108</sup> Ł. Kalinowski, dz. cyt., s. 41.

<sup>109</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 listopada 2003 r. w sprawie sposobów przeprowadzania zbiórek publicznych oraz zakresu kontroli nad tymi ziórkami (Dz.U. z 2003 r. Nr 199, poz. 1947 ze zm.).

<sup>110</sup> Wyrok SR dla Krakowa Podgórze w Krakowie Wydział XI Karny z dnia 6 lutego 2012 r., XI W 1497/11/P, <http://prawo.vagla.pl/node/9704> (dostęp: 20.11.2018 r.).



będący najprawdopodobniej jedynym orzeczeniem odnoszącym się wprost do ww. zagadnienia<sup>111</sup>. W stanie faktycznym sprawy w portalu historycznym Histmag.pl umieszczono apel o wsparcie finansowe portalu, które miało być dokonywane za pomocą przelewów elektronicznych. Jednemu z animatorów serwisu zarzucono popełnienie wykroczenia polegającego na organizacji zbiórki publicznej bez zezwolenia. Sąd rozpatrujący sprawę uznał, że ustawowa definicja zbiórki publicznej w żaden sposób nie obejmuje obrotu bezgotówkowego (przelewy elektroniczne i system PayPal), a przepisy ww. rozporządzenia w części dotyczącej sklasyfikowania zbiórki w formie dobrowolnych wpłat na konto jako zbiórki publicznej są niezgodne z ustawą i jako takie nie mogą mieć zastosowania. Ponadto sąd uznał, że treść rozporządzenia rozszerzyła pojęcie zbiórki publicznej, a zatem wykroczyła poza delegację ustawową i doprowadziła do sprzeczności z ustawą. W związku z powyższym sąd uniewinnił obwinionego od zarzucanego mu czynu.

Powyzsza wątpliwość dotycząca charakteru prawnego zbiórki publicznej została zniesiona wraz z wejściem w życie u.z.p.z.p. Zgodnie z definicją legalną (art. 1 u.z.p.z.p.) zbiórkę publiczną stanowi zbieranie ofiar w gotówce lub naturze w miejscu publicznym na określony, zgodny z prawem cel pozostający w sferze zadań publicznych, o których mowa w art. 4 ust. 1 u.d.p.p.w., oraz na cele religijne. W związku z treścią definicji legalnej zbiórki publicznej w doktrynie przytacza się szereg argumentów świadczących o tym, że crowdfunding w żaden sposób nie stanowi zbiórki publicznej w rozumieniu ustawy. Tymi argumentami są cel crowdfundingu, tj. uzyskanie finansowania, a nie zbieranie ofiar; bezgotówkowy charakter świadczeń w ramach crowdfundingu; dokonywanie wpłat za pośrednictwem platform internetowych przy użyciu e-płatności, a zatem nie w miejscu publicznym w rozumieniu ustawy; dowolność wyznaczenia celu projektu crowdfundingowego, który niekoniecznie musi być celem pozostającym w sferze zadań publicznych, wskazanych w art. 4 ust. 1 u.d.p.p.w., oraz

---

<sup>111</sup> M. Frańczuk, dz. cyt., s. 54.

szerszy krąg podmiotów uprawnionych do organizacji projektu crowdfundingowego aniżeli krąg podmiotów uprawnionych do organizacji zbiórki publicznej, wynikający wprost z art. 3 u.z.p.z.p.<sup>112</sup> W związku z powyższym crowdfunding, w tym crowdfunding donacyjny, nie wchodzi w zakres pojęciowy zbiórki publicznej, a zatem nie podlega regulacji ustawowej, co znacząco ułatwia prowadzenie działalności crowdfundingowej (brak konieczności zgłaszania zbiórki w portalu zbiórek publicznych, brak konieczności składania sprawozdań).

Istotą crowdfundingu donacyjnego jest brak materialnego świadczenia zwrotnego dla wspierającego projekt, więc ograniczenie się do formy podziękowania polegającego w szczególności na wystosowaniu listu lub e-maila bądź też umieszczeniu na liście darczyńców<sup>113</sup>. Z związku z powyższym pomiędzy pomysłodawcą a finansującym powstaje stosunek prawny oparty na zasadzie swobody umów (art. 353<sup>1</sup> k.c.), któremu można przypisać cechy umowy darowizny<sup>114</sup>, pozostający jednak umową nienazwaną. O tym, że umowie zawartej w ramach crowdfundingu donacyjnego można przypisać cechy umowy darowizny, świadczą *essentialia negotii* umowy darowizny zaliczanej do umów jednostronnie zobowiązujących, konsensualnych, nieodpłatnych i kauzalnych<sup>115</sup>. Cechą pierwotną umowy darowizny jest dokonanie przez darczyńcę (kosztem własnego majątku) bezpłatnego świadczenia (przysporzenia majątkowego) na rzecz obdarowanego (art. 888 k.c.), Ponadto w doktrynie podkreśla się brak ekwiwalentności pomiędzy stronami umowy darowizny, gdyż korzyść

---

<sup>112</sup> K. Wojdyło, J. Czarnecki, dz. cyt., s. 34–35; Ł. Kalinowski, dz. cyt., s. 43; K. Nowak, Z. Waśkiewicz, dz. cyt., s. 24.

<sup>113</sup> M. Kraszewska-Szuba, *Crowdfunding: skutki w PIT, CIT i VAT*, „Rzeczpospolita”, 20.09.2017, <https://www.rp.pl/Podatek-dochodowy/309209971-Crowdfunding-skutki-w-PIT--CIT-i-VAT.html> (dostęp: 29.11.2018 r.).

<sup>114</sup> K. Wojdyło, J. Czarnecki, dz. cyt., s. 14; Ł. Kalinowski, dz. cyt., s. 40; interpretacja indywidualna z dnia 17 marca 2016 r. wydana przez Dyrektora Izby Skarbowej Warszawie, znak: IPPB2/4515-164/15-2/AF.

<sup>115</sup> G. Karaszewski, [w:] *Kodeks cywilny, Komentarz*, red. J. Ciszewski, wyd. 2, Warszawa 2014, art. 888.

uzyskana przez darczyńcę nie rodzi zobowiązania do świadczenia zwrotnego<sup>116</sup>. Przedmiotem darowizny mogą być w szczególności przeniesienie praw, w tym prawa własności; przekazanie określonych środków pieniężnych; ustanowienie praw majątkowych (np.: służebności osobistej) czy też zwolnienie obdarowanego z długu<sup>117</sup>. Co istotne, w przypadku crowdfundingu donacyjnego nie dochodzi do zachowania kodeksowej formy umowy darowizny (zastrzeżonej wyłącznie dla oświadczenia darczyńcy), jaką jest bazowo forma aktu notarialnego, zgodnie z art. 890 § 1 zd. 1 k.c. Jednakże z uwagi na fakt, że finansujący spełnia przyręczone świadczenie, tj. przekazuje środki finansowe na określony cel, to umowa darowizny bez zachowania formy aktu notarialnego obowiązuje i wywołuje skutki prawne (art. 890 § 1 zd. 2 k.c.). Powyższy przepis jest jednym z nielicznych w k.c., które przewidują możliwość konwalidacji nieważnej czynności prawnej<sup>118</sup>. Kolejną cechą charakterystyczną dla umowy zawartej w ramach crowdfundingu donacyjnego jest możliwość udzielenia darowizny pod warunkiem (art. 89 k.c.), gdyż w modelu „wszystko albo nic” projektodawca otrzyma środki finansowe wyłącznie w sytuacji wystąpienia zdarzenia przyszłego i niepewnego (warunku), tj. gdy uzyska od finansujących deklarowaną kwotę wsparcia, a w przypadku jej nieuzyskania przekazane środki finansowe są zwracane finansującym. Ponadto z uwagi na to, że celem działań w ramach crowdfundingu donacyjnego jest w szczególności zebranie na cele charytatywne środków finansowych, które muszą być przeznaczone na ściśle określone działania, np. sfinansowanie kosztów leczenia czy też zakup sprzętu rehabilitacyjnego, można przyjąć, że dokonana w ten sposób darowizna nakłada obowiązek przekazania jej na ściśle określony cel, a zatem jest darowizną zawierającą polecenie oznaczonego działania (893 k.c.), co czyni

---

<sup>116</sup> Z. Gawlik, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 3. *Zobowiązania – część szczególna*, red. A. Kidyba, wyd. 2, Warszawa 2014, art. 888.

<sup>117</sup> Tamże, art. 888.

<sup>118</sup> R. Trzaskowski, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 5. *Zobowiązania. Część szczególna*, red. J. Gudowski, wyd. 2, Warszawa 2017, art. 890.

ją tzw. darowizną obciążliwą<sup>119</sup>. Ostatnim zagadnieniem, sygnalizowanym również w doktrynie<sup>120</sup>, jest możliwość odwołania udzielonej darowizny. Z uwagi na specyfikę darowizny w ramach crowdfundingu donacyjnego zasadne wydaje się rozważanie możliwości odwołania darowizny z uwagi na rażącą niewdzięczność obdarowanego, czego można dokonać nawet po jej wykonaniu (art. 898 k.c.). Zgodnie z orzecnictwem przez rażącą niewdzięczność obdarowanego rozumie się:

takie zachowanie obdarowanego, polegające na działaniu lub zaniechaniu (nieczynieniu) skierowanym bezpośrednio lub nawet pośrednio przeciwko darczyńcy, które, oceniając rzecz rozsądnie, musi być uznane za wysoce niewłaściwe i krzywdzące darczyńcę. Chodzi tu przede wszystkim o popełnienie przestępstwa przeciwko życiu, zdrowiu lub czci albo mieniu darczyńcy oraz o naruszenie przez obdarowanego spoczywających na nim obowiązków wynikających ze stosunków osobistych (rodziny) łączących go z darczyńcą oraz obowiązku wdzięczności<sup>121</sup>.

W odniesieniu do darowizny w ramach crowdfundingu donacyjnego zachowaniem mogącym wypełnić przesłankę rażącej niewdzięczności mogłoby być zdefraudowanie zebranych środków, a w szczególności przeznaczenie ich na inny cel niż założony, zwłaszcza gdy środki były przekazywane na działalność charytatywną. Odwołanie darowizny następuje w drodze oświadczenia złożonego na piśmie przez darczyńcę obdarowanemu, w terminie roku od dnia, w którym darczyńca dowiedział się o niewdzięczności obdarowanego (art. 899 § 3 w zw. z art. 900 k.c.), z tym że forma pisemna jest zastrzeżona wyłącznie dla celów dowodowych (*ad probationem*), co powoduje, że niezachowanie formy pisemnej

---

<sup>119</sup> Z. Gawlik, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 3. *Zobowiązania – część szczególna*, red. A. Kidyba..., art. 893.

<sup>120</sup> K. Wojdyło, J. Czarnecki, dz. cyt., s. 14.

<sup>121</sup> Wyrok SN z dnia 7 maja 2003 r., IV CKN 115/01, LEX nr 137593.

nie powoduje nieważności oświadczenia, lecz trudności dowodowe, o których mowa w art. 74 § 1 k.c.<sup>122</sup> Darczyńca może też przebaczyć obdarowanemu (art. 899 § 1 k.c.). Należy również podkreślić, że w sytuacji gdy darczyńca uczynił zadość obowiązkowi wynikającemu z zasad współżycia społecznego, darowizna nie może zostać odwołana (art. 902 k.c.). W doktrynie podkreśla się, że powyższe świadczenie musi czynić zadość nie tylko zasadom współżycia społecznego, lecz także obowiązkowi moralnemu, do którego zalicza się m.in. darowiznę przekazaną z pobudek humanitarnych, dla osób w potrzebie, np. w celu ratowania zdrowia obdarowanego<sup>123</sup>. Zatem nie jest możliwe odwołanie darowizny w przypadku przekazania środków w ramach crowdfundingu donacyjnego na cele dobroczynne, jeżeli zostały one wydatkowane zgodnie z założonym przeznaczeniem.

Zastosowanie modelu crowdfundingu donacyjnego rodzi zobowiązania natury podatkowej. Zagadnienie to jest przedmiotem rozważań doktryny<sup>124</sup>. Należy stwierdzić, że zakres zobowiązań podatkowych uczestników finansowania społecznościowego w modelu crowdfundingu donacyjnego opiera się na założeniu, że pomiędzy pomysłodawcą a finansującym dochodzi do zawarcia umowy mającej cechy umowy darowizny, co rodzi określone zobowiązania podatkowe. Jednocześnie podkreśla się, że w omawianym modelu crowdfundingu nie dochodzi do jakichkolwiek świadczeń wzajemnych czy ekwiwalentnych, których wystąpienie rodzi zupełnie odmienne konsekwencje natury prawonopodatkowej. Analiza tego zagadnienia wymaga wyróżnienia modeli, w których:

- a) pomysłodawca jest osobą fizyczną nieprowadzącą działalności gospodarczej;

---

<sup>122</sup> G. Karaszewski, [w:] *Kodeks cywilny, Komentarz*, red. J. Ciszewski..., art. 900.

<sup>123</sup> R. Trzaskowski, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 5. *Zobowiązania. Część szczegółowa*, red. J. Gudowski..., art. 902.

<sup>124</sup> K. Wojdyło, J. Czarnecki, dz. cyt., s. 43–46; A. Kędzińska-Szczepaniak, K. Szopik-Depczyńska, K. Łazorko, dz. cyt., s. 96–97; A. Kędzińska-Szczepaniak, K. Szczepaniak, dz. cyt., s. 23–24.

b) pomysłodawca jest osobą fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą bądź osobą prawną.

W przypadku gdy pomysłodawcą jest osoba fizyczna nieprowadząca działalności gospodarczej, będzie ona zwolniona z podatku dochodowego od osób fizycznych na zasadzie wyłączenia przedmiotowego z art. 2 ust. 1 pkt 3 u.p.d.o.f., jednakże będzie zobowiązana do zapłaty podatku od darowizn<sup>125</sup>. W doktrynie podkreśla się, że powyższe zwolnienie dotyczy wyłącznie polskich rezydentów, a zatem osoby fizyczne niebędące rezydentami w Polsce mogą być zobowiązane do zapłaty podatku dochodowego na skutek zakwalifikowania przychodów z crowdfundingu donacyjnego jako przychodów z innych źródeł (art. 10 ust. 1 pkt 9 w zw. z art. 20 u.p.d.o.f.)<sup>126</sup>. Podatkowi od spadków i darowizn podlega nabycie przez osoby fizyczne własności rzeczy znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub praw majątkowych wykonywanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, m.in. tytułem darowizny (art. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy od spadków i darowizn<sup>127</sup>). Istotą podatku od spadków i darowizn jest przyjęcie, że zalicza się go: „do typowych podatków majątkowych, wymierzanych od przyrostu substancji majątkowej, nabytej w sposób nieodpłatny”<sup>128</sup>. Trzeba zwrócić uwagę, że w przypadku crowdfundingu donacyjnego może wystąpić sytuacja, w której dojdzie do nabycia własności praw majątkowych wykonywanych za granicą. Takie nabycie podlega podatkowi od darowizn wyłącznie w sytuacji, gdy nabywca (obdarowany) jest obywatelem polskim lub ma miejsce stałego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 2 u.s.d.). Obowiązek podatkowy

---

<sup>125</sup> Interpretacja indywidualna z dnia 17 marca 2016 r. wydana przez w Izbę Skarbową Warszawie, znak: IPPB2/4515-164/15-2/AF, <https://sip.mf.gov.pl>, nr dokumentu 466533/I (dostęp: 29.11.2018 r.).

<sup>126</sup> A. Kędzierska-Szczepaniak, K. Szopik-Depczyńska, K. Łazorko, dz. cyt., s. 96; K. Wojdyło, J. Czarnecki, dz. cyt., s. 44.

<sup>127</sup> Ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1813).

<sup>128</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 grudnia 2010 r., I SA/Gl 752/10, LEX nr 748337.

w przypadku crowdfundingu donacyjnego (z uwagi na brak możliwości zachowania formy aktu notarialnego) powstanie z chwilą spełnienia przyrzeczonego świadczenia. Ustalenie momentu spełnienia przyrzeczonego świadczenia będzie zależne od modelu finansowania przyjętego przez operatora platformy crowdfundingowej i zawsze będzie stanowiło dzień, w którym środki pieniężne przekazane w formie darowizny zostaną uznane na rachunku bankowym pomysłodawcy. Zatem w sytuacji, w której z uwagi na przyjęcie modelu „wszystko albo nic” nie dochodzi do zebrania wymaganej kwoty, a darczyńca otrzymuje zwrot środków tymczasowo zdeponowanych przez operatora platformy, obowiązek podatkowy z tytułu podatku od darowizn w ogóle nie powstanie. Ustawa o podatku od spadków i darowizn wyróżniła trzy grupy podatkowe, w zależności od stopnia pokrewieństwa lub powinowactwa pomiędzy darczyńcą a obdarowanym. I grupę podatkową stanowią małżonek, zstępni, wstępni, pasierb, zięć, synowa, rodzeństwo, ojczym, macocha i teść. II grupę podatkową stanowią zstępni rodzeństwa, rodzeństwo rodziców, zstępnych i małżonków pasierbów, małżonków rodzeństwa i rodzeństwo małżonków, małżonków rodzeństwa małżonków, małżonków innych zstępnych, a III grupę podatkową tworzą inni nabywcy (art. 14 ust. 3 u.s.d.). Z uwagi na charakter crowdfundingu jest rzeczą oczywistą, że najczęściej darczyńcami będą osoby zaliczane do III grupy podatkowej, a wsparcie definiowane jako *love money*, tj. wsparcie od najbliższej rodziny, nie będzie wsparciem dominującym<sup>129</sup>. Ustawodawca, określając wysokość należnego podatku, wprowadził regulację, zgodnie z którą podatek jest należny wyłącznie po przekroczeniu tzw. kwoty wolnej od podatku. Kwota ta jest określona odmiennie dla każdej grupy podatkowej i wynosi 9637 zł dla I grupy podatkowej; 7276 zł dla II grupy podatkowej i 4902 zł dla III grupy podatkowej. Kolejno wprowadzono skalę wysokości podatku, opierając się na zasadzie progresji odcinkowej, polegającej na różnicowaniu stawek

<sup>129</sup> A. Kędzierska-Szczepaniak, K. Szopik-Deczyńska, K. Łazorko, dz. cyt., s. 96.

w zależności od odcinków podstawy opodatkowania<sup>130</sup>. Wysokość podatku od darowizn z uwzględnieniem danej grupy podatkowej przedstawiono w tabeli nr 2.

**TABELA NR 2.**

Wysokość podatku od darowizn z uwzględnieniem danej grupy podatkowej

Kwoty nadwyżki w zł		Podatek wynosi
ponad	do	
1) od nabywców zaliczonych do I grupy podatkowej		
–	10 278	3%
10 278	20 556	308 zł 30 gr i 5% od nadwyżki ponad 10 278 zł
20 556	–	822 zł 20 gr i 7% od nadwyżki ponad 20 556 zł
2) od nabywców zaliczonych do II grupy podatkowej		
–	10 278	7%
10 278	20 556	719 zł 50 gr i 9% od nadwyżki ponad 10 278 zł
20 556	–	822 zł 20 gr i 12% od nadwyżki ponad 20 556 zł
3) od nabywców zaliczonych do III grupy podatkowej		
–	10 278	12%
10 278	20 556	1233 zł 40 gr i 16% od nadwyżki ponad 10 278 zł
20 556	–	2877 zł 90 gr i 7% od nadwyżki ponad 20 556 zł

Źródło: art. 15 ust. 1 u.s.d.

Ustalając kwotę ewentualnej zapłaty podatku od darowizn, należy mieć na względzie, że z uwagi na konstrukcję art. 9 ust. 2 u.s.d. przy ustalaniu kwoty wolnej od podatku konieczne jest prowadzenie ewidencji wpłat celem ustalenia, czy dany darczyńca udzielił w okresie pięciu lat poprzedzających rok ostatniego

<sup>130</sup> W. Nykiel, [w] S. Babiarez, A. Mariański, W. Nykiel, *Ustawa o podatku od spadków i darowizn. Komentarz*, Warszawa 2010, art. 15.



nabycia (wpłaty) kolejnych darowizn. Jeżeli taka sytuacja wystąpi, należy zsumować kwoty udzielonych darowizn, a w sytuacji przekroczenia wysokości kwoty wolnej powstanie obowiązek zapłaty podatku od całości otrzymanych darowizn. Analogicznie w sytuacji, gdy dany darczyńca dokona wyłącznie jednorazowej wpłaty lub kilku wpłat, które nie przekroczą kwoty wolnej od podatku, obowiązek zapłaty podatku od darowizn nie powstanie.

Należy również zwrócić uwagę na występujące zwolnienie podmiotowe w podatku od darowizn, w przypadku uzyskania w ramach crowdfundingu donacyjnego środków finansowych od najbliższej rodziny, co – jak już podkreślono – nie jest zjawiskiem częstym. Zgodnie z art. 4a u.s.d. zwolnione od podatku od darowizn będą m.in. nabycie praw majątkowych przez małżonka, zstępnych, wstępnych, pasierba, rodzeństwo, ojczyma i macochę (a zatem nawet nie wszystkich osób zaliczanych do I grupy podatkowej), jeżeli nabywca zgłosi nabycie Naczelnikowi Urzędu Skarbowego w terminie sześciu miesięcy od dnia powstania obowiązku podatkowego, a wysokość kwot nabytych od tej samej osoby w okresie pięciu lat poprzedzających rok, w którym nastąpiło ostatnie nabycie, przekroczy kwotę wolną od podatku. Ponadto obdarowany musi udokumentować otrzymanie środków dowodem przekazania na rachunek płatniczy nabywcy na jego rachunek, inny niż płatniczy, w banku lub spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej lub przekazem pocztowym.

Z uwagi na specyfikę crowdfundingu donacyjnego zawierane umowy mające charakter umów darowizny nie mogą dotyczyć przejęcia przez obdarowanego długów i ciężarów albo zobowiązań darczyńcy, a zatem umowy nie będą podlegały podatkowi od czynności cywilnoprawnych (art. 1 ust. 1 pkt d u.p.c.c.). W doktrynie podkreśla się, że przejęcie przez obdarowanego długów i ciężarów albo zobowiązań darczyńcy dotyczy:

świadczeń z tytułu najmu, dzierżawy, dożywocia, ubezpieczenia, zaciągniętego kredytu i innych umów, świadczenia lub inne obowiązki powstające na tle określonej sytuacji prawnorzeczowej (np. wynikające z obciążenia rzeczy

użytkowaniem lub służebnością, z obowiązku rozliczenia nakładów na rzecz pomiędzy jej właścicielem a posiadaczem itp.), należności z tytułu podatków, ceł lub innych opłat związanych z nabytym przedmiotem darowizny<sup>131</sup>.

W sytuacji gdy pomysłodawca jest osobą fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą lub osobą prawną, wszystkie środki uzyskane w ramach crowdfundingu donacyjnego stanowią w całości przychód podlegający zadeklarowaniu i opodatkowaniu podatkiem dochodowym na zasadach ogólnych. Zgodnie z art. 9 ust. 1 u.p.d.o.f. uopodatkowaniu podatkiem dochodowym podlegają wszelkiego rodzaju dochody, z wyjątkiem dochodów wymienionych w art. 21, 52, 52a i 52c ustawy oraz dochodów, od których na podstawie przepisów u.o.p. zaniechano poboru podatku. Ponadto zgodnie z art. 14 ust. 2 pkt 2 u.p.d.o.f. przychodem z działalności gospodarczej są m.in. inne nieodpłatne świadczenia otrzymane na pokrycie kosztów albo jako zwrot wydatków, z wyjątkiem sytuacji, gdy przychody te są związane z otrzymaniem, zakupem albo wytworzeniem we własnym zakresie środków trwałych lub wartości niematerialnych i prawnych, od których zgodnie z art. 22a–22o u.p.d.o.f. dokonuje się odpisów amortyzacyjnych. W doktrynie pojawiło się pytanie, czy dochód uzyskany z kampanii crowdfundingowej, a w szczególności z kampanii w ramach crowdfundingu donacyjnego, stanowi dochód z tzw. innych źródeł. W interpretacji indywidualnej wydanej przez Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie<sup>132</sup> zajęto stanowisko, wedle którego „powstanie przychodu należy rozważyć zawsze wtedy, gdy podatnik podatku dochodowego od osób fizycznych otrzymuje bez obowiązku świadczenia wzajemnego rzeczy lub prawa, bądź

---

<sup>131</sup> Z. Ofiarski, *Komentarz do ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych*, [w:] *Ustawa o opłacie skarbowej. Ustawa o podatku od czynności cywilnoprawnych. Komentarz*, Warszawa 2018, art. 1.

<sup>132</sup> Interpretacja indywidualna z dnia 5 marca 2015 r. wydana przez Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie, znak: IPPB1/415-1405/14-2/ES, <https://sip.mf.gov.pl>, nr dokumentu 418882/I (dostęp: 29.11.2018 r.).

inne świadczenia lub też możliwość korzystania z rzeczy lub praw”. Analizując stan faktyczny sprawy, w którym podatnik zorganizował „akcję crowdfundingową” zakładającą dokonywanie wpłat pod tytułem darmym, bez obowiązku świadczenia zwrotnego, Izba Skarbowa w Warszawie stwierdziła, że:

crowdfunding jest formą finansowania różnego rodzaju projektów przez społeczność, która jest lub zostanie wokół tych projektów zorganizowana. Przedsięwzięcie jest w takim przypadku finansowane poprzez dużą liczbę drobnych, jednorazowych wpłat dokonywanych przez osoby zainteresowane projektem. Wartość tych świadczeń stanowi zgodnie z art. 14 ust. 2 pkt przychód z działalności gospodarczej.

W odniesieniu do osób prawnych art. 12 ust. 1 pkt 1 u.p.d.o.p. stanowi, że do przychodów zalicza się m.in. otrzymane pieniądze, wartości pieniężne, w tym również różnice kursowe. W doktrynie reprezentowany jest pogląd, wedle którego otrzymane wpłaty powinny być zakwalifikowane do przychodu, jako otrzymane pieniądze, w momencie ich otrzymania<sup>133</sup>. Ustawodawca wprowadził jednak regulacje umożliwiające dokonywanie zwolnień z podatku dochodowego, skierowane do podatników podatku dochodowego od osób prawnych po spełnieniu poniższych wymagań formalnych. Z art. 17 ust. 1 pkt 6c u.p.d.o.p. wynika, że zwolnione z podatku są dochody OPP w części przeznaczonych na działalność statutową, z wyłączeniem działalności gospodarczej. W doktrynie podkreśla się, że ww. zwolnienie z podatku dochodowego dotyczy działalności statutowej danej organizacji, stanowiącej jednocześnie działalność ze sfery zadań publicznych, o których mowa w art. 4 u.d.p.p.w., do której to sfery zaliczamy

---

<sup>133</sup> Interpretacja indywidualna z dnia 7 sierpnia 2015 r. wydana przez Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie, znak: IPPB6/4510-32/15-4/AZ, <https://sip.mf.gov.pl>, nr dokumentu 437796/I (dostęp: 29.11.2018 r.).

m.in. działalność charytatywną<sup>134</sup>. Zatem w przypadku gdy osiągnięty przez organizację pożytku publicznego dochód (uzyskany w ramach crowdfundingu donacyjnego) zostanie w całości przeznaczony na działalność charytatywną, to zostanie on objęty ww. zwolnieniem. Z kolei z art. 17 ust. 1 pkt 4 u.p.d.o.p. wynika, że wolne od podatku są dochody podatników, których celem statutowym jest działalność naukowa; naukowo-techniczna; oświatowa, w tym również polegająca na kształceniu studentów; kulturalna; jak również w zakresie: kultury fizycznej i sportu; ochrony środowiska; wspierania inicjatyw społecznych na rzecz budowy dróg i sieci telekomunikacyjnej na wsi oraz zaopatrzenia wsi w wodę; dobroczynności; ochrony zdrowia i pomocy społecznej; rehabilitacji zawodowej i społecznej inwalidów oraz kultu religijnego w części przeznaczonych na te cele. Powyższy przepis w kontekście dochodów uzyskiwanych z crowdfundingu donacyjnego dotyczy przede wszystkim fundacji i stowarzyszeń, które nie mają statusu OPP, a prowadzą statutową działalność na rzecz dobroczynności. Twierdzenie to jest uzasadnione tym bardziej, że z ww. zwolnienia nie mogą skorzystać przedsiębiorstwa państwowe, spółdzielnie, spółki, przedsiębiorstwa komunalne mające osobowość prawną, dla których funkcję organu założycielskiego pełnią jednostki samorządu terytorialnego lub ich jednostki pomocnicze utworzone na podstawie odrębnych przepisów oraz samorządowe zakłady budżetowe i jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, będące podatnikami podatku dochodowego, jeżeli przedmiotem ich działalności jest zaspokajanie potrzeb publicznych pośrednio związanych z ochroną środowiska w zakresie wodociągów i kanalizacji, ścieków komunalnych, wysypisk i utylizacji odpadów komunalnych oraz transportu zbiorowego (art. 17 ust. 1c u.p.d.o.p.). Ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych stanowi ponadto, że aby uprawnione do tego podmioty mogły skorzystać z powyższego zwolnienia, to cały dochód (bez względu na termin wydatkowania)

---

<sup>134</sup> P. Małecki, M. Mazurkiewicz, *CIT. Podatki i rachunkowość. Komentarz*, wyd. 9, Warszawa 2018, art. 17.

musi być przeznaczony na cele określone w art. 17 ustawy (art. 17 ust. 1b u.p.d.o.p.).

Kolejną kwestią jest ewentualne objęcie wpłat przekazywanych w ramach crowdfundingu donacyjnego podatkiem od towarów i usług. Z uwagi na nieodpłatny charakter świadczeń oraz brak związku pomiędzy wykonaniem świadczenia a przekazanymi środkami pieniężnymi w doktrynie prezentowany jest pogląd, według którego świadczenia w ramach crowdfundingu donacyjnego nie są czynnościami opodatkowanymi podatkiem od towarów i usług<sup>135</sup>.

Ostatnią kwestią są ewentualne zobowiązania podatkowe po stronie wspierającego/darczyńcy, który uczestniczy w działalności z zakresu crowdfundingu donacyjnego. Należy stwierdzić, że na tych osobach, niezależnie od tego, czy są to osoby fizyczne (prowadzące działalność gospodarczą lub nieprowadzące jej), czy osoby prawne, nie ciąży zobowiązania podatkowe. Jeżeli jednak organizatorem akcji z zakresu crowdfundingu donacyjnego jest:

- a) organizacja pozarządowa w rozumieniu art. 3 ust. 2 i ust. 3 u.d.p.p.w. prowadząca działalność w sferze zadań publicznych, do których zaliczamy m.in.: działalność charytatywną (w tym nieposiadająca lub posiadająca status OPP), lub
- b) równoważna organizacja określona w przepisach regulujących działalność pożytku publicznego obowiązujących w innym niż Rzeczpospolita Polska państwie członkowskim Unii Europejskiej lub innym państwie należącym do Europejskiego Obszaru Gospodarczego, prowadząca działalność pożytku publicznego w sferze zadań publicznych z zastrzeżeniem wymagań określonych w art. 26 ust. 6e u.p.d.o.f. oraz w art. 18 ust. 1e u.p.d.o.p.;

---

<sup>135</sup> K. Wojdyło, J. Czarnecki, dz. cyt., s. 46; <https://www.biznes.gov.pl/firma/rozwoj-firmy/chce-znalezc-finanse-na-rozwoj-firmy/gdzie-szukac-pieniedzy-na-rozwoj-firmy/crowdfunding> (dostęp: 8.12.2018 r.). Stanowisko dotyczące wyłączenia z zakresu opodatkowania podatkiem od towarów i usług czynności niemających charakteru wynagrodzenia i wykonywanych nieodpłatnie bez zachowania zasady ekwiwalentności świadczeń zostało wyrażone w wyroku NSA z dnia 17 listopada 2010 r., I FSK 1917/09, LEX nr 794892.

to powyższe osoby mogą skorzystać z odliczenia podatkowego w wysokości maksymalnie 6% dochodu (w przypadku osób fizycznych – art. 26 ust. 1 pkt 9 u.p.d.o.f.) lub 10% dochodu (w przypadku osób prawnych – art. 18 ust. 1 pkt 1 u.p.d.o.p.). Odliczeniu do powyższej wysokości dochodu podlegają kwoty udzielonych darowizn.

Każdy z poprzednich rozdziałów dotyczący innych form prowadzenia działalności filantropijnej w Polsce był zakończony podrozdziałem poświęconym analizie orzecznictwa. W przypadku crowdfundingu, a w szczególności crowdfundingu donacyjnego, należy stwierdzić, że zagadnienie to nie było przedmiotem rozważań w orzecznictwie, z wyjątkiem kilku przytoczonych interpretacji indywidualnych wydanych przez Izby Skarbowe, rozpatrujących kwestie podatkowe prowadzenia działalności crowdfundingowej. Zatem przeprowadzenie analizy orzecznictwa nie jest możliwe. Przyczyną tego stanu rzeczy może być w szczególności fakt, że crowdfunding nie jest poddany jednolitej regulacji prawnej, której ewentualne wprowadzenie i przyszłe stosowanie z całą pewnością stanowiłyby przedmiot rozważań w orzecznictwie.

## 5.6. Podsumowanie

Crowdfunding, a w szczególności crowdfunding donacyjny, stanowi jedną z najbardziej innowacyjnych form prowadzenia działalności filantropijnej i jest obecny w Polsce zaledwie od kilkunastu lat. Crowdfunding, w przeciwieństwie do zbiórek publicznych czy loterii fantowych, nie ma w Polsce ukształtowanej, wielowiekowej tradycji. Ponadto crowdfunding, a w szczególności crowdfunding donacyjny, nie jest w Polsce przedmiotem odrębnej, kompleksowej regulacji prawnej, co powoduje, że prowadzenie działalności crowdfundingowej następuje z wykorzystaniem zasady swobody umów i przepisów prawa podatkowego. Jak już zostało dowiedzione, taki stan rzeczy nie jest niczym wyjątkowym, gdyż regulacje prawne dotyczące crowdfundingu zostały wprowadzone w nielicznych systemach prawnych na świecie.

Analizując zagadnienie crowdfundingu, w szczególności crowdfundingu donacyjnego, i jego wpływu na prowadzenie działalności filantropijnej w Polsce, należy stwierdzić, że pomimo braku jednolitej regulacji prawnej crowdfunding donacyjny zaczyna ograć coraz większą rolę w rozwoju filantropii w Polsce. Przyczynami tego stanu rzeczy mogą być w mojej ocenie w szczególności:

1. brak konieczności spełnienia jakichkolwiek procedur w celu zorganizowania kampanii crowdfundingowej – aby zorganizować kampanię należy ją „założyć” na jednej z platform crowdfundingowych, zgodnie postanowieniami regulaminu danej platformy. W tym kontekście należy również podkreślić stanowcze wyłączenie przez ustawodawcę działalności crowdfundingowej z zakresu przedmiotowego zbiórki publicznej;
2. brak konieczności ponoszenia przez organizatora akcji crowdfundingowej opłat administracyjnych – jedynymi opłatami występującymi w kampaniach crowdfundingowych są prowizje należne na rzecz niektórych operatorów platform crowdfundingowych i operatorów systemów płatności, wynoszące do ok. 10% wartości zebranych środków, pobierane wyłącznie z wpłat dokonywanych przez wspierających daną kampanię crowdfundingową;
3. szeroki katalog podmiotów, które mogą zorganizować kampanię crowdfundingową – zazwyczaj regulaminy platform crowdfundingowych dopuszczają możliwość organizacji kampanii przez osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki organizacyjne mające zdolność do czynności prawnych i niemające osobowości prawnej, co powoduje, że organizacji kampanii crowdfundingowej może się podjąć praktycznie każdy podmiot, który wyrazi taką chęć;
4. brak ograniczeń w zakresie wyznaczenia celu kampanii crowdfundingowej – jedynym ograniczeniem mogą być przepisy regulaminu platformy, który może precyzyjnie wskazywać kategorie, w jakich można organizować kampanię crowdfundingową;
5. nieograniczony krąg adresatów kampanii crowdfundingowej, którzy mogą ją wesprzeć dowolnymi kwotami;

6. szybkość organizacji kampanii crowdfundingowej – zazwyczaj może ona zostać rozpoczęta niezwłocznie po weryfikacji jej celu czy też analizie przedstawionych dokumentów przez operatora platformy crowdfundingowej. W związku z powyższym organizator kampanii ma możliwość niezwykle szybkiej reakcji na pojawiające się realne potrzeby, co stanowi niewątpliwą wartość dodaną w kontekście prowadzenia za pośrednictwem crowdfundingu donacyjnego działalności filantropijnej;
  7. prowadzenie kampanii crowdfundingowej wyłącznie w internecie za pośrednictwem wyspecjalizowanych platform crowdfundingowych, co w obliczu nieustannego rozwoju technologicznego powoduje, że dana kampania może być wsparta w dowolnym czasie, z wykorzystaniem systemów płatności elektronicznej, a więc w sposób maksymalnie elastyczny;
  8. możliwość nieograniczonego reklamowania danej kampanii crowdfundingowej, w tym przy wsparciu mediów, osób zainteresowanych daną kampanią oraz w mediach społecznościowych, co może być czynnikiem wpływającym na uzyskiwanie znaczących kwot;
  9. wzmacnianie funkcji kontroli społecznej poprzez umieszczenie na platformach crowdfundingowych aktualnych informacji o ilości zebranych środków, dzięki czemu wspierający lub potencjalni wspierający mają pełną informację na temat stopnia zaawansowania danej kampanii crowdfundingowej.
- Niezależnie od powyższych czynników można wyróżnić również pewne czynniki stanowiące zagrożenie przy korzystaniu z powyższej formy prowadzenia działalności filantropijnej. Zalicza się do nich w szczególności brak jednolitych regulacji prawnych dotyczących crowdfundingu; problem z ustaleniem treści stosunków prawnych łączących beneficjenta i wspierającego oraz kwestię statusu prawnego środków finansowych zdeponowanych na rachunku bankowym operatora platformy crowdfundingowej<sup>136</sup> przed przekazaniem ich na rachunek bankowy beneficjenta, tj. organizatora kampanii crowdfundingowej,

---

<sup>136</sup> K. Wojdyło, J. Czarnecki, dz. cyt., s. 63–64.



bądź też brak obowiązku sporządzenia sprawozdania z przeprowadzonej kampanii crowdfundingowej. Kolejnym zagadnieniem jest brak regulacji prawnych dotyczących wymagań stawianych operatorom platform crowdfundingowych (w szczególności w zakresie zabezpieczeń), którzy w drodze wydanego regulaminu mogą w sposób dowolny kształtować stosunki prawne między platformą a organizatorem kampanii crowdfundingowej i wspierającym, wprowadzając m.in. dowolną wysokość kwot prowizji pobieranych od uzyskanych środków, ustalając kwestię rezygnacji z prowadzenia kampanii czy też termin zwrotu środków uzyskanych podczas niej.

Podsumowując, należy stwierdzić, że crowdfunding donacyjny pomimo braku jednolitych regulacji prawnych powoli staje się tym narzędziem, które w przyszłości może stanowić jedną z najefektywniejszych form prowadzenia działalności filantropijnej w Polsce. Z danych uzyskanych tylko z niektórych portali wspierających crowdfunding donacyjny wynika, że łączne sumy zebranych środków mogą być liczone w setkach milionów złotych. Przyczyną tego stanu rzeczy mogą być rosnąca popularność internetu i platform crowdfundingowych, a także mediów społecznościowych, w których promowane są kampanie crowdfundingowe, oraz zmiana preferencji społecznych, przejawiająca się we wspieraniu działań dobroczynnych poprzez dowolne wpłaty dokonywane za pośrednictwem systemów płatności elektronicznych, dzięki czemu crowdfunding donacyjny odnotowuje dynamiczny i sukcesywny rozwój.

## ROZDZIAŁ 6

# Zbiórki publiczne, loterie fantowe, mechanizm przekazywania 1% podatku na rzecz OPP i crowdfunding – analiza prawnoporównawcza

Celem niniejszego rozdziału będzie analiza prawnoporównawcza polskich regulacji prawnych dotyczących zbiórek publicznych; loterii fantowych, z których dochód przekazywany jest na cele charytatywne; mechanizmu przekazywania 1% podatku dochodowego od osób fizycznych na rzecz wybranej OPP oraz przepisów odnoszących się do działalności crowdfundingowej, a w szczególności do crowdfundingu donacyjnego, z uwzględnieniem aspektów praktycznych. Przeprowadzenie wspomnianej analizy będzie niezbędne do sformułowania wniosków *de lege lata* i *de lege ferenda*.

### 6.1. Analiza prawnoporównawcza zakresów podmiotowych

Analizę prawnoporównawczą, stanowiącą przedmiot rozdziału, należy rozpocząć od omówienia zakresów podmiotowych, tj. przedstawienia, które podmioty zgodnie z przepisami prawa

mogą prowadzić omówione w powyższych rozdziałach formy działalności filantropijnej, a następnie porównania ich i oceny, z uwzględnieniem specyfiki danej formy prowadzenia działalności filantropijnej.

Przedstawienie zakresów podmiotowych rozpocznę od zbiorów publicznych. Podmiotami uprawnionymi do organizacji i przeprowadzenia zbiórki publicznej są (art. 3 u.z.p.z.p.):

1. organizacje pozarządowe w rozumieniu art. 3 ust. 2 u.d.p.p.w., tj.: osoby prawne lub jednostki organizacyjne, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia, niebędące jednostkami sektora finansów publicznych lub przedsiębiorstwami, instytutami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi oraz niedziałającymi w celu osiągnięcia zysku;
2. podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w., tj. 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; stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego; spółdzielnie socjalne, spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów u.sp., które nie działają w celu osiągnięcia zysku, przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników;
3. komitet społeczny powołany w celu przeprowadzenia zbiórki publicznej, zakładany przez co najmniej trzy osoby fizyczne mające pełną zdolność do czynności prawnych oraz niekarane za popełnienie przestępstwa przeciwko wiarygodności dokumentów, mieniu, obrotowi gospodarczemu, obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi lub za przestępstwo skarbowe (art. 4 ust. 1 u.z.p.z.p.).

Z kolei podmiotami uprawnionymi do uzyskania statusu OPP są (art. 20 ust. 1 u.d.p.p.w.):

1. ww. organizacje pozarządowe w rozumieniu art. 3 ust. 2 u.d.p.p.w.;
2. podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 pkt 1 i 4 u.d.p.p.w., tj. 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, spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów u.sp., które nie działają w celu osiągnięcia zysku, przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.

Loterie fantowe mogą być urządzane na podstawie zgłoszenia lub na podstawie udzielonego zezwolenia przez osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej (art. 7 ust. 1 u.g.h.).

W przypadku crowdfundingu donacyjnego brak jest jakichkolwiek regulacji prawnych, a więc o tym, który podmiot może zorganizować kampanię crowdfundingu donacyjnego, decyduje każdorazowo regulamin platformy crowdfundingowej.

Porównanie przedstawionych powyżej zakresów podmiotowych pozwala postawić zasadniczą tezę, że podział ten dokonuje się wprost na podstawie przepisów prawa (jak w przypadku zbiorów publicznych, loterii fantowych i mechanizmu przekazywania 1% podatku dochodowego od osób fizycznych na rzecz wybranej OPP) lub z uwagi na brak regulacji prawnych na podstawie postanowień regulaminów platform crowdfundingowych (w przypadku crowdfundingu donacyjnego). W pierwszym przypadku katalog zakresów podmiotowych ma charakter enumeratywny (wyczerpujący), a zatem niepozostawiający wątpliwości, zaś w drugim przypadku (podmiotów mogących prowadzić

działalność w zakresie crowdfundingu donacyjnego) mamy do czynienia z pełną uznaniowością polegającą na tym, że operator platformy crowdfundingowej może ustanowić w regulaminie dowolny katalog podmiotów mogących prowadzić kampanię crowdfundingową, obejmujący przykładowo osoby fizyczne mające pełną zdolność do czynności prawnych, osoby fizyczne niemające pełnej zdolności do czynności prawnych, jeżeli uzyskają zgodę przedstawiciela ustawowego, osoby prawne czy jednostki organizacyjne mające zdolność prawną (§ 2 ust. 2 regulaminu platformy crowdfundingowej [www.polakpotrafi.pl](http://www.polakpotrafi.pl))<sup>137</sup>. Z uwagi na powyższe dalsza część porównania będzie obejmowała zakresy podmiotowe, które wynikają wprost z przepisów prawa. Należy zauważyć znaczącą zbieżność pomiędzy zakresami podmiotowymi dotyczącymi podmiotów mogących zorganizować zbiórkę publiczną i uzyskać status OPP, w którego ramach organizacja może uzyskiwać 1% podatku, polegającą na tym, że ww. formy prowadzenia działalności filantropijnej mogą być prowadzone przez podmioty, o których mowa w art. 3 u.d.p.p.w., a więc w szczególności organizacje pozarządowe. Jedyne różnice w tym zakresie polegają na tym, że zbiórkę publiczną mogą zorganizować wszystkie podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w., a status OPP mogą uzyskać wyłącznie podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 3 pkt 1 i 4 u.d.p.p.w., jak również, że statusu OPP nie mogą uzyskać komitety społeczne, co wydaje się rozwiązaniem oczywistym z uwagi na fakt, iż komitety społeczne są powoływane wyłącznie w celu przeprowadzenia danej zbiórki, a nie na czas nieokreślony. W tym kontekście należy również stwierdzić zbieżność pomiędzy ww. zakresami podmiotowymi a katalogiem podmiotów mogących urządzać loterię fantową, w którym ustawodawca wprowadził zasadę, że loterię fantową mogą urządzać m.in.: osoby prawne lub jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, nie dokonując ich szczegółowego wyliczenia, co powoduje, że loterię fantową może urządzać każdy podmiot mający status osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niemającej

<sup>137</sup> <https://polakpotrafi.pl/regulamin> (dostęp: 27.01.2019 r.).

osobowości prawnej w rozumieniu art. 33 i 33<sup>1</sup> k.c. Kolejną zbieżnością wynikającą wprost z dokonanego porównania jest kwestia prowadzenia ww. form działalności filantropijnej przez osoby fizyczne. Osoby fizyczne mogą bez żadnych przeszkód wystąpić o udzielenie zezwolenia lub zgłosić i urządzić loterię fantową (jedna lub więcej osób fizycznych), a zbiórkę publiczną może zorganizować komitet społeczny utworzony z inicjatywy co najmniej trzech osób fizycznych, które muszą mieć pełną zdolność do czynności prawnych oraz być niekarane za popełnienie przestępstwa przeciwko wiarygodności dokumentów, mieniu, obrotowi gospodarczemu, obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi lub za przestępstwo skarbowe (art. 4 ust. 1 u.z.p.z.p.). Ponadto zgodnie z treścią regulaminów platform crowdfundingowych osoby fizyczne przeważnie są podmiotami, które mogą zorganizować kampanię crowdfundingową. Osoby fizyczne nie mogą, co wynika wprost z przepisów u.d.p.p.w., uzyskać statusu OPP, gdyż jest on nadawany wyłącznie organizacjom pozarządowym i innym podmiotom, o których mowa w art. 20 ust. 1 u.d.p.p.w. w zw. z art. 3 u.d.p.p.w., a nie osobom fizycznym czy też grupom nieformalnym. Zatem mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że jedynie loterie fantowe lub ewentualnie kampania crowdfundingu donacyjnego są formami działalności filantropijnej, które może urządzić i prowadzić jedna osoba fizyczna, a w pozostałych przypadkach wymagane jest współdziałanie co najmniej trzech osób fizycznych, mających dodatkowe przymioty wynikające z przepisów prawa.

Podsumowując, należy stwierdzić, że zakresy podmiotowe ww. form prowadzenia działalności filantropijnej pozostają w pewnym zakresie zbieżne (z wyjątkiem statusu osób fizycznych), co powoduje, że większość potencjalnych organizatorów tego typu działalności może z uwagi na swój status prawny swobodnie wybrać formę, co z kolei może być uznane za czynnik wpływający na rozwój działalności filantropijnej w Polsce.

## 6.2. Analiza prawnoporównawcza kryteriów stawianych podmiotom prowadzącym działalność filantropijną

Prowadzenie form działalności filantropijnej będących przedmiotem rozprawy wymaga spełnienia szeregu różnorodnych kryteriów wynikających z przepisów prawa. Dla ustalenia wpływu przedmiotowych kryteriów determinujących prowadzenie przedstawionych form działalności filantropijnej na rozwój działalności filantropijnej w Polsce niezbędne jest przeprowadzenie poniższej analizy prawnoporównawczej, do której zastosowano następujące kryteria: tryb, termin, opłaty, podmiot wydający zgodę oraz okres, w jakim można prowadzić daną formę działalności filantropijnej.

Jako pierwsze zostanie przedstawione kryterium trybu, na podstawie którego można prowadzić formy działalności filantropijnej będące przedmiotem rozprawy. W przypadku zbiórki publicznej niezbędne jest dokonanie zgłoszenia do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji przy użyciu wzorcowego formularza stanowiącego załącznik nr 2 do r.w.d.d.z.p. Dopuszczalna forma zgłoszenia to forma papierowa lub elektroniczna. Zbiórka może zostać zorganizowana po złożeniu przez organizatora zbiórki prawidłowo wypełnionego formularza i umieszczeniu informacji o zgłoszeniu zbiórki przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w ogólnopolskim elektronicznym portalu zbiorok publicznych (art. 5 w zw. z art. 6 u.z.p.z.p.). Z kolei, aby móc korzystać z mechanizmu przekazywania 1% podatku, podmiot musi uzyskać status OPP, nadawany w drodze wydania przez sąd rejestrowy postanowienia o wpisie statusu OPP do KRS (art. 22 u.d.p.p.w.). W celu organizacji tzw. małej loterii fantowej niezbędne jest dokonanie zgłoszenia loterii fantowej, a w przypadku pozostałych loterii fantowych niezbędne jest uzyskanie zezwolenia (art. 7 u.g.h.). Przy organizacji kampanii crowdfundingowej należy wykonać czynności wynikające z postanowień regulaminu platformy crowdfundingowej.

Drugim kryterium są terminy, które wynoszą odpowiednio w przypadku zbiórki publicznej trzy dni robocze od dnia

doręczenia zgłoszenia przy zgłoszeniu elektronicznym i siedem dni roboczych od dnia doręczenia zgłoszenia przy zgłoszeniu w formie papierowej (art. 10 ust.1 u.z.p.z.p.); w przypadku złożenia wniosku o wpis statusu OPP – siedem dni od daty wpływu do sądu, jednakże termin ten ma charakter instrukcyjny (art. 20a ust. 1 u.k.r.s.); w przypadku tzw. małej loterii fantowej – nie później niż 30 dni przed dniem rozpoczęcia loterii (art. 7 ust. 1a i ust. 1b u.g.h.), a w przypadku pozostałych loterii fantowych termin rozpatrzenia wniosku wynosi dwa miesiące od dnia złożenia wniosku (art. 40 ust. 2 u.g.h.), przy czym zgodnie z art. 60 ust. 3 i ust. 4 u.g.h. termin do rozpatrzenia wniosku o zatwierdzenie regulaminu loterii fantowej (która to czynność jest niezbędna do wydania zezwolenia) wynosi sześć miesięcy od dnia złożenia wniosku. Zupełnie odmienna sytuacja dotyczy określenia terminu, w jakim organizator kampanii crowdfundingowej może ją rozpocząć. Termin ten wynika każdorazowo z postanowień regulaminu platformy crowdfundingowej.

Niezwykle istotnym z punktu widzenia organizatora jest trzecie kryterium – opłat. Zarówno przy zgłoszeniu zbiórki publicznej, jak i w przypadku nadania statusu OPP oraz dokonania zgłoszenia tzw. małej loterii fantowej opłaty nie występują. Konieczność uiszczenia opłat istnieje w przypadku pozostałych loterii fantowych, gdzie występuje opłata za wydanie zezwolenia na urządzenie loterii fantowej, wynosząca 100% kwoty bazowej, tj. 4811,42 zł, a w przypadku loterii urządzanych na obszarze jednego województwa – 50% kwoty bazowej, tj. 2405,71 zł (art. 69 ust. 1 pkt 4 u.g.h.). W crowdfundingu donacyjnym występuje konieczność uiszczenia prowizji należnej operatorowi platformy crowdfundingowej i operatorowi płatności, a jej wysokość wynika każdorazowo z postanowień regulaminu platformy crowdfundingowej.

Czwartym kryterium jest podmiot wydający zgodę. Przy zbiórce publicznej organem prowadzącym postępowanie zakończone umieszczeniem informacji o zgłoszeniu zbiórki w ogólnopolskim elektronicznym portalu zbiorów publicznych jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji. Status OPP jest nadawany w drodze wydania postanowienia o wpisie przez sąd rejestrowy,



tj. Sąd Rejonowy Wydział Gospodarczy Krajowego Rejestru Sądowego. W odniesieniu do loterii fantowej organem wydającym zgodę na organizację tzw. małej loterii fantowej jest Naczelnik Urzędu Celno-Skarbowego (właściwy zgodnie z art. 32 ust. 3a i ust. 4a u.g.h.), a w przypadku pozostałych loterii fantowych Dyrektor Izby Administracji Skarbowej (właściwy zgodnie z art. 32 ust. 3, ust. 4 i ust. 7 u.g.h.). O możliwości przeprowadzenia kampanii crowdfundingowej decyduje każdorazowo operator platformy crowdfundingowej na podstawie postanowień jej regulaminu.

Piątym kryterium jest okres, w jakim można prowadzić daną formę działalności filantropijnej. W przypadku zbiórki publicznej organizator zbiórki określa termin rozpoczęcia i zakończenia zbiórki, który stanowi element składowy zgłoszenia zbiórki. Termin ten może być wyznaczony dobrowolnie – zbiórka publiczna może być prowadzona nawet kilka lat, a organizator zbiórki może prowadzić kilka zbiórek publicznych jednocześnie (art. 9 ust. 1 w zw. z art. 7 u.z.p.z.p.). W odniesieniu do statusu OPP należy stwierdzić, że zostaje on nadany na czas nieokreślony, a jego utrata może nastąpić wyłącznie w przypadku spełnienia przesłanek ustawowych. Zupełnie odmienne regulacje występują przy loteriach fantowych. Gdy organizator urządza loterię fantową na podstawie zgłoszenia, to w zgłoszeniu wyznacza m.in. okres, w którym będzie urządzana loteria (art. 38 ust. 2 u.g.h.). Analogiczne rozwiązanie przyjęto w przypadku urządzania loterii fantowej wymagającej uzyskania zezwolenia, z tą różnicą, że zezwolenia udziela się na okres trwania loterii, lecz nie dłuższy niż dwa lata (art. 49 ust. 4 u.g.h.), a termin liczony jest od dnia określonego w treści zezwolenia (art. 49 ust. 4a u.g.h.). Ponadto w przypadku loterii fantowej urządzanej na podstawie udzielonego zezwolenia nie jest dopuszczalna zmiana udzielonego zezwolenia polegająca na skróceniu czasu urządzania loterii (art. 51 ust. 2 pkt 2 u.g.h.). Czas trwania kampanii crowdfundingowej jest uzależniony od postanowień regulaminu platformy crowdfundingowej i może wynieść np. kilkanaście dni, miesiąc, kilka miesięcy lub nie mieć ograniczeń czasowych.

Analiza prawnoporównawcza kryteriów, od których spełnienia uzależnione jest prowadzenie ww. form działalności filantropijnej, pozwala na stwierdzenie, że pomiędzy poszczególnymi kryteriami występuje zdecydowanie więcej różnic aniżeli analogii. W zakresie kryterium trybu możemy wyróżnić dwie analogie. Pierwsza z nich występuje pomiędzy zbiorcami publicznymi a tzw. małymi loteriami fantowymi, urządzanymi na podstawie dokonanego zgłoszenia, które jest kierowane do różnych organów administracji i wymaga spełnienia odrębnych wymagań ustawowych. Kolejna analogia dotyczy formy zgłoszenia – forma papierowa wystąpi zarówno w przypadku zgłoszenia zbiórki publicznej, jak i złożenia do sądu rejestrowego wniosku o wpis statusu OPP, dokonania zgłoszenia loterii fantowej i złożenia wniosku o wydanie zezwolenia na urządzenie loterii fantowej, zaś forma elektroniczna będzie dopuszczalna w przypadku zgłoszenia zbiórki publicznej i zgłoszenia kampanii crowdfundingowej. Ponadto dokonana analiza pozwala na stwierdzenie, że do najmniej skomplikowanych trybów z punktu widzenia organizatora danej działalności filantropijnej należą zbiórka publiczna i kampania crowdfundingowa donacyjnego. W zakresie kryterium terminu również występują zasadnicze różnice, gdyż terminy wahają się od kilku, kilkunastu godzin (w przypadku kampanii crowdfundingowej donacyjnego, która zgodnie z postanowieniami regulaminu danej platformy crowdfundingowej może być urządzona niezwłocznie po weryfikacji przedłożonych dokumentów i celu kampanii) do kilku miesięcy (w przypadku loterii fantowej urządzonej na podstawie udzielonego zezwolenia). Ustawodawca posługuje się zarówno terminami liczonymi w dniach (status organizacji pożytku publicznego, loteria fantowa urządzana na podstawie zgłoszenia) i dniami roboczych (zbiórki publiczne), jak i liczonymi w miesiącach (loteria fantowa urządzana na podstawie zezwolenia). Z punktu widzenia tego kryterium możemy wyróżnić trzy formy prowadzenia działalności filantropijnej, które mogą zostać urządzone w najkrótszym czasie, co w praktyce z uwagi na pilność potrzeb może mieć zasadnicze znaczenie. Tymi formami będą zbiórka publiczna, loteria fantowa urządzona na podstawie zgłoszenia oraz kampania

crowdfundingu donacyjnego (z tym że termin będzie zawsze uzależniony od postanowień regulaminu platformy crowdfundingowej). Analiza kryterium konieczności poniesienia opłat z tytułu organizacji ww. form działalności filantropijnej pozwala dostrzec analogie pomiędzy zbiórką publiczną, statusem OPP i loterią fantową urządzaną na podstawie zgłoszenia, gdzie opłaty nie występują, a loterią fantową urządzaną na podstawie udzielonego zezwolenia oraz kampanią crowdfundingu donacyjnego, gdzie występuje konieczność uiszczenia opłaty za udzielenie zezwolenia oraz zapłacenia prowizji należnej operatorowi platformy crowdfundingowej (prowizja może nie występować u danego operatora platformy crowdfundingowej) i operatorowi płatności (w wysokości uzależnionej od postanowień regulaminu platformy crowdfundingowej).

W zakresie kryterium podmiotów wydających zgodę występuje brak analogii, gdyż zgodę na organizację form prowadzenia działalności filantropijnej wydają Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, sąd rejestrowy, organy Krajowej Administracji Skarbowej, tj. Dyrektor Izby Administracji Skarbowej oraz Naczelnik Urzędu Celno-Skarbowego oraz operator platformy crowdfundingowej. W przypadku ostatniego kryterium, tj. okresu, w jakim można prowadzić przedstawione w rozprawie formy działalności filantropijnej, możemy wyróżnić cztery przypadki:

- a) pozostawienie organizatorowi swobody w zakresie wyznaczenia terminu, który może wynieść nawet kilka lat – w przypadku zbiórki publicznej i loterii fantowej urządzanej na podstawie zgłoszenia;
- b) uzależnienie kwestii okresu od postanowień regulaminu platformy crowdfundingowej – w przypadku kampanii crowdfundingu donacyjnego;
- c) uzależnienie kwestii okresu od przepisu ustawy – w przypadku urządzania loterii fantowej wymagającej uzyskania zezwolenia, które jest wydawane na okres maksymalnie dwóch lat liczonych od dnia określonego w treści zezwolenia;
- d) umożliwienie prowadzenia działalności filantropijnej przez czas nieokreślony w przypadku uzyskania statusu OPP,

warunkującego możliwość korzystania z mechanizmu uzyskiwania 1% podatku dochodowego od osób fizycznych. Utrata powyższego statusu wiąże się ze spełnieniem kryteriów wynikających wprost z przepisów u.d.p.p.w.

Podsumowując, należy stwierdzić, że zakres kryteriów stawianych podmiotom prowadzącym działalność filantropijną jest ściśle uzależniony od specyfiki danej formy i nie można tym kryteriom przypisać zasadniczych cech wspólnych. Trzeba jednak podkreślić, że kwestia wyboru którejkolwiek z ww. form prowadzenia działalności filantropijnej jest z perspektywy organizatora tego typu działalności ściśle uzależniona od zakresu stawianych wymagań. Niejednokrotnie decydującymi kryteriami są okres oczekiwania na wydanie zgody/zezwoleń oraz kwestia konieczności poniesienia opłat. Powyższa analiza pozwala na stwierdzenie, że do najprzystępniejszych form prowadzenia działalności filantropijnej z punktu widzenia zakresu stawianych wymagań zaliczymy zbiórki publiczne, loterie fantowe urządzone na podstawie zgłoszenia oraz crowdfunding donacyjny, a formami, których organizacja wymaga spełnienia najbardziej rygorystycznych kryteriów, będą loterie fantowe urządzone na podstawie udzielonego zezwolenia oraz uzyskanie statusu OPP, warunkujące skorzystanie z mechanizmu przekazywania na rzecz organizacji 1% podatku dochodowego od osób fizycznych. Niezależnie od powyższego ocena wpływu ww. kryteriów na rozwój działalności filantropijnej w Polsce musi nastąpić poprzez kompleksową analizę przedstawionych danych zestawionych z danymi zawartymi w podrozdziałach 6.1 i 6.3, dopiero wtedy bowiem zakres analizy będzie wyczerpujący i pozwoli na przedstawienie właściwych wniosków.

### 6.3. Analiza prawoporównawcza zakresów odpowiedzialności za prowadzenie działalności filantropijnej niezgodnie z przepisami prawa

W ramach niniejszego podrozdziału zostanie przedstawiona analiza prawoporównawcza zakresów odpowiedzialności za prowadzenie omówionych w rozprawie form działalności filantropijnej niezgodnie z przepisami prawa.

Dokonana analiza pozwala na postawienie ogólnej tezy, że przedmiotowy zakres odpowiedzialności można podzielić na:

- a) odpowiedzialność z tytułu popełnienia wykroczenia – wyłącznie w przypadku zbiórki publicznej;
- b) odpowiedzialność z tytułu popełnienia przestępstwa skarbowego – wyłącznie w przypadku loterii fantowej oraz crowdfundingu donacyjnego, przy założeniu, że organizator kampanii crowdfundingowej jest zobowiązany do zapłaty podatku od darowizn lub podatku dochodowego od osób fizycznych bądź podatku dochodowego od osób prawnych;
- c) odpowiedzialność o charakterze administracyjnym – wyłącznie w przypadku zbiórek publicznych, loterii fantowych i mechanizmu przekazywania 1% podatku na rzecz OPP;
- d) odpowiedzialność o charakterze odszkodowawczym – w przypadku crowdfundingu donacyjnego, jak również z tytułu wyrządzenia szkody OPP.

W związku z powyższym podziałem należy stwierdzić, że ustawodawca dokonał gradacji odpowiedzialności o charakterze wykroczeniowym i z tytułu popełnienia przestępstwa skarbowego, uznając jedynie zbiórkę publiczną za tę formę, której urządzenie niezgodnie z przepisami prawa będzie skutkowało jedynie odpowiedzialnością wykroczeniową, a w przypadku urządzenia loterii fantowej bądź uchylenia się od wypełniania obowiązków podatkowych przez organizatora kampanii crowdfundingowej sprawca tego typu działań popełni przestępstwo skarbowe, zagrożone dotkliwą karą grzywny, karą ograniczenia wolności lub karą pozbawienia wolności. Z uwagi na powyższy zakres odpowiedzialności podmiot organizujący w szczególności

loterię fantową lub kampanię crowdfundingową musi prowadzić działania z zachowaniem należytej staranności, tak aby nie narazić się na poniesienie odpowiedzialności karnej. Co istotne, przepisy dotyczące mechanizmu przekazywania 1% podatku na rzecz OPP nie przewidują wprost sankcji karnych, a jedynie sankcje administracyjne i odpowiedzialność odszkodowawczą na zasadzie winy. Możliwe byłoby jednak poniesienie odpowiedzialności karnej przez członka zarządu organizacji mającej status OPP z tytułu przekroczenia uprawnień (art. 296 k.k.), choćby w przypadku, gdy środki z 1% zostaną przekazane na cele inne niż prowadzenie działalności pożytku publicznego, a w szczególności na cele prywatne.

Następnie należy stwierdzić, że ustawodawca w przypadku każdej z powyższych form prowadzenia działalności filantropijnej (z wyjątkiem crowdfundingu donacyjnego) zastosował katalog sankcji o charakterze administracyjnym obejmujący wydanie decyzji administracyjnej o odmowie zamieszczenia informacji o zgłoszeniu zbiórki publicznej w portalu zbiorów publicznych (w przypadku spełnienia przesłanek z art. 15 ust. 1 u.z.p.z.p.); wydanie decyzji administracyjnej nakładającej obowiązek zapłaty administracyjnej kary pieniężnej (w przypadku spełnienia przesłanek z art. 89 u.g.h.); wydanie decyzji zobowiązującej OPP do zwrotu nieprawidłowo wydatkowanych środków (w przypadku spełnienia przesłanek z art. 27 ust. 2a u.d.p.p.w. i art. 27aa ust. 3–4 u.d.p.p.w.); nieumieszczenie OPP w wykazie organizacji, na które podatnik podatku dochodowego od osób fizycznych może przekazać 1% podatku (w przypadku spełnienia przesłanek z art. 23 ust. 6–6a u.d.p.p.w. w zw. z art. 27a ust. 1–3a u.d.p.p.w.); oraz wystąpienie do sądu rejestrowego o wykreślenie informacji o posiadaniu statusu OPP (w przypadku spełnienia przesłanek z art. 27aa ust. 2 i ust. 5 u.d.p.p.w.). Co istotne, ww. sankcje administracyjne zostały dostosowane odrębnie do danej formy prowadzenia działalności filantropijnej i obejmują w szczególności działania mające na celu uniemożliwienie prowadzenia określonej działalności niezgodnie z przepisami prawa (nawet w perspektywie kilku lat – art. 22a ust. 1 pkt. 2 u.d.p.p.w.) lub nałożenie dotkliwych kar administracyjnych, mających charakter prewencyjny.

Dopuszczalne będzie również poniesienie odpowiedzialności o charakterze odszkodowawczym w przypadku crowdfundingu donacyjnego poprzez przyjęcie, że pomiędzy pomysłodawcą a finansującym powstaje stosunek prawny będący umową nienazwaną z cechami umowy darowizny, a co za tym idzie – niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania wynikającego z umowy może skutkować koniecznością poniesienia odpowiedzialności odszkodowawczej (art. 471 k.c.), jak również w przypadku wyrządzenia szkody OPP przez organ zarządzający, kontrolny lub likwidatora, co skutkuje odpowiedzialnością na zasadzie winy (art. 27b ust. 1 u.d.p.p.w. w zw. art. 415 k.c.).

Podsumowując, należy stwierdzić, że prowadzenie każdej z ww. form działalności filantropijnej niezgodnie z przepisami prawa, nawet w sytuacji gdy dana forma nie jest poddana kompleksowej regulacji prawnej, a jedynie właściwe przepisy prawa stosuje się odpowiednio (w przypadku crowdfundingu donacyjnego), wiąże się z koniecznością poniesienia konsekwencji prawnych, których zakres jest zróżnicowany w zależności od specyfiki danej formy działalności filantropijnej. Takie działanie ustawodawcy należy uznać za właściwe i konieczne.

#### 6.4. Wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda*

Niniejszy podrozdział ma na celu podsumowanie analiz prawno-porównawczych, umieszczonych w podrozdziałach 6.1–6.3, dokonanie analizy porównawczej informacji przedstawionych w podsumowaniach poszczególnych rozdziałów, a przez to zidentyfikowanie obszarów nadmiernie uregulowanych przez ustawodawcę oraz obszarów nieuregulowanych, co pozwoli na wyprowadzenie wniosków *de lege lata* i *de lege ferenda*.

Należy stwierdzić, że każda z przedstawionych w niniejszej rozprawie form prowadzenia działalności filantropijnej ma swój wpływ na rozwój działalności filantropijnej w Polsce. Ocena tego wpływu jest uzależniona nie tylko od aspektów formalnych, lecz także od aspektów praktycznych, które w przypadku niektórych

form prowadzenia działalności filantropijnej są przesłankami decydującymi o wyborze danej formy. Dlatego też zasadne wydaje się zidentyfikowanie obszarów nadmiernie uregulowanych przez ustawodawcę oraz obszarów nieuregulowanych.

Zacznę od przedstawienia charakterystyki obszarów nadmiernie uregulowanych. Przeprowadzona przeze mnie analiza pozwoliła na jednoznaczne stwierdzenie, że w zakresie działalności zbiorkowej nie występują obszary nadmiernie uregulowane przez ustawodawcę oraz że z uwagi na brak jednolitej regulacji prawnej dotyczącej crowdfundingu, a w szczególności crowdfundingu donacyjnego, określenie obszarów nadmiernie uregulowanych nie jest możliwe. W odniesieniu do statusu OPP warunkującego możliwość uzyskiwania 1% podatku dochodowego od osób fizycznych uważam za obszar nadmiernie uregulowany konieczność prowadzenia działalności pożytku publicznego, warunkującej uzyskanie statusu OPP, nieprzerwanie przez co najmniej dwa lata (art. 22 ust. 1 u.d.p.p.w.) oraz czasochłonną procedurę wpisu do KRS informacji o uzyskaniu statusu OPP. Z kolei wyznaczenie siedmiodniowego terminu na dokonanie przez sąd rejestrowy powyższego wpisu (art. 20a ust. 1 u.k.r.s.), traktowanego w doktrynie jako termin o charakterze instrukcyjnym, powoduje, że procedura wpisu trwa w praktyce zdecydowanie dłużej. Formą prowadzenia działalności filantropijnej, która moim zdaniem wyróżnia się największą liczbą obszarów nadmiernie uregulowanych, jest loteria fantowa. Do tych obszarów zaliczam:

1. konieczność ponoszenia wysokich opłat za wydanie zezwolenia na urządzenie loterii fantowej;
2. czasochłonną procedurę zgłoszenia urządzenia tzw. małej loterii fantowej – nie później niż 30 dni przed dniem rozpoczęcia loterii (art. 7 ust. 1a i ust. 1b u.g.h.);
3. czasochłonną procedurę wydania zezwolenia na urządzenie loterii fantowej, połączoną z niekonsekwencją ustawodawcy polegającą na braku korelacji terminu do rozpatrzenia wniosku o wydanie zezwolenia na urządzenie loterii fantowej (termin wynosi dwa miesiące od dnia złożenia wniosku, art. 40 ust. 2 u.g.h.) z terminem do zatwierdzenia regulaminu loterii



fantowej, wynoszącym sześć miesięcy od dnia złożenia wniosku (art. 60 ust. 3 i ust. 4 u.g.h.);

4. wprowadzenie terminu, na który wydawane jest zezwolenie na urządzenie loterii fantowej – maksymalnie dwa lata od dnia określonego w treści zezwolenia (art. 49 ust. 4a u.g.h.), który to termin nie może zostać przedłużony.

Następnie przedstawię obszary nieuregulowane. Przeprowadzona analiza pozwala stwierdzić, że w każdej z form prowadzenia działalności filantropijnej, przedstawionych w rozprawie, występują obszary nieuregulowane. W odniesieniu do zbiórki publicznej należy stwierdzić przede wszystkim, że brakuje wprowadzenia precyzyjnej definicji legalnej miejsca publicznego, a w dalszej kolejności brakuje dookreślenia statusu tzw. zbiórki szkolnej w zakresie doprecyzowania pojęcia młodzieży szkolnej. W zakresie statusu OPP dostrzegam istotny brak określenia terminu wydatkowania środków otrzymanych z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych oraz brak regulacji nakładającej na OPP obowiązek złożenia do akt rejestrowych odpisów aktów wewnętrznych organizacji potwierdzających spełnienie wymagań, o których mowa w art. 20 pkt 6 u.d.p.p.w., oraz informowania sądów rejestrowych o ich każdorazowej zmianie (jak w przypadku zmiany statutu). Ponadto uważam za zasadne dokonanie zmiany legislacyjnej, w której wyniku Dyrektor NIW-CRSO byłby zobligowany do wystąpienia do sądu rejestrowego o wykreślenie informacji o nadaniu statusu OPP w przypadku stwierdzenia naruszeń, wskazanych w art. 27aa ust. 1 i 2 u.d.p.p.w.

Zdecydowanie więcej obszarów nieuregulowanych występuje w przypadku loterii fantowych i crowdfundingu donacyjnego. W przepisach regulujących działalność loterii fantowych dostrzegam poniższe zagadnienia:

1. brak ogólnodostępnej internetowej bazy danych dotyczących loterii fantowych, zawierającej m.in. informacje o organizatorze loterii, czasie trwania loterii, wysokości zebranych środków i sposobie ich rozdysponowania;
2. brak konieczności sporządzenia sprawozdania z przeprowadzonej loterii fantowej, podanego do publicznej wiadomości

(organizator loterii jest zobowiązany do sporządzenia dokumentacji umożliwiającej rozliczenie wyniku finansowego urzędzanej loterii fantowej, która powinna być zarejestrowana przez właściwego miejscowo Naczelnika Urzędu Celno-Skarbowego);

3. brak regulacji, z której wynika, że organizator loterii może w tym samym czasie prowadzić więcej niż jedną loterię (z zastrzeżeniem każdorazowego zgłoszenia lub złożeniem wniosku o udzielenie zezwolenia na urządzenie loterii fantowej).

Z uwagi na brak jednolitej regulacji prawnej dotyczącej crowdfundingu, a w szczególności crowdfundingu donacyjnego, uważam, że określenie obszarów nieuregulowanych obejmie w szczególności następujące zagadnienia:

1. ustalenie charakteru stosunków zobowiązaniowych łączących organizatora kampanii crowdfundingowej i wspierającego;
2. ustalenie precyzyjnych wymagań stawianych operatorom platform crowdfundingowych, w tym w zakresie wysokości pobieranych prowizji;
3. określenie statusu prawnego środków pobranych przez operatora platformy crowdfundingowej do czasu ich przekazania na rachunek bankowy organizatora kampanii crowdfundingowej;
4. konieczność obligatoryjnego sporządzenia sprawozdania z przeprowadzonej kampanii crowdfundingowej podanego do publicznej wiadomości przez operatora platformy crowdfundingowej, zawierającego w szczególności sposób rozdysponowania zebranych środków.

Dokonana analiza pozwala na stwierdzenie, że w stosunku do połowy z powyższych form prowadzenia działalności filantropijnej można wskazać *de lege lata* obszary, które są nadmiernie uregulowane, z wyjątkiem zbiórki publicznej i crowdfundingu donacyjnego (z uwagi na brak regulacji prawnych). Wyłączenie z powyższego katalogu zbiórki publicznej było konsekwencją wejścia w życie u.z.p.z.p., kompleksowego aktu prawnego, który nie tylko uchylił ustawę o zbiórkach publicznych z 1933 r., lecz także wprowadził regulacje prawne przystosowujące działalność zbiórkową do współczesnych uwarunkowań (w tym postępu technologicznego) i potrzeb organizatorów zbiórek, jak również

wprowadził mechanizmy pozwalające na kontrolę społeczną działalności zbiórkowej.

Należy podkreślić, że wyszczególnienie obszarów nadmiernie uregulowanych nie byłoby możliwe bez uwzględnienia aspektów praktycznych wiążących się z prowadzeniem danej formy działalności filantropijnej, jak w szczególności kwestii konieczności ponoszenia opłat oraz terminów. W związku z powyższym można sformułować następujące wnioski *de lege ferenda*.

W zakresie zbiórek publicznych należy rozważyć dookreślenie pojęcia miejsca publicznego (art. 1 ust. 2 u.z.p.z.p.) oraz pojęcia tzw. zbiórki szkolnej, a w szczególności pojęcia młodzieży szkolnej (art. 2 pkt 4 u.z.p.z.p.). Pojęcie miejsca publicznego, które – jak już podkreślono – determinuje zakwalifikowanie danej zbiórki jako podlegającej ustawie, zostało określone w sposób zbyt ogólnikowy, zwłaszcza że brak jest w polskim porządku prawnym definicji legalnej pojęcia miejsca publicznego, które to pojęcie mogłoby być stosowane odpowiednio. Zgodnie z art. 1 ust. 2 u.z.p.z.p. miejsce publiczne to miejsca ogólnodostępne, a w szczególności ulice, place, parki cmentarze. Ustawodawca nie wskazał, co rozumie przez pojęcie miejsca ogólnodostępnego, które również nie ma definicji legalnej w polskim porządku prawnym, oraz posłużył się zwrotem „w szczególności”, oznaczającym katalog otwarty. Zatem niezbędne wydaje się doprecyzowanie przez ustawodawcę pojęcia miejsca ogólnodostępnego, które z kolei zdeterminuje doprecyzowanie pojęcia miejsca publicznego w rozumieniu u.z.p.z.p. Z kolei niezbędne wydaje się doprecyzowanie statusu prawnego tzw. zbiórki szkolnej poprzez dookreślenie, kogo rozumiemy pod pojęciem młodzieży szkolnej w rozumieniu ustawy. Pojęcie młodzieży szkolnej, podobnie jak pojęcie miejsca publicznego, również nie ma definicji legalnej, którą można by zastosować odpowiednio. W związku z powyższym ustawodawca nie daje odpowiedzi na pytanie, w jakim wieku ma być osoba zakwalifikowana jako „młodzież szkolna”, będąca uczestnikiem zbiórki (zarówno przeprowadzającym zbiórkę, jak i wspierającym ją), czy osoba kwalifikowana jako „młodzież szkolna” musi być uczniem szkoły, w której przeprowadzana jest zbiórka, a w konsekwencji,

jaki rodzaj szkół jest kwalifikowany do kategorii tzw. zbiórki szkolnej. Należy podkreślić, że tzw. zbiórka szkolna podlega wyłączeniu ze stosowania u.z.p.z.p., a zatem precyzyjne i nie budzące wątpliwości określenie jej statusu prawnego jest niezbędne.

Możliwość uzyskiwania przez OPP środków pochodzących z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych pozwala na prowadzenie działalności filantropijnej na szeroką skalę. Jednakże również w zakresie tej regulacji można wskazać pięć postulatów zmian w ustawodawstwie. Pierwszym z nich jest wprowadzenie do u.d.p.p.w. terminu, w którym OPP będzie zobowiązana do wydatkowania środków pochodzących z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych, oraz wprowadzenie obowiązku sporządzenia dodatkowego sprawozdania z wydatkowania środków pochodzących z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych (podobnie jak w przypadku zbiórki publicznej), publikowanego oprócz sprawozdań merytorycznych i finansowych na stronie internetowej NIW-CRSO. Brak wspomnianej regulacji może powodować, że OPP będą kumulowały środki pochodzące z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych (nawet na przyszłe lata), zamiast wydatkować je zgodnie z założonymi celami statutowymi, zbieżnymi ze sferą zadań publicznych w rozumieniu art. 4 u.d.p.p.w. Oczywiście niezbędne będzie wzięcie pod uwagę sytuacji, w której dana OPP uzyskuje środki finansowe na realizację założonego celu wymagającego zaangażowania znaczących środków finansowych, a cały proces będzie trwał kilka lat – w takiej sytuacji zasadne wydaje się wprowadzenie możliwości przedłużenia terminu do wydatkowania środków w szczególnie uzasadnionych przypadkach.

Drugi z postulatów dotyczy niezwykle doniosłej kwestii czasu oczekiwania na wpis przez sąd rejestrowy statusu OPP do KRS. Termin wynikający art. 20a ust. 1 u.k.r.s., tj. siedem dni od daty wpływu wniosku do sądu, jest terminem o charakterze instrukcyjnym, a w praktyce cała procedura wpisu trwa nawet kilka tygodni. Tymczasem podmiot starający się o uzyskanie statusu OPP jest już zobowiązany do spełnienia wymagań wynikających z art. 20–22 u.d.p.p.w., które mają charakter czasochłonny (jak choćby konieczność prowadzenia działalności pożytku publicznego nieprzerwanie

przez okres co najmniej dwóch lat – art. 22 ust. 1 u.d.p.p.w. – czy konieczność dostosowania statutu do wymagań wynikających z art. 20 u.d.p.p.w.) i wymagają znacznego zaangażowania, a podjęcie przez dany podmiot działań mających na celu uzyskanie statusu OPP jest wynikiem chęci prowadzenia działalności pożytku publicznego, z wykorzystaniem mechanizmów wiążących się z posiadaniem statusu OPP. W związku z powyższym zasadne byłoby rozważenie możliwości wprowadzenia do art. 20a u.k.r.s. regulacji ustanawiającej termin do rozpatrzenia wniosku o wpis statusu OPP do rejestru, mający charakter terminu zawitego.

Trzeci postulat wiąże się z kwestią, która co istotne, nie ma charakteru jednoznacznego. Chodzi o zagadnienie konieczności prowadzenia działalności pożytku publicznego warunkującej uzyskanie statusu OPP nieprzerwanie przez co najmniej dwa lata (art. 22 ust. 1 u.d.p.p.w). Zgodnie z intencją ustawodawcy wprowadzenie w 2010 r. powyższego dwuletniego terminu było „konsekwencją przekonania, że status OPP powinny uzyskiwać organizacje wykazujące się doświadczeniem w realizowaniu zadań społecznie użytecznych, podmioty wiarygodne, także przez trwałość ich funkcjonowania w obrocie”<sup>138</sup>. Z uwagi na wprowadzenie powyższego terminu dany podmiot, aby uzyskać status OPP, musi podjąć decyzję o podjęciu działań mających na celu uzyskanie tego statusu z co najmniej dwuletnim wyprzedzeniem. Ponadto należy udokumentować prowadzenie działalności pożytku publicznego poprzez załączenie do wniosku o wpis statusu OPP podziękowań, dyplomów, zaświadczeń, certyfikatów, rekomendacji artykułów prasowych czy też wydruków ze strony internetowej podmiotu. Należy podkreślić, że w stanie prawnym sprzed 12 marca 2010 r., w którym nie było powyższego terminu, mogło dochodzić do sytuacji, w której podmiot składał wniosek o wpis do rejestru łącznie z wnioskiem o wpis statusu OPP, a zatem wprowadzenie ww. terminu było konieczne. Zasadne jednak pozostaje pytanie, czy wprowadzenie terminu dwuletniego było rozwiązaniem

<sup>138</sup> [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/o/99A81oCDD14225\\_A7C12575630o36o07B/\\$file/1727.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/o/99A81oCDD14225_A7C12575630o36o07B/$file/1727.pdf) (dostęp: 1.02.2019 r.).

najbardziej adekwatnym. Biorąc pod uwagę wyłącznie kwestię prowadzenia na skutek uzyskania statusu OPP działalności filantropijnej, należy uznać, że jest to termin zbyt długi. W porównaniu do innych form prowadzenia działalności filantropijnej przedstawionych w rozprawie, których urządzenie jest nierzadko odpowiedzią na pojawiające się wydarzenia losowe (choroba, klęska żywiołowa), prowadzenie działalności filantropijnej poprzez uzyskanie statusu OPP i uzyskiwanie 1% podatku dochodowego od osób fizycznych wymaga największego zaangażowania czasowego. Ponadto, co istotne, ustawodawca, wprowadzając termin dwóch lat, posługiwał się kryterium ocennym i pełną uznaniowością. W związku z powyższym, biorąc pod uwagę wyłącznie kwestię prowadzenia na skutek uzyskania statusu OPP działalności filantropijnej, zasadne byłoby rozważenie skrócenia terminu wynikającego z art. 22 ust. 1 u.d.p.p.w. z obecnych dwóch lat do np. roku, co nie zmienia przedstawionego w rozprawie stanowiska, że z uwagi na tzw. aspekt społeczny można uznać, że treść art. 22 ust. 1 u.d.p.p.w. jest zgodna z oczekiwaniami społecznymi stawianymi OPP. Ostatni wniosek *de lege ferenda* wiąże się z poruszonym w doktrynie stanowiskiem dotyczącym wątpliwości co do spełnienia przez OPP wymogu przewidzianego w art. 20 pkt 6 u.d.p.p.w. w sytuacji, gdy o spełnieniu wymagań stanowi akt wewnętrzny organizacji, który jest dokumentem nieujawnianym w obrocie prawnym. W związku z powyższym, z uwagi na fakt, że warunkiem niezbędnym do nadania statusu OPP jest wpis do KRS, nawet w stosunku do podmiotów, które przed uzyskaniem tego statusu nie miały obowiązku rejestracji w KRS (art. 22 ust. 3 u.d.p.p.w.), zasadne mogłoby być rozważanie nowelizacji ustawy o KRS nakładającej na OPP obowiązek złożenia do akt rejestrowych odpisów aktów wewnętrznych organizacji potwierdzających spełnienie wymagań, o których mowa w art. 20 pkt 6 u.d.p.p.w., oraz informowania sądów rejestrowych o ich każdorazowej zmianie (jak w przypadku zmiany statutu).

Czwarty postulat wynika z wątpliwości, jaką moim zdaniem budzi konstrukcja art. 27aa ust. 5 u.d.p.p.w., zgodnie z którą po stwierdzeniu nieprawidłowości Dyrektor NIW-CRSO może, lecz

nie musi, wystąpić do sądu rejestrowego o wykreślenie informacji o nadaniu statusu OPP, w zależności od poczynionych ustaleń i zajętego stanowiska. Uważam, że zasadne byłoby dokonanie zmiany legislacyjnej, w której wyniku Dyrektor NIW-CRSO byłby zobligowany do wystąpienia do sądu rejestrowego o wykreślenie informacji o nadaniu statusu OPP w przypadku stwierdzenia naruszeń wskazanych w art. 27aa ust. 1 i 2 u.d.p.p.w.

Piątym postulatem jest konieczność uchylecia art. 25 u.d.p.p.w., który to przepis z uwagi na dokonane zmiany legislacyjne (polegające na zwolnieniu osób odbywających służbę zastępczą z obowiązku odbywania tej służby) stał się normą pustą. Za jego uchYLENIEM może również świadczyć fakt, że OPP mogą nie mieć świadomości, iż z uwagi na obecny stan prawny nie mogą korzystać z uprawnienia wynikającego z art. 25 u.d.p.p.w.

W zakresie loterii fantowych można wskazać poniższe wnioski *de lege ferenda*, które wynikają głównie z analizy aspektów praktycznych prowadzenia działalności loteryjnej, stanowiącej formę działalności filantropijnej. Jedną z najważniejszych kwestii determinujących popularność danej formy prowadzenia działalności filantropijnej są terminy i opłaty. Opłaty w przypadku loterii fantowych występują wyłącznie w odniesieniu do loterii urządzanej na podstawie udzielonego zezwolenia i wynoszą 100% kwoty bazowej, tj. 4811,42 zł, a w przypadku loterii urządzanych na obszarze jednego województwa – 50% kwoty bazowej, tj. 2405,71 zł (art. 69 ust.1 pkt 4 u.g.h.). Uważam, że w przypadku loterii fantowych, z których dochód przeznaczany jest na cele dobroczynne, kwota opłaty za udzielenie zezwolenia jest zbyt wysoka i powinna być obniżona o 50%, czyli do 50% kwoty bazowej, a w przypadku loterii urządzanych na obszarze jednego województwa – do 25% kwoty bazowej.

W kwestii terminów niezbędne wydaje się wzajemne skorelowanie terminu zatwierdzenia regulaminu loterii (sześć miesięcy od dnia złożenia wniosku), wynikającym z art. 60 ust. 3 i ust. 4 u.g.h., z terminem rozpatrzenia wniosku o wydanie zezwolenia na urządzenie loterii fantowej (dwa miesiące od dnia złożenia wniosku), wynikającym z art. 40 ust. 2 u.g.h. Niezależnie od powyższego, dla wzrostu popularności tej formy prowadzenia

działalności filantropijnej zasadne byłoby rozważenie skrócenia terminu do zatwierdzenia regulaminu i rozpatrzenia wniosku o wydanie zezwolenia na urządzenie loterii fantowej, z której dochód przeznaczany jest na cele dobroczynne, do jednego miesiąca od dnia złożenia wniosku oraz skrócenie terminu na dokonanie zgłoszenia ww. loterii z obecnych 30 do 14 dni przed dniem rozpoczęcia gry (art. 7 ust. 1a u.g.h.). Ponadto należy rozważyć wprowadzenie, wzorem u.z.p.z.p. (art. 7 u.z.p.z.p.), do art. 13 u.g.h. regulacji stanowiącej, że urządzający loterię fantową może prowadzić w tym samym czasie więcej niż jedną loterię pod warunkiem uprzedniego zgłoszenia loterii lub uzyskania zezwolenia na jej urządzenie. Kolejną doniosłą kwestią jest zawity termin, na który wydaje się zezwolenie na urządzenie loterii fantowej, tj. maksymalnie dwa lata, licząc od dnia określonego w treści zezwolenia (art. 49 ust. 4a u.g.h.), który to termin nie może zostać przedłużony. Tymczasem w praktyce może pojawić się sytuacja, w której konieczność prowadzenia loterii z uwagi na jej dobroczynny cel będzie przekraczała dwuletni termin, a zatem zasadne jest rozważenie możliwości wprowadzenia w art. 49 u.g.h. regulacji stanowiącej, że w przypadku urządzania loterii na podstawie zezwolenia, z których dochód przeznaczany jest na cele dobroczynne, istnieje możliwość jednorazowego przedłużenia zezwolenia na wskazany okres, np. roku.

Ostatnią kwestią jest rozważenie udostępnienia opinii publicznej informacji o działalności loteryjnej, z której dochód jest przeznaczany na cele dobroczynne. W tym kontekście można rozważyć sporządzenie wzorem zbiorów publicznych i OPP ogólnodostępnej, internetowej bazy danych zawierającej m.in. informacje o organizatorze loterii, czasie trwania loterii, wysokości zebranych środków i sposobie ich rozdysponowania. Mam jednak świadomość, że z uwagi na różnorodność gier hazardowych oraz wymagania stawiane przez u.g.h. byłoby to zadanie niezmiernie trudne. Ponadto na urządzającego loterię można nałożyć dodatkowe obowiązki sprawozdawcze w postaci konieczności sporządzenia sprawozdania z przeprowadzonej loterii fantowej i sposobu rozdysponowania zebranych środków, podawanego do publicznej wiadomości.



Crowdfunding, a w szczególności crowdfunding donacyjny, jest tą formą prowadzenia działalności filantropijnej, która jako jedyna z przedstawionych w rozprawie nie jest poddana szczegółowej regulacji prawnej. W związku z powyższym do zagadnień związanych z organizacją i prowadzeniem działalności crowdfundingu donacyjnego stosuje się odpowiednio przepisy innych ustaw, tj. k.c., u.s.d., u.p.d.o.f. czy u.p.d.o.p. Nie ma zatem możliwości wyprowadzenia wniosków *de lege lata*, ale można wyprowadzić wnioski *de lege ferenda*. Kwestią o charakterze zasadniczym jest rozważenie konieczności poddania crowdfundingu jako całości kompleksowej regulacji prawnej. Z uwagi na przywołane już w rozprawie tendencje w prawie europejskim wydaje się, że obecnie taka potrzeba nie występuje. Niezależnie od powyższego crowdfunding donacyjny jako forma wspierania rozwoju filantropii w Polsce cieszy się coraz większą popularnością, a za pomocą kampanii crowdfundingu donacyjnego, jak wynika z przytoczonych danych pochodzących od operatorów platform crowdfundingowych, zebrano już kwotę kilkuset milionów złotych. W związku z powyższym, z uwagi na fakt, że crowdfunding donacyjny staje się powoli najbardziej skuteczną i efektywną finansowo formą prowadzenia działalności filantropijnej w Polsce, uważam, że należy rozważyć, czy nie należy poddać go choćby częściowej regulacji prawnej. W tym kontekście zasadne byłoby rozważenie wprowadzenia do u.d.p.p.w. rozdziału poświęconego wyłącznie crowdfundingowi donacyjnemu. Taki rozdział zawierałby regulacje dotyczące m.in. celu kampanii crowdfundingowej, który musiałby być zgodny z art. 4 u.d.p.p.w., ustalenia charakteru stosunków prawnych łączących organizatora kampanii crowdfundingowej i wspierającego, ustalenia precyzyjnych wymagań stawianych operatorom platform crowdfundingowych, w tym w zakresie np. wysokości pobieranych prowizji, okresu oczekiwania na rozpoczęcie kampanii crowdfundingowej czy też wprowadzenia mechanizmów umożliwiających kontrolę społeczną, tj. konieczności obowiązkowego sporządzenia sprawozdania z przeprowadzonej kampanii crowdfundingowej podanego do publicznej wiadomości przez operatora platformy

crowdfundingowej, zawierającego w szczególności sposób rozdyponowania zebranych środków. Przepisy proponowanego rozdziału musiałyby również zawierać odesłanie do przepisów innych ustaw, np.: k.c., u.s.d., u.p.d.o.f., u.p.d.o.p. czy też u.pr.p. w zakresie nieuregulowanym w u.d.p.p.w.

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że dokonanie zmian legislacyjnych wynikających z wyprowadzonych wniosków *de lege ferenda* nie tylko usprawniłoby prowadzenie powyższych form działalności filantropijnej i przyczyniło się do wzrostu ich praktycznego wykorzystania, lecz także wpłynęłoby na rozwój filantropii w Polsce.



# Zakończenie

Przedmiotem niniejszej rozprawy są zagadnienia administracyjnoprawne związane z prowadzeniem działalności filantropijnej w Polsce. W rozprawie przedstawiono cztery najpopularniejsze formy prowadzenia działalności filantropijnej w Polsce, tj. zbiórki publiczne, mechanizm przekazywania 1% podatku dochodowego od osób fizycznych na rzecz wybranej OPP, loterie fantowe oraz crowdfunding donacyjny. Należy podkreślić, że każda z ww. form działalności filantropijnej jest obecna w praktyce, lecz częstotliwość ich wykorzystywania jest uzależniona od czynników przedstawionych w rozdziale 6.

Analiza przedstawiona w rozdziale 6 pozwoliła na sformułowanie wniosków *de lege lata* i *de lege ferenda*, które z kolei pozwolą na udzielenie odpowiedzi na pytanie, jaki jest rzeczywisty wpływ regulacji prawnych dotyczących prowadzenia powyższych form działalności filantropijnej (lub ich braku, jak w przypadku crowdfundingu donacyjnego) na funkcjonowanie i rozwój filantropii w Polsce. Ustalenie powyższego wpływu będzie możliwe po uzyskaniu dodatkowych informacji praktycznych od podmiotów prowadzących działalność filantropijną. W tym celu autor rozprawy przygotował i przeprowadził w styczniu i lutym 2019 r. ankietę (ponawianą dwukrotnie), która została skierowana do wyselekcjonowanej grupy 100 organizacji pozarządowych mających statut OPP, uzyskujących największe kwoty z tytułu 1% podatku. Dobór próby badawczej był uwarunkowany faktem, że większość z powyższych OPP z uwagi na skalę podejmowanych działań prowadzi działalność filantropijną w formach przedstawionych w rozprawie. Ankieta została rozesłana za pośrednictwem poczty

elektronicznej w wiadomości zawierającej link: <https://goo.gl/forms/FdFwoK4iq03r2VQs1>. Ankieta była anonimowa i składała się z dziewięciu pytań. W związku z tym, że w ankiecie wzięło udział 18 podmiotów, co stanowi jedynie 18% ankietowanych, nie można nadać wynikom ankiety cechy reprezentatywności, a udzielone odpowiedzi można potraktować jako stanowiska OPP. Wyniki ankiety zostaną przedstawione na poniższych wykresach kołowych:

Ostatnie pytanie ankiety dotyczyło wskazania przez ankietowanych kierunku ewentualnych zmian legislacyjnych (w przypadku udzielenia odpowiedzi „tak” na pytanie nr 8). Udzielono dwóch odpowiedzi na ww. pytanie. W pierwszej odpowiedzi ankietowana organizacja wskazała, że:

zmiany legislacyjne wymagają spotkań specjalistów, szczegółowych ustaleń, by dokumenty prawne wzajemnie były spójne, ich stosowanie się nie wykluczało, obecnie często ma to miejsce.

W drugiej odpowiedzi ankietowana organizacja stwierdziła, że istnieje konieczność dokonania zmiany przepisów regulujących organizację loterii fantowych:

które nie do końca odpowiadają loteriom organizowanym przez organizacje pozarządowe. Są one często atrakcją towarzyszącą wydarzeniom, gdzie nagrodami są rzeczy pozyskane w formie darowizny. Trudno jest je wycenić, trudno jest wypełnić wszystkie wymogi ustawy, która jest nastawiona bardziej na działalność hazardową.

Analiza przedstawionych wyników ankiety pozwala na sformułowanie następujących wniosków:

1. organizacje mające status OPP przekazują środki uzyskane z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych głównie na działalność filantropijną (odpowiedzi, że 81–100% środków uzyskiwanych z 1% podatku jest przeznaczanych na prowadzenie

- działalności filantropijnej, udzieliło 15 na 18 podmiotów biorących udział w ankiecie, co stanowi 83,3%);
2. zbiórki publiczne są zdecydowanie popularniejszą formą prowadzenia działalności filantropijnej niż loterie fantowe czy crowdfunding donacyjny – 14 na 18 podmiotów biorących udział w ankiecie zorganizowało w ciągu ostatnich pięciu lat zbiórkę publiczną (co stanowi 77,8%), podczas gdy jedynie 5 na 18 podmiotów biorących udział w ankiecie zorganizowało w ciągu ostatnich pięciu lat loterię fantową oraz kampanię crowdfundingu donacyjnego (co stanowi odpowiednio 27,8%). Na uwagę zasługuje również fakt, że podmioty biorące udział w ankiecie stwierdziły, że głównym celem prowadzenia zbiórek publicznych i kampanii crowdfundingu donacyjnego było prowadzenie działalności filantropijnej (w przypadku zbiórek publicznych 12 na 18 podmiotów stwierdziło, że w 81–100% przypadków celem zbiórki była działalność filantropijna, co stanowi 85,7%, a w przypadku kampanii crowdfundingu donacyjnego wszystkie podmioty organizujące kampanie stwierdziły, że jej celem było prowadzenie działalności filantropijnej);
  3. podmioty prowadzące loterie fantowe wybierają zarówno formę loterii urządzanej na podstawie zgłoszenia, jak i urządzanej na podstawie udzielonego zezwolenia, ze zdecydowaną przewagą loterii urządzanych na podstawie zgłoszenia;
  4. zdecydowana większość podmiotów biorących udział w ankiecie uważa, że obecne regulacje prawne dotyczące zbiórek publicznych, statusu OPP i loterii fantowych bądź brak takich regulacji, jak w przypadku crowdfundingu, wpływają korzystnie na prowadzenie działalności filantropijnej w Polsce (takiej odpowiedzi udzieliło 15 na 18 podmiotów biorących udział w ankiecie, co stanowi 83,3%);
  5. postulaty podmiotów biorących udział w ankiecie mające charakter *de lege ferenda* dotyczą kwestii harmonizacji przepisów prawa przy aktywnym udziale ekspertów (w tym strony społecznej) oraz kwestii uproszczenia procedury organizacji loterii fantowej, z której dochód będzie przeznaczony na działalność filantropijną.

Podsumowując wnioski wynikające z przeprowadzonej ankiety, jak również wnioski zaprezentowane w rozdziale 6 rozprawy, należy stwierdzić, że obecne regulacje prawne dotyczące zbiorów publicznych i mechanizmu przekazywania 1% podatku od osób fizycznych na rzecz wybranej OPP wpływają korzystnie na rozwój filantropii w Polsce. Regulacje prawne dotyczące loterii fantowych z uwagi na zaliczenie ich do gier hazardowych oraz stopień ich skomplikowania powodują, że loterie fantowe nie stanowią tej formy prowadzenia działalności filantropijnej, która w sposób znaczący wpływa na rozwój filantropii w Polsce. Crowdfunding donacyjny pomimo braku kompleksowej regulacji prawnej zaczyna stanowić tę formę prowadzenia działalności filantropijnej, która wpływa znacząco na rozwój filantropii w Polsce. Świadczą o tym zarówno rosnąca popularność crowdfundingu oraz jego dostępność, jak i kwoty uzyskiwane dzięki niemu, a przeznaczone na działalność filantropijną, kwoty, które mogą być liczone już w setkach milionów złotych.

Niezależnie od powyższego uważam, że należy wziąć pod uwagę wyprowadzone wnioski *de lege ferenda*, które w mojej ocenie zawierają propozycje rozwiązań wpływających korzystnie na rozwój przedstawionych w rozprawie form działalności filantropijnej, a co za tym idzie – na rozwój filantropii będącej elementem indywidualnej aktywności obywatelskiej<sup>1</sup>, wpływającym na kształtowanie i rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

---

<sup>1</sup> J. Jabłoński, *Czynniki kształtowania społeczeństwa obywatelskiego w zrównoważonym rozwoju*, „Ekonomia i Środowisko” 2007, nr 2, s. 157.

# Bibliografia

## I. Wykaz literatury

- Achmatowicz A., *Henryk Sienkiewicz, Foreign Office i kuria watykańska. Problem pomocy ofiarom wojny w Polsce w 1915 r.*, „Przegląd historyczny” 1989, t. 80, nr 2.
- Adamska-Mieruszevska J., Mrzygłód U., *Wykorzystanie finansowania społecznościowego w latach 2011–2014*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, rynki finansowe, ubezpieczenia” 2014, nr 67.
- Alińska A., *Crowdfunding w finansowaniu działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Relacje fiskalne państwo – samorząd terytorialny*, red. L. Patrzałek, H. Kociemska, Wrocław 2017.
- Arczewska M., *Test na filantropię, czyli 1% w polskim wykonaniu*, „Trzeci Sektor” 2006, nr 7.
- Awdziej M., Krzyżanowska M., Tkaczyk J., *Motywowanie do współtworzenia wartości – rozważania na przykładzie platformy crowdfundingowej „Polakpotrafi.pl”*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2016, nr 45.
- Babiarz S., Mariański A., Nykiel W., *Ustawa o podatku od spadków i darowizn. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Badura M. i in., *Ustawa o sporcie. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Baliński I., *Loterie publiczne w Polsce. Szkic historyczny*, Warszawa 1918.
- Banasiński C., Jaroszyński K., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2017.



- Baudouin G.P., Konarski S., *Informacja o zupełnie odmienionym sposobie loterii, erygowanej za przywilejem JKMcI Pana Naszego Miłościwego, datowanym w Dreźnie dnia VIII. Kwietnia roku 1748 na pomoc dworu fundacjom w Warszawie Szkoły Kawalerskiej i Domu na Ubogie Dzieci*, Warszawa 1918.
- Bik M. i in., *Gry hazardowe. Komentarz do ustawy o grach hazardowych*, Warszawa 2013.
- Blicharz J., *Status prawny organizacji pozarządowych w świetle ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2004, t. LVIII.
- Blicharz J., *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej*, Wrocław 2005.
- Blicharz J., *Komentarz do ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*, [w:] tejże, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Blicharz J., *Ustawa o zasadach prowadzenia zbiorok publicznych. Komentarz*, Wrocław 2015.
- Bojarski T., *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, wyd. 5, Warszawa 2015.
- Bojarski M., Radecki W., *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Bończak-Kucharczyk K., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz zaktualizowany*, Warszawa 2018.
- Borowski A., *Instytucje religijne w krajobrazie polskich miast*, „International Letters of Social and Humanistic Sciences” 2013, vol. 6.
- Borszowski P., Małecka A., *Ustawa o opłacie skarbowej. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Brunello A., *Crowdfunding. Podręcznik*, przeł. Z. Łucki, Warszawa 2016.
- Brzeziński B., *Podstawy wykładni prawa podatkowego*, Gdańsk 2008.
- Bugajna-Sporczyk D., *Organizacje pożytku publicznego a przedsiębiorcy*, „Prawo Przedsiębiorcy” 2004, nr 10.

- Cegielska E., Zawadzka D., *Źródła finansowania startupów w Polsce*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, oeconomica” 2017, t. 51, nr 6.
- Cegielski S., *Polska 1944–1949. Powrót do życia*, [w:] *PRL od lipca 44 do grudnia 70*, red. K. Persak, P. Machcewicz, Warszawa 2010.
- Ceglarski A., *Organizacje pożytku publicznego*, Warszawa 2005.
- Ceglarski A., *Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością jako organizacja pożytku publicznego*, „Rejent” 2006, nr 6.
- Cichocka M.Ł., *Polski Czerwony Krzyż w latach 1919–2004*, Płock 2006.
- Czapiński J., *Polska – państwo bez społeczeństwa*, „Nauka” 2006, nr 1.
- Czarny-Drożdżewo E., *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Dauter B., Kabat A., Niezgódka-Medek M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. 7, Warszawa 2018.
- Dębska M., *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Czaplicki K. i in., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Dyczkowski T., *Controlling w organizacjach pożytku publicznego. Perspektywa międzynarodowa*, Warszawa 2010.
- Dziuba D.T., *Ekonomika crowdfundingu. Zarys problematyki badawczej*, Warszawa 2015.
- Dziuba D.T., *Rozwój systemów crowdfundingu – modele, oczekiwania i uwarunkowania*, „Problemy Zarządzania” 2012, nr 3.
- Dziuba D.T., *Technologia blockchain crowdfunding. Zastosowania, korzyści i oczekiwania*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, oeconomia” 2018, t. 52, nr 2.
- Dziuba D.T., *The Economics of Crowdfunding. Current Research Issues*, Warszawa 2016.
- Etel L., *Podatek od nieruchomości. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Filipczyk H., *Podatek od czynności cywilnoprawnych. Komentarz*, Warszawa 2015.

- Firek A.M., *Real Estate Crowdfunding – Tłum jako alternatywne źródło finansowania nieruchomości*, „Rynek – Społeczeństwo – Kultura” 2017, nr 3.
- Flaga J., *Podstawy prawne wymagane przy organizowaniu i wprowadzaniu instytucji bractw religijnych*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2003, t. XIII, z. 2.
- Frańczuk M., *Crowdfunding – finansowanie społecznościowe. Zarys instytucji w świetle polskich regulacji prawnych*, „Zeszyty Naukowe – Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie” 2014, nr 6.
- Frańczak P., *Szkic do historii ekonomii społecznej w Polsce*, „Ekonomia Społeczna. Teksty” 2006.
- Garbacik A., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – już obowiązuje*, „Służba Pracownicza” 2003, nr 7.
- Gałuszka P., *Crowdfunding i bariery wejścia na rynek muzyczny*, „Studia Medioznawcze” 2016, nr 1.
- Geremek B., *Litość i szubienica. Dzieje nędzy i miłosierdzia*, Warszawa 1989.
- Gliński P., *Style działań organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego?*, Warszawa 2006.
- Gluziński A., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Warszawa 2005.
- Gnys A., *Spółka to nie organizacja pożytku publicznego*, „Rzeczpospolita” 20.12.2004, nr 297, C4.
- Gnyszka M., *Fundraising. Pierwszy polski praktyczny podręcznik*, Gliwice 2015.
- Goettel A., Goettel M., *Podatek od czynności cywilnoprawnych. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Goettel A., *Podatek od gier*, [w:] *Instytucje prawa cywilnego w konstrukcji prawnej podatków*, red. M. Goettel, M. Lemonnier, Warszawa 2011.
- Gólat R., *Opodatkowanie działalności kulturalnej*, wyd. 2, Warszawa 2007.
- Gonera K., *Ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2011.

- Góralski Z., *Działalność charytatywna w Polsce przedrozbiorowej*, Kraków–Warszawa 1973.
- Gronkiewicz A., *Organizacja społeczna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2012.
- Grzegorzczak T., *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2009.
- Halszka-Kurleto M., *Organizacje pozarządowe w działalności pożytku publicznego*, Warszawa 2008.
- Halszka-Kurleto M., *Organizacje pożytku publicznego. Rozwiązania prawne – Funkcjonowanie – Rozwój. Kraków case study*, Kraków 2008.
- Iwankiewicz-Rak B., *Fundraising – płaszczyzna wyborów konsumenckich*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu” 2011, nr 25.
- Izdebski H., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2003.
- Jabłoński J., *Czynniki kształtowania społeczeństwa obywatelskiego w zrównoważonym rozwoju*, „Ekonomia i Środowisko” 2007, nr 2.
- Kalinowski Ł., „Crowdfunding” – nowy element tworzącej się gospodarki społecznościowej. Wyzwania prawne, „Rynek – Społeczeństwo – Kultura” 2015, nr 3.
- Kamiński T., *Caritas i polityka. Podmioty wyznaniowe w systemie pomocy społecznej*, Warszawa 2012.
- Kardas P., Łabuda G., Razowski T., *Kodeks karny skarbowy, Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2017.
- Karpiński A., *Fundacje posagowe w dużych miastach Rzeczypospolitej w XVI–XVIII w.*, „Kwartalnik Historyczny” 1998, R. CV, nr 1.
- Karpiński A., *Opieka społeczna nad dziećmi i młodzieżą w miastach Rzeczypospolitej w XVI–XVIII wieku*, „Kwartalnik Historyczny” 2002, R. CIX, nr 3.
- Kędzierska-Szczepaniak A., Szczepaniak K., *Podatkowe aspekty crowdfundingu*, „Zarządzanie i Finanse” 2015, R. 13, nr 4.
- Kędzierska-Szczepaniak A., Szopik-Depczyńska K., Łazorko K., *Innowacje w organizacjach*, Warszawa 2016.

- Kędzierska-Szczepaniak A., *Wykorzystanie crowdfundingu w finansowaniu działalności gospodarczej*, „Studia i Materiały” 2016, nr 2.
- Kędzierska-Szczepaniak A., Szopik-Depczyńska K., *Polskie platformy crowdfundingowe na przykładzie Polakpotrafi.pl*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2017, nr 5.
- Kidyba A., *Komentarz do niektórych przepisów ustawy o fundacjach*, [w:] *Komentarz do ustawy o fundacjach i o stowarzyszeniach*, Warszawa 1997.
- Kidyba A., *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1. *Część ogólna*, wyd. 2, Warszawa 2012.
- Kolodey A., *Finansowanie sektora pozarządowego*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów” 2006, z. 70.
- Kietlińska K., *Ofiarnność społeczna Polaków – dylematy 1% podatku dochodowego*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia oeconomica” 2013, nr 279.
- Kisielewicz A., *Kary administracyjne przewidziane ustawą z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych w praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 5.
- Klimontowicz M., Harasim J., *Tendencja rozwojowe na rynku alternatywnych instrumentów finansowych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, oeconomia” 2015, t. 49, nr 4.
- Knosala E., *Zbiórki publiczne*, [hasło w:] *Wielka encyklopedia prawa*, red. B. Hołyst, E. Smoktunowicz, Białystok–Warszawa 2005.
- Kodeks cywilny. Komentarz*, red. J. Ciszewski, wyd. 2, Warszawa 2014.
- Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna*, red. P. Księżak, M. Pyziak-Szafnicka, wyd. 2, Warszawa 2014.
- Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1. *Część ogólna (art.1–125)*, red. M. Frasz, M. Habdas, Warszawa 2018.
- Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 3. *Zobowiązania – część szczególna*, red. A. Kidyba, wyd. 2, Warszawa 2014.

- Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 5. *Zobowiązania. Część szczegółowa*, red. J. Gudowski, wyd. 2, Warszawa 2017.
- Kodeks karny. Komentarz zaktualizowany*, red. M. Mozgawa, Warszawa 2017.
- Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, red. I. Zgoliński, Warszawa 2018.
- Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. T. Grzegorzczak, wyd. 2, Warszawa 2013.
- Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. M. Mozgawa, wyd. 2, Warszawa 2009.
- Kotowski W., *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Kopyra J., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2005.
- Kopyra J., *Spółki kapitałowe niedziałające w celu osiągnięcia zysku jako organizacje pozarządowe – status, działalność, treść umowy spółki*, „Rejent” 2006, nr 6.
- Korybut-Marciniak M., *Dobroczynne Wilno*, Olsztyn 2012.
- Kordela D., *Crowdfunding udziałowy w Stanach Zjednoczonych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, oeconomica” 2016, t. 50, nr 4.
- Kordela D., *Crowdfunding w Polsce – koncepcja finansowania społecznościowego*, [w:] *Rachunkowość na rzecz zrównoważonego rozwoju. Gospodarka – etyka – środowisko*, Wrocław 2016.
- Kowal N., *Tworzenie i rejestracja organizacji pożytku publicznego. Komentarz*, Kraków 2005.
- Kowska M., *Wykorzystanie koncepcji mądrości tłumy w działalności bibliotek*, „Toruńskie Studia Bibliologiczne” 2012, nr 2.
- Kozioł K., *Prawne aspekty podejmowania i wykonywania działalności pożytku publicznego*, „Samorząd Terytorialny” 2006, R. 16, nr 3.
- Kozioł-Nadolna K., *Crowdfunding jako źródło finansowania innowacyjnych projektów*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, rynki finansowe, ubezpieczenia” 2015, nr 73.

- Królikowska J., *Socjologia dobroczynności. Zarys problematyki biedy i pomocy na tle doświadczeń angielskich*, Warszawa 2004.
- Kurzępa B., *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Leś E., *Od filantropii do pomocniczości. Studium porównawcze rozwoju i działalności organizacji społecznych*, Warszawa 2000.
- Leś E., *Zarys historii dobroczynności i filantropii w Polsce*, Warszawa 2001.
- Lissowska M., *Crowdfunding – zjawisko, problemy, regulacja*, „Gospodarka Narodowa” 2018, nr 1.
- Malinowski B.F., Giełzak M., *Crowdfunding. Zrealizuj swój pomysł ze wsparciem cyfrowego tłumu*, Gliwice 2015.
- Mazur E., *Dobroczynność w Warszawie XIX wieku*, Warszawa 1999.
- Mazur E., *Ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych w wyjaśnieniach organów podatkowych*, Warszawa 2009.
- Maciejko W., *Osobowe prawo administracyjne*, Warszawa 2008.
- Malinowski L., *Od filantropii do pomocy społecznej*, „Praca Socjalna” 2010, R. 25, nr 2.
- Markiewiczowa H., *Działalność opiekuńcza na ziemiach polskich w XIX wieku na przykładzie Towarzystw Dobroczynności Wileńskiego i Warszawskiego*, „Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie” 2016, t. XXV, nr 1.
- Makowski G., *Rozwój sektora organizacji pozarządowych w Polsce po 1989 r.*, „Studia BAS” 2015, nr 4.
- Małopolski Instytut Samorządu Terytorialnego i Administracji, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, *Rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. Opis dobrych praktyk*, Kraków 2010.
- Małecka-Łyszczek M., *Partycypacja w ramach public governance*, [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014.
- Małecki P., Mazurkiewicz M., *CIT. Podatki i rachunkowość. Komentarz*, wyd. 8, Warszawa 2017.
- Małecki P., Mazurkiewicz M., *CIT. Podatki i rachunkowość. Komentarz*, wyd. 9, Warszawa 2018.

- Michnicka-Gajek J., *Bank Pobożny księdza Piotra Skargi w Krakowie. Szesnastowieczna odpowiedź na problem ubóstwa i zadłużenia*, „Roczniki Teologiczne” 2015, t. LXII, z. 1.
- Michnik A., *Ustawa o Krajowym Rejestrze Sądowym. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Michta D., *Ustawa o instytucjach badawczych. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Moroń D., *Wolontariat w trzecim sektorze. Prawo i praktyka*, Wrocław 2009.
- Musiałkiewicz R., *Udział organizacji pożytku publicznego w podatku dochodowym od osób fizycznych – zagadnienia prawnofinansowe*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2014, R. 2, nr 1.
- Niczyporuk J., *Zbiórki publiczne*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2007, t. X.
- Niewiadomska I., Brzezińska M., Lelonek B., *Hazard*, Lublin 2005.
- Nogowski J.M., *Realizacja Miłosierdzia Bożego w działalności Caritas*, „Studia Ełckie” 2015, t. 17, nr 3.
- Nowak K., Waśkiewicz Z., *Crowdfunding jako nowoczesne źródło finansowania przedsięwzięć*, „Przegląd Współczesnych Problemów Zarządzania” 2017, nr 4.
- Nowak A., *Kupowanie nadziei. Loteria w Królestwie Polskim (1815–1867)*, Warszawa 2017.
- Nowak J., *Książe kardynał Adam Stefan Sapieha jako apostoł miłosierdzia w naszej ojczyźnie*, „Polonia Sacra” 2014, R. 18, nr 2.
- Ofiarski Z., *Prawo dewizowe. Komentarz*, Kraków 2003.
- Ofiarski Z., *Ustawa o opłacie skarbowej. Ustawa o podatku od czynności cywilnoprawnych. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Opieka i pomoc społeczna wobec wyzwań współczesności*, red. W. Walc, B. Szluz, I. Marczykowska, Rzeszów 2008.
- Osiej M., *Fundraising krok po kroku. Jak zdobyć pieniądze na twoje projekty?*, Gliwice 2016.
- Palmirski T., *Glosa do uchwały SN z dnia 11 maja 2005 r., III CZP 16/05*, „Palestra” 2007, nr 5–6.
- Paszkowski W., *Loteria i ład społeczny. Przyczynek do spraw uregulowania stosunków loteryjnych u nas*, Warszawa 1917.



- Piotrowska-Marchewa M., *Nędzarze i filantropi. Problem ubóstwa w polskiej opinii publicznej w latach 1815–1863*, Toruń 2004.
- Piaseczny A., Wielgolewska A., *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Piotrowski M., *Loterie fantowe – problematyka prawna i podatkowa*, „Przegląd Podatkowy” 1997, nr 2.
- Prawo bankowe. Komentarz*, t. 1, red. F. Zoll, Kraków 2005.
- Ptak A., *Filantropia odczarowana: poradnik dla tych, którzy chcą pomagać, ale nie wiedzą jak*, Warszawa 2010.
- Plisiecki M., *Wyznaniowa osoba prawna w prawie polskim*, Warszawa 2013.
- Płaza S., *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym*, cz. 3. *Okres międzywojenny*, Kraków 2001.
- Płonka-Bielenin K., *Zakres pojęcia „zadania publiczne” i próba określenia istoty ich realizacji przez organizacje pożytku publicznego*, „Administracja” 2008, nr 2 .
- Płonka-Bielenin K., *Charakter prawny podmiotowości organizacji „non profit”*, „Administracja” 2010, nr 4.
- Prusak F., *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, t. 2. *Komentarz do art. 54–191*, Kraków 2006.
- Radwan-Pragłowski J., Frysztacki K., *Społeczne dzieje pomocy człowiekowi. Od filantropii greckiej do pracy socjalnej*, Warszawa 1996.
- Rogalski A., *O loteriach w dawnej Polsce*, Warszawa–Siedlce 2008.
- Roszkowski W., *Najnowsza historia Polski 1945–1956*, Warszawa 2011.
- Rzetecka-Gil A., *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Ruczkowski P., *Nowe zasady prowadzenia zbiórek publicznych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 12.
- Ruczkowski P., *Zbiórki publiczne*, [w:] *Materialne prawo administracyjne*, cz. 2, red. J. Stelmasiak, P. Ruczkowski, Kielce 2010.
- Ruczkowski P., *Zbiórki publiczne*, [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna, ustrojowe prawa administracyjne, wybrane*

- zagadnienia materialnego prawa administracyjnego*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, Warszawa 2016.
- Ruczkowski P., *Zbiórki publiczne*, [w:] *Prawo administracyjne – część szczegółowa*, t. 2, red. J. Stelmasiak, P. Ruczkowski, Warszawa 2011.
- Ruszewski J., *Organizacja pożytku publicznego*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 7.
- Sieć: komunikacja, obecność, konsumpcja. Od teorii do pragmatyki użytkowania*, red. D.A. Myślak, M.M. Siudak, Olsztyn 2016.
- Sinko T., *Od filantropii do humanitaryzmu i humanizmu*, Warszawa 1960.
- Skowronek G., *Prawne aspekty hazardu*, Wrocław 2012.
- Skwarło R., *Ustawa o opłacie skarbowej. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Słownik języka polskiego*, t. 1 i 2, red. J. Karłowicz, A. Kryński, W. Niedźwiedzki, Warszawa 1952.
- Słownik języka polskiego*, t. 4, red. W. Doroszewski, Warszawa 1963.
- Słownik społeczny*, red. B. Szlachta, Kraków 2004.
- Słownik współczesnego języka polskiego*, red. B. Dunaj, Kraków 2000.
- Sobol A., *Crowdfunding jako oddolne narzędzie realizacji zrównoważonego rozwoju*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania” 2014, nr 37.
- Spoz A., *Crowdfunding – nowinka czy nowy perspektywiczny model finansowania projektów biznesowych?*, „Roczniki Ekonomii i Zarządzania” 2016, nr 1.
- Staszczak P., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Stec P., *Loterie charytatywne – praktyka polska*, „Prawo Europejskie w Praktyce” 2010, nr 3.
- Stelmaszczak P., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Surdacki M., *Opieka społeczna w Polsce do końca XVIII wieku*, Lublin 2015.
- Suski P., *Stowarzyszenia i fundacje*, Warszawa 2005.

- Suski P., *Stowarzyszenia i fundacje. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2011.
- Szaniawska I., *Organizacje pożytku publicznego*, „Służba Pracownicza” 2004, nr 4.
- Szaniawska I., *Zakres podmiotowy pojęcia „organizacja pozarządowa”*, „Służba Pracownicza” 2005, nr 2.
- Szymański A., *Proces likwidacji działalności charytatywnej Kościoła Katolickiego w sferze publicznoprawnej w latach 1944–1965. Studium historyczno-prawne*, Opole 2010.
- Teneta-Skwiercz D., *Filantropia korporacyjna – istota, formy i motywy dobroczynności przedsiębiorstwa*, [w:] *Spółeczna odpowiedzialność organizacji. Polityczna poprawność czy obywatelska postawa?*, red. Z. Pisz, M. Rojek-Nowosielska, Wrocław 2011.
- Trzpięła K. i in., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Po zmianach z komentarzem*, Warszawa 2016.
- Uniwersalny słownik języka polskiego*, t. 1, red. S. Dubisz, Warszawa 2003.
- Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy*, red. H. Dzwonkowski, G. Gołębiowski, Warszawa 2014.
- Ustawa o grach hazardowych. Komentarz*, red. S. Babiarez, Warszawa 2018.
- Ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Komentarz*, red. P. Feliga, Warszawa 2015.
- Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2016.
- Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012.
- Warchałowski K., *Charakterystyka działalności prowadzonej przez wyznaniowe osoby prawne*, [w:] *Iura et negotia. Księga jubileuszowa z okazji 15-lecia Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie*, red. A. Tarwacka, Warszawa 2015.

- Waszkiewicz A.E., *Finanse alternatywne – elektroniczne innowacje finansowe*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia oeconomica” 2016, nr 2.
- Wilk L., *Hazard. Studium kryminologiczne i prawne*, Warszawa 2012.
- Woods T.E., *Jak Kościół katolicki zbudował zachodnią cywilizację*, przeł. G. Kucharczyk, Kraków 2006.
- Wnuk W., *Osoby prawne Kościoła katolickiego jako podmioty uprawnione do uzyskania statusu organizacji pożytku publicznego*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2017, t. 10.
- Wrzosek M., *Z dziejów Rady Głównej Opiekuńczej w Generalnej Guberni (1939–1945)*, „Studia Podlaskie” 2001, t. XI.
- Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, red. W. Wojtowicz, Warszawa 2002.
- Zieniuk P., *Rachunkowość organizacji pożytku publicznego. Zbiór zadań*, Kraków 2013.

## II. Wykaz aktów prawnych

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267 ze zm.).
- Europejska karta samorządu lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.).
- Międzynarodowa konwencja o zwalczaniu terrorystycznych ataków bombowych, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych z dnia 15 grudnia 1997 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 66, poz. 438).
- Ustawa z dnia 26 marca 1920 r. w przedmiocie urządzania loterii i założenia Polskiej Państwowej Loterii Klasowej (Dz.U. z 1920 r. Nr 31, poz. 180 ze zm.).
- Ustawa z dnia 13 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej (Dz.U. z 1923 r. Nr 92, poz. 726 ze zm.).
- Ustawa z dnia 3 kwietnia 1925 r. o zmianie niektórych przepisów prawa o stowarzyszeniach z r. 1867,

- obowiązującego na obszarze b. zaboru austriackiego (Dz.U. z 1925 r. Nr 43, poz. 297).
- Ustawa z dnia 30 lipca 1925 r. o Zakładach Kórnickich (Dz.U. z 1925 r. Nr 86, poz. 592).
- Ustawa z dnia 23 marca 1929 r. o utworzeniu państwowej fundacji pod nazwą „Wieś Kościuszkowska” (Dz.U. z 1929 r. Nr 24, poz. 248).
- Ustawa z dnia 15 marca 1933 r. o zbiorcach publicznych (Dz.U. z 1933 r. Nr 22, poz. 162 ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1936 r. Nr 30, poz. 240 ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Karaimskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1936 r. Nr 30, poz. 241 ze zm.).
- Ustawa z dnia 9 lipca 1936 r. o monopolu loteryjnym (Dz.U. z 1936 r. Nr 55, poz. 397 i 398).
- Ustawa z dnia 28 października 1948 r. o zakładach społecznych służby zdrowia (Dz.U. z 1948 r. Nr 55, poz. 434 ze zm.).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1145 ze zm.).
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1460 ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1541 ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. przepisy wprowadzające Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 1971 r. Nr 12, poz. 115).
- Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 821 ze zm.).
- Ustawa karna skarbowa z dnia 26 października 1971 r. (Dz.U. z 1971 r. Nr 28, poz. 260 ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 maja 1976 r. o grach losowych i totalizatorach (Dz.U. z 1976 r. Nr 19, poz. 122).

- Ustawa z dnia 8 października 1982 r. o społeczno-zawodowych organizacjach rolników (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 491).
- Ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1813).
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1491).
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 1985 r. o Narodowym Funduszu Rewaloryzacji Zabytków Krakowa (Dz.U. z 1985 r. Nr 21, poz. 90 ze zm.).
- Ustawa z dnia 22 marca 1989 r. o rzemiośle (t.j. Dz. z 2018 r. poz. 1267).
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 713).
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o związkach zawodowych rolników indywidualnych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 210).
- Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1153).
- Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. z 1989 r. Nr 29, poz. 154).
- Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1347).
- Ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o samorządzie zawodowym niektórych przedsiębiorców (Dz.U. z 1989 r. Nr 35, poz. 194 ze zm.).
- Ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 579).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.).
- Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1990 r. Nr 34, poz. 198).
- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1170 ze zm.).

- Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 263 ze zm.).
- Ustawa z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 1726).
- Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1387 ze zm.).
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1372 ze zm.).
- Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 865 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych (Dz.U. z 1992 r. Nr 68, poz. 341 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 361 ze zm.).
- Ustawa z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 43).
- Ustawa z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 483).
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1186 ze zm.).
- Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 169).
- Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 1599).
- Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 1712).
- Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 1889).

- Ustawa z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2033 ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 712 ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 13).
- Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2015, poz. 14).
- Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 44).
- Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 1798).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1600 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 580).
- Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1500).
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2204 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 511 ze zm.).
- Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zatrudnianiu osób pozbawionych wolności (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2151).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 900 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2187 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 512).



- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 511).
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. z 1998 r. Nr 106, poz. 668).
- Ustawa z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 43).
- Ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2120).
- Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o Polskiej Organizacji Turystycznej (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 563).
- Ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1958 ze zm.).
- Ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1519).
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 505 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1429).
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1928).
- Ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. Prawo dewizowe (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 160).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1932).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.).
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. Przepisy wprowadzające ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2003 r. Nr 96, poz. 874).

- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 688 ze zm.).
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 217 ze zm.).
- Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2174 ze zm.).
- Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 785 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1205).
- Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1000 ze zm.).
- Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2009 r. Nr 22, poz. 120).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2009 r. Nr 161, poz. 1278).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.).
- Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 847).
- Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2010 r. Nr 28, poz. 146).
- Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1350).
- Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1468).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 684 ze zm.).
- Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 659 ze zm.)

- Ustawa z dnia 13 lipca 2012 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2012 r. poz. 908).
- Ustawa z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2176).
- Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 756).
- Ustawa z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania i identyfikacji elektronicznej (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 162 ze zm.).
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1302 ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (t.j. Dz.U. 2018 r. poz. 2268 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1292).
- Ustawa z dnia 15 czerwca 2018 r. o zbiorowym zarządzaniu prawami autorskimi i prawami pokrewnymi (Dz.U. z 2018 r. poz. 1293).
- Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 1544).
- Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2018 r. poz. 1668 ze zm.).
- Ustawa z dnia 4 października 2018 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 2126).
- Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o kołach gospodyń wiejskich (Dz.U. z 2018 r. poz. 2212 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o dowodach osobistych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 60).
- Rozporządzenie z dnia 25 września 1919 r. Komisarza Generalnego Ziemi Wschodnich nr 11984/191 o stowarzyszeniach i związkach (Dz. Urz. Z.C.Z.W., Nr 25, poz. 255).

- Rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości z dnia 7 maja 1924 r. dotyczące wykonania ustawy z dn. 26 marca 1920 r. w przedmiocie urządzania loterii i założenia Polskiej Państwowej Loterii Klasowej tudzież ustawy z dn. 5 grudnia 1923 r. o rozciągnięciu mocy obowiązującej powyższej ustawy na obszar województw: śląskiego, wołyńskiego, poleskiego i nowogródzkiego, powiatów: grodzieńskiego i wołkowyskiego, jak również gmin: białowieskiej, suchopolskiej i maszewskiej województwa białostockiego oraz powiatów: wileńskiego, oszmiańskiego, święciańskiego, trockiego, brasławskiego, dziśnieńskiego, duniłowiczowskiego i wilejskiego Ziemi Wileńskiej (Dz.U. z 1920 r. Nr 54, poz. 541).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o stosunku Państwa do Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego, nie posiadającego hierarchji duchownej (Dz.U. z 1928 r. Nr 38, poz. 363 ze zm.).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 października 1930 r. o fundacji Smoguleckiej imienia Bogdana Hutten-Czapskiego (Dz.U. z 1930 r. Nr 76, poz. 596).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 1932 r. Nr 94, poz. 808 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 26 lutego 1937 r. w sprawie wykonania ustawy o monopolu loteryjnym (Dz.U. z 1937 r. Nr 21, poz. 134).
- Rozporządzenie Generalnego Gubernatora z dnia 23 lipca 1940 r. o stowarzyszeniach w Generalnym Gubernatorstwie (Dziennik Rozporządzeń Generalnego Gubernatora dla okupowanych polskich obszarów, część I, Nr 48).
- Rozporządzenie Generalnego Gubernatora z dnia 1 sierpnia 1940 r. o prawie fundacyj w Generalnym Gubernatorstwie (Dziennik Rozporządzeń Generalnego Gubernatora I, s. 224).

- Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 4 stycznia 1946 r.  
o zmianie rozporządzenia Ministra Skarbu z dnia 26 lutego  
1937 r. w sprawie wykonania ustawy o monopolu loteryjnym  
(Dz.U. z 1946 r. Nr 1, poz. 4).
- Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 18 maja 1948 r.  
w sprawie wykonania ustawy o monopolu loteryjnym  
(Dz.U. z 1948 r. Nr 29, poz. 195).
- Rozporządzenie Ministra Kultury i Sztuki oraz Ministra  
Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych  
z dnia 8 października 1970 r. w sprawie zatwierdzenia pod  
względem artystycznym niektórych projektów budowlanych  
(Dz.U. z 1970 r. Nr 26, poz. 211).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 listopada 1972 r.  
w sprawie przekazania niektórych spraw do właściwości  
naczelników gmin oraz prezydiów rad narodowych miast  
nie stanowiących powiatów i ich organów (Dz.U. z 1972 r. Nr  
49, poz. 317).
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia  
2000 r. w sprawie określenia wzorów urzędowych  
formularzy wniosków o wpis do Krajowego Rejestru  
Sądowego oraz sposobu i miejsca ich udostępniania (t.j.  
Dz.U. z 2015 r. poz. 724 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia  
2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny  
odpowiadać budynki i ich usytuowanie (t.j. Dz.U. z 2019 r.  
poz. 1065).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji  
z dnia 6 listopada 2003 r. w sprawie sposobów  
przeprowadzania zbiórek publicznych oraz zakresu kontroli  
nad tymi zbiórkami (Dz.U. z 2003 r. Nr 199, poz. 1947 ze zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 grudnia  
2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD)  
(Dz.U. z 2007 r. Nr 251, poz. 1885 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 stycznia 2010 r.  
w sprawie dokumentacji prowadzonej przez podmioty

- prowadzące działalność w zakresie gier hazardowych (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 632).
- Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 29 kwietnia 2011 r. w sprawie trybu postępowania związanego z nieodpłatnym informowaniem w programach jednostek publicznej radiofonii i telewizji o prowadzonej przez organizacje pożytku publicznego nieodpłatnej działalności pożytku publicznego (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 283 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 9 czerwca 2014 r. w sprawie wzorów dokumentów dotyczących zbiorów publicznych (Dz.U. z 2014 r. poz. 883).
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 listopada 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia rejestrów wchodzących w skład Krajowego Rejestru Sądowego oraz szczegółowej treści wpisów w tych rejestrach (Dz.U. z 2014 r. poz. 1667 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 10 kwietnia 2017 r. w sprawie wzoru wniosku o wydanie decyzji, o której mowa w art. 2 ust. 6 ustawy o grach hazardowych (Dz.U. z 2017 r. poz. 792).
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 28 czerwca 2017 r. w sprawie przekazywania informacji dotyczących funkcjonowania podmiotów urzędających i prowadzących działalność w zakresie gier hazardowych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1304).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 września 2018 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2019 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 1794).
- Rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie zamieszczenia informacji przez organizację pożytku publicznego z zakresu 1% podatku dochodowego od osób fizycznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 2053).
- Dekret z dnia 3 stycznia 1919 r. o stowarzyszeniach (Dz. Pr.P.P. z 1919 r. Nr 3, poz. 88).

- Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 listopada 1936 r. – Prawo karne skarbowe (Dz.U. z 1936 r. Nr 84, poz. 581).
- Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 listopada 1938 r. o rozciągnięciu mocy obowiązującej niektórych aktów ustawodawczych na odzyskane ziemie Śląska Cieszyńskiego (Dz.U. z 1938 r. Nr 90, poz. 612).
- Dekret z dnia 8 października 1945 r. o przeznaczeniu nieruchomości ziemskiej Oblęgorek (Dz.U. z 1945 r. Nr 44, poz. 251).
- Dekret z dnia 22 października 1947 r. o zmianie i rozciągnięciu mocy obowiązującej dekretu z 7 lutego 1919 r. o fundacjach i zatwierdzaniu darowizn i zapisów na cały obszar państwa polskiego (Dz.U. z 1947 r. Nr 66, poz. 400 ze zm.).
- Dekret z dnia 28 lipca 1948 r. w sprawie zmiany ustawy o zbiorcach publicznych (Dz.U. z 1948 r. Nr 36, poz. 250).
- Dekret z dnia 24 kwietnia 1952 r. o zniesieniu fundacji (Dz.U. z 1952 r. Nr 25, poz. 172).
- Dekret z dnia 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym (Dz.U. z 1981 r. Nr 29, poz. 154).

Inne

- Obwieszczenie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 17 lipca 2018 r. w sprawie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w drugim kwartale 2018 r. (Dz.U. GUS z 2018 r. poz. 34).

### III. Wykaz orzecznictwa

#### Orzecznictwo Sądu Najwyższego

- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 27 lipca 1972 r., VI KZP 18/72, OSNKW 1972/10/155, LEX nr 18478.
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 24 listopada 1999 r., I KZP 39/99, OSNKW 2000/1–2/9, LEX nr 38314.
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 11 maja 2005 r., III CZP 16/05, OSNC 2006/3/49, LEX nr 148431.
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 13 stycznia 2006 r., III CZP 122/05, OSNC 2006/12/200, LEX nr 165504.
- Orzeczenie kompletu Całej Izby II Sądu Najwyższego z dnia 20 października 1927 r., Zb. Orz. S.N. Nr. 166/27 r.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 maja 1928 r., II K 961/28, OSN(K) 1933/10/190, LEX nr 389995.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 1930 r., II K 1562/29, OSN(K) 1931/3/87, LEX nr 406269.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 grudnia 1931 r., II K 1193/31, OSN(K) 1932/3/53, LEX nr 390379.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 grudnia 1932 r., II K 1345/32, OSN(K) 1933/2/31, LEX nr 389519.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 sierpnia 1933 r., II K 531/33, OSN(K) 1933/10/190, LEX nr 389995.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 marca 1934 r., III K 75/34, OSN(K) 1934/9/182, LEX nr 387999.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 stycznia 1935 r., III K 1562/34, OSN(K) 1935/8/339, LEX nr 379269.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 grudnia 1935 r., III K 1681/35, OSN(K) 1936/7/261, LEX nr 373363.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 września 1936 r., III K 988/36, OSN(K) 1937/3/69, LEX nr 364085.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 listopada 1936 r., III K 1371/36, OSN(K) 1937/5/124, LEX nr 363931.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 listopada 1971 r., V KRN 219/71, LEX nr 16635.



- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 lutego 1996 r., III ARW 64/95, Wspólnota 1996, nr 43, s. 26.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 maja 2003 r., IV CKN 115/01, LEX nr 137593.
- Postanowienie składu siedmiu sędziów Izby Karnej Sądu Najwyższego z dnia 17 kwietnia 1937 r., 3 K 1450/36, Zbiór Orzecznictwa SN – Izba Karne, 1937, poz. 119.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 września 1998 r., I KZP 10/98, LEX nr 34046.

#### Orzecznictwo sądów powszechnych

- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 9 października 2012 r., VI ACa 553/12, LEX nr 1283455.
- Wyrok Sądu Okręgowego w Częstochowie z dnia 4 kwietnia 2017 r., VII Ka 171/17, LEX nr 2287599.
- Wyrok Sądu Rejonowego dla Krakowa Podgórze w Krakowie Wydział XI Karny z dnia 6 lutego 2012 r., XI W 1497/11/P, <http://prawo.vagla.pl/node/9704> (dostęp: 20.11.2018 r.).
- Wyrok Sądu Rejonowego w Olsztynie IX Wydział Karny z dnia 21 października 2015 r., IX W 2827/15, [http://orzeczenia.ms.gov.pl/detailswyrok\\$0020S\\$0105du\\$0020Rejonowego\\$0020w\\$0020Olsztynie\\$0020IX\\$0020Wydzia\\$0142\\$0020Karny\\$0020z\\$0020dnia\\$002021\\$0020pa\\$017a-dziernika\\$00202015\\$0020r.\\$0020c\\$0020sygn\\$0020akt\\$0020IX\\$0020W\\$00202827\\$0020f15/150515250004506\\_IX\\_W\\_002827\\_2015\\_Uz\\_2015-12-01\\_002](http://orzeczenia.ms.gov.pl/detailswyrok$0020S$0105du$0020Rejonowego$0020w$0020Olsztynie$0020IX$0020Wydzia$0142$0020Karny$0020z$0020dnia$002021$0020pa$017a-dziernika$00202015$0020r.$0020c$0020sygn$0020akt$0020IX$0020W$00202827$0020f15/150515250004506_IX_W_002827_2015_Uz_2015-12-01_002) (dostęp: 30.09.2019 r.).
- Wyrok Sądu Rejonowego w Tarnowskich Górach VI Zamiejscowy Wydział Karny z dnia 11 maja 2017 r., VI W 355/16, [http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/\\$N/151515303020006\\_VI\\_W\\_000355\\_2016\\_Uz\\_2016-11-24\\_001](http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/$N/151515303020006_VI_W_000355_2016_Uz_2016-11-24_001) (dostęp: 30.09.2019 r.).

## Orzecznictwo sądów administracyjnych

- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 stycznia 1995 r., II SA 2097/93, LEX nr 687535.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 grudnia 1996 r., II SA 2499/95, LEX nr 28808.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 lutego 1998 r., II SA 1260/97, LEX nr 43194.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 maja 1998 r., II SA 362/98, LEX nr 43174.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 lipca 1998 r., II SA 663/98, LEX nr 43177.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 października 1998 r., II SA 1213/98, LEX nr 43166.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 października 1999 r., III SA 5652/98, LEX nr 39521.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 stycznia 2000 r., II SA 1201/99, LEX nr 55021.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 lutego 2002 r., II SA 2899/00, „Biuletyn Skarbowy” 2002/3/3, LEX nr 53824.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 marca 2002 r., SA/Bk 649/01, LEX nr 71946.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 czerwca 2002 r., SA/Bk 1110/01, LEX nr 75919.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 lutego 2003 r., I SA/Ka 2507/01, LEX nr 79316.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 listopada 2005 r., I OSK 176/05, LEX nr 191940.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 listopada 2010 r., I FSK 1917/09, LEX nr 794892.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 lutego 2013 r., I OSK 2613/12, LEX nr 1317987.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 kwietnia 2013 r., II OSK 2472/11, LEX nr 1337377.

- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 listopada 2013 r., I OSK 1590/13, LEX nr 1557010.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 lipca 2016 r., II GSK 161/15, LEX nr 2118187.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 marca 2017 r., II GSK 4790/16, LEX nr 2296484.
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 kwietnia 2005 r., II OZ 228/05, LEX nr 302253.
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 czerwca 2005 r., II OZ 503/05, LEX nr 302259.
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 grudnia 2005 r., II OZ 1273/05, LEX nr 2212279.
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 lutego 2006 r., II OZ 63/06, LEX nr 2211908.
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 września 2006 r., II OZ 908/06, LEX nr 2210211.
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2007 r., II GZ 131/07, LEX nr 2209545.
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 października 2007 r., II OZ 889/07, LEX nr 1012997.
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 października 2007 r., II OZ 888/07, LEX nr 1012996.
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 października 2007 r., II OZ 919/07, LEX nr 1013027.
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 października 2007 r., II OZ 921/07, LEX nr 1013029.
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 października 2007 r., II OZ 962/07, LEX nr 1013067.
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 stycznia 2008 r., II OZ 13/08, LEX nr 565853.
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 lutego 2008 r., II OZ 124/08, LEX nr 1043512.
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 października 2010 r., II GZ 290/10, LEX nr 743090.
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lipca 2011 r., II OZ 559/11, LEX nr 1083803.

- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 lutego 2012 r., II FZ 103/12, LEX nr 1110155.
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 kwietnia 2012 r., II FZ 310/12, LEX nr 1137803.
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 października 2013 r., II GZ 563/13, LEX nr 1429499.
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 maja 2017 r., I OSK 2374/16, LEX nr 2293860.
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 lutego 2018 r., I OZ 153/18, LEX nr 2447459.
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 lutego 2018 r., I OZ 160/18, LEX nr 2447460.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 22 czerwca 2009 r., IV SA/Gl 977/08, LEX nr 563974.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 6 grudnia 2010 r., I SA/Gl 752/10, LEX nr 748337.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 18 lipca 2017 r., I SA/Gl 75/17, LEX nr 2340873.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 10 stycznia 2013 r., I SA/Go 683/12, LEX nr 1269764.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 24 maja 2016 r., I SA/Ke 239/16, LEX nr 2054152.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 24 maja 2017 r., III SA/Łd 113/16, LEX nr 2314818.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 25 maja 2017 r., III SA/Łd 31/16, LEX nr 2309943.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 31 maja 2017 r., III SA/Łd 114/16, LEX nr 2309906.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 1 czerwca 2017 r., III SA/Łd 47/16, LEX nr 2309896.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 1 czerwca 2017 r., III SA/Łd 48/16, LEX nr 2314363.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 8 lipca 2015 r., I SA/Po 778/15, LEX nr 1807112.

- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 14 lutego 2017 r., I SA/Po 1083/16, LEX nr 2247757.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 lutego 2004 r., II SA 1902/02, LEX nr 697603.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 marca 2004 r., II SA 3657/03, LEX nr 150849.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 czerwca 2004 r., II SA/Wa 252/04, LEX nr 824583.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 lutego 2005 r., II SA/Wa 888/04, LEX nr 165757.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 sierpnia 2005 r., IV SA/Wa 723/05, LEX nr 886638.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 września 2005 r., IV SA/Wa 671/05, LEX nr 195023.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 października 2005 r., IV SA/Wa 1347/05, LEX nr 215305.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 maja 2007 r., IV SA/Wa 557/07, LEX nr 345950.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 października 2013 r., III SA/Wa 916/13, LEX nr 1629977.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 października 2013 r., III SA/Wa 917/13, LEX nr 1629978.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 kwietnia 2014 r., II SAB/Wa 62/14, LEX nr 1486079.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 lutego 2015 r., III SA/Wa 1466/14, LEX nr 1975962.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 kwietnia 2015 r., VIII SAB/Wa 96/14, LEX nr 1724024.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 sierpnia 2015 r., V SA/Wa 1080/15, LEX nr 2166935.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 sierpnia 2015 r., V SA/Wa 1081/15, LEX nr 2166936.

- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 sierpnia 2015 r., V SA/Wa 1218/15, LEX nr 2166945.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 sierpnia 2015 r., V SA/Wa 1086/15, LEX nr 2031579.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 sierpnia 2015 r., V SA/Wa 1207/15, LEX nr 2123378.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 sierpnia 2015 r., V SA/Wa 1222/15, LEX nr 2123381.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 sierpnia 2015 r., V SA/Wa 1223/15, LEX nr 2166946.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 sierpnia 2015 r., V SA/Wa 1209/15, LEX nr 2031588.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 31 sierpnia 2015 r., V SA/Wa 1225/15, LEX nr 1972637.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 31 sierpnia 2015 r., V SA/Wa 1227/15, LEX nr 2031592.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 listopada 2015 r., II SAB/Wa 714/15, LEX nr 2030703.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 marca 2016 r., V SA/Wa 535/15, LEX nr 2160619.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 kwietnia 2016 r., II SAB/Wa 987/15, LEX nr 2061007.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 kwietnia 2016 r., III SAB/Wa 1/16, LEX nr 2073207.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 grudnia 2016 r., II SAB/Wa 437/16, LEX nr 2189831.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 grudnia 2016 r., II SAB/Wa 590/16, LEX nr 2189846.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 marca 2017 r., III SA/Wa 250/16, LEX nr 2387460.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 maja 2017 r., II SA/Wa 2230/16, LEX nr 2310450.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 18 listopada 2009 r., I SA/Wr 1365/09, LEX nr 588942.

- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 czerwca 2016 r., III SA/Wr 1307/15, LEX nr 2103243.
- Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 4 kwietnia 2008 r., II SA/Bk 323/07, LEX nr 1024527.
- Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 4 kwietnia 2008 r., II SA/Bk 584/07, LEX nr 1024744.
- Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 7 marca 2018 r., II SA/Bk 647/17, LEX nr 2452555.
- Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 10 grudnia 2007 r., I SA/Gl 521/07, LEX nr 1019098.
- Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 23 listopada 2011 r., III SA/Kr 685/11, LEX nr 1106390.
- Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 29 lutego 2012 r., I SA/Kr 1061/11, LEX nr 1400972.
- Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 21 lutego 2014 r., II SA/Kr 205/14, LEX nr 1432782.
- Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 3 listopada 2009 r., II SA/Lu 569/09, LEX nr 1702119.
- Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 10 października 2011 r., II SA/Op 355/11, LEX nr 988646.
- Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 10 grudnia 2012 r., I SA/Sz 1017/12, LEX nr 1254905.
- Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 20 listopada 2013 r., I SA/Sz 1044/13, LEX nr 1399172.

- Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 7 marca 2017 r., I SA/Sz 176/17, LEX nr 2238787.
- Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 lipca 2006 r., IV SA/Wa 2017/05, LEX nr 886071.
- Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 lipca 2006 r., IV SA/Wa 2187/05, LEX nr 886165.
- Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 października 2007 r., VII SA/Wa 1478/07, LEX nr 1002816.
- Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 lutego 2008 r., IV SA/Wa 104/08, LEX nr 1075788.
- Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 marca 2010 r., V SA/Wa 1656/09, LEX nr 647217.
- Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 kwietnia 2010 r., V SA/Wa 263/10, LEX nr 671524.
- Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 września 2010 r., V SA/Wa 260/10, LEX nr 781436.
- Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 października 2011 r., IV SA/Wa 2300/10, LEX nr 950208.
- Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 października 2013 r., III SA/Wa 135/13, LEX nr 1421143.
- Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 czerwca 2015 r., V SA/Wa 1631/15, LEX nr 2041714.
- Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 sierpnia 2016 r., V SA/Wa 800/16, LEX nr 2186279.



- Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 sierpnia 2016 r., V SA/Wa 801/16, LEX nr 2186280.
- Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 listopada 2016 r., V SA/Wa 1651/16, LEX nr 2238001.
- Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 listopada 2016 r., V SA/Wa 1653/16, LEX nr 2248434.
- Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 grudnia 2016 r., V SA/Wa 3090/16, LEX nr 2290192.
- Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 lutego 2017 r., V SA/Wa 200/17, LEX nr 2429599.
- Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 kwietnia 2017 r., V SA/Wa 535/17, LEX nr 2429571.
- Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 kwietnia 2017 r., V SA/Wa 536/17, LEX nr 2429572.
- Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 maja 2017 r., V SA/Wa 537/17, LEX nr 2394596.
- Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 maja 2017 r., V SA/Wa 643/17, LEX nr 2417547.
- Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 maja 2017 r., V SA/Wa 660/17, LEX nr 2433007.
- Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 maja 2017 r., V SA/Wa 644/17, LEX nr 2406731.
- Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 maja 2017 r., V SA/Wa 645/17, LEX nr 2406733.

#### IV. Interpretacje indywidualne

Interpretacja indywidualna z dnia 23 lipca 2012 r. wydana przez Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie, znak: IPPB5/423-433/12-2/AM, <https://interpretacje-podatkowe.org/zwolnieniaprzedmiotowe/ippb5-423-433-12-2-am> (dostęp: 29.11.2018 r.).

Interpretacja indywidualna z dnia 14 października 2013 r. wydana przez Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie, znak: IPPB2/436-454/13-2/AF, <https://www.podatki.biz/interpretacje/o279292.txt> (dostęp: 29.11.2018 r.).

Interpretacja indywidualna z dnia 5 marca 2015 r. wydana przez Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie, <https://sip.mf.gov.pl>, nr dokumentu 418882/I (dostęp: 29.11.2018 r.).

Interpretacja indywidualna z dnia 7 sierpnia 2015 r. wydana przez Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie, znak: IPPB6/4510-32/15-4/AZ, <https://sip.mf.gov.pl>, nr dokumentu 437796/I (dostęp: 29.11.2018 r.).

Interpretacja indywidualna z dnia 17 marca 2016 r. wydana przez w Dyrektora Izby Skarbowej Warszawie, znak: IPPB2/4515-164/15-2/AF, <https://sip.mf.gov.pl>, nr dokumentu 466533/I (dostęp: 29.11.2018 r.).

#### V. Materiały elektroniczne z baz danych lub z internetu

<http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/o/DE47DoB12C85A5B9C1257BEA00372D14/%24File/1726.pdf> (dostęp: 1 listopada 2017 r.).

<http://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/OPP,-uzyskanie,statusu,900.html> (dostęp: 5 grudnia 2017 r.).

Fatygą B., *Młodość*, Obserwatorium Żywej Kultury – Sieć Badawcza, 11.07.2014, <http://ozkultura.pl/wpis/199/16> (dostęp: 15.01.2018 r.).

- <https://www.pinnacle.com/pl/betting-articles/educational/the-history-of-lotteries/Z5YJXP3HEG45YM3Z> (dostęp: 6.05.2018 r.).
- <https://sjp.pwn.pl/szukaj/hazard.html> (dostęp: 2.09.2018 r.).
- [http://www.forumdarczyncow.pl/docs/download/loterie\\_charytatywne\\_praktyki\\_zagraniczne.pdf](http://www.forumdarczyncow.pl/docs/download/loterie_charytatywne_praktyki_zagraniczne.pdf) (dostęp: 1.10.2018 r.).
- <https://www.finanze.mf.gov.pl/inne-podatki/podatek-od-gier-gry-hazardowe/loterie-fantowe-i-gry-bingo-fantowe> (dostęp: 1.10.2018 r.).
- [http://orka.sejm.gov.pl/druki6ka.nsf/o/49518c7f5b9a4cb2c125766c00632cba/\\$file/2481.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/druki6ka.nsf/o/49518c7f5b9a4cb2c125766c00632cba/$file/2481.pdf) (dostęp: 1.10.2018 r.).
- <https://wethecrowd.pl/przewodnik-platformy-crowdfunding/>, dostęp na dzień 6 listopada 2018 r.
- <https://polakpotrafi.pl> (dostęp: 6.11.2018 r.).
- <https://odpalprojekt.pl> (dostęp: 6.11.2018 r.).
- <https://zrzutka.pl> (dostęp: 6.11.2018 r.).
- <https://fanimani.pl> (dostęp: 6.11.2018 r.).
- <http://wspieramkulture.pl> (dostęp: 6.11.2018 r.).
- <https://stworz mistrza.pl> (dostęp: 6.11.2018 r.).
- <https://www.siepomaga.pl> (dostęp: 6.11.2018 r.).
- <https://pomagam.pl> (dostęp: 12.11.2018 r.).
- <https://pomagamy.im> (dostęp: 12.11.2018 r.).
- <https://mamstartup.pl/crowdfunding/13971/ranking-polskich-platform-crowdfundingowych> (dostęp: 15.11.2018 r.).
- <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/PL/1-2014-172-PL-F1-1.Pdf> (dostęp: 16.11.2018 r.).
- <https://docplayer.pl/3219436-Stanowisko-rzadu-tytul.html> (dostęp: 16.11.2018 r.).
- [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:oea638be-22cb-11e8-ac73-01aa75ed71a1.0010.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:oea638be-22cb-11e8-ac73-01aa75ed71a1.0010.02/DOC_1&format=PDF) (dostęp: 16.11.2018 r.).
- <http://www.codozasady.pl/projekt-rozporzadzenia-dotyczacego-crowdfundingu-jako-czesc-strategii->

- komisji-europejskiej-na-rzecz-rozwoju-fintechu/ (dostęp: 16.11.2018 r.).  
<https://biznes.newseria.pl/news/crowdfunding-moze-byc,p544989435> (dostęp: 16.11.2018 r.).  
<https://publicystyka.ngo.pl/sektor-pozarządowy-w-2018-ile-jest-w-polsce-organizacji> (dostęp: 18.11.2018 r.).  
<http://prawo.vagla.pl/node/9704> (dostęp: 20.11.2018 r.).  
<https://interpretacje-podatkowe.org/zwolnieniaprzedmiotowe/ippb5-423-433-12-2-am> (dostęp: 29.11.2018 r.).  
<https://www.podatki.biz/interpretacje/o279292.txt> (dostęp: 29.11.2018 r.).  
<https://sip.mf.gov.pl>, nr dokumentu 418882/I (dostęp: 29.11.2018 r.).  
<https://sip.mf.gov.pl>, nr dokumentu 437796/I (dostęp: 29.11.2018 r.).  
<https://sip.mf.gov.pl>, nr dokumentu 466533/I (dostęp: 29.11.2018 r.).  
<https://www.rp.pl/Podatek-dochodowy/309209971-Crowdfunding-skutki-w-PIT--CIT-i-VAT.html> (dostęp: 29.11.2018 r.).  
<https://eurlex.europa.eu/legalcontent/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014AE4004&from=PL> (dostęp: 1.12.2018 r.).  
<https://publications.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/d5e626ba-d7c8-11e6-ad7c-01aa75ed71a1/language-pl> (dostęp: 1.12.2018 r.).  
<https://eurlex.europa.eu/legalcontent/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016AE0933&from=PL> (dostęp: 1.12.2018 r.).  
[https://www.wardynski.com.pl/w\\_publication/raport-crowdfunding/](https://www.wardynski.com.pl/w_publication/raport-crowdfunding/) (dostęp: 1.12.2018 r.).  
<https://www.biznes.gov.pl/pl/firma/rozwoj-firmy/chce-znalezc-finanse-na-rozwoj-firmy/gdzie-szukac-pieniedzy-na-rozwoj-firmy/crowdfunding> (dostęp: 8.12.2018 r.).

- <http://www.podatki.egospodarka.pl/146223,Przekazanie-1-podatku-dla-wybranej-OPP-wPIT-za-2017-r,1,69,1.html> (dostęp: 15.01.2019 r.).
- [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/o/99A810CDD14225A7C12575630036007B/\\$file/1727.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/o/99A810CDD14225A7C12575630036007B/$file/1727.pdf) (dostęp: 1.02.2019 r.).
- <http://zbiorki.gov.pl/zbiorki/index> (dostęp: 30.09.2019 r.),
- [http://orzeczenia.ms.gov.pl/details/wyrok\\$0020S\\$0105du\\$0020Rejonowe-go\\$0020w\\$0020Olsztynie\\$0020IX\\$0020Wydzia\\$0142\\$0020Karny\\$0020z\\$0020dnia\\$002021\\$0020pa\\$017adziernika\\$00202015\\$0020r.\\$0020c\\$0020sygn.\\$0020akt\\$0020IX\\$0020W\\$00202827\\$0020f15/150515250004506\\_IX\\_W\\_002827\\_2015\\_Uz\\_2015-12-01\\_002](http://orzeczenia.ms.gov.pl/details/wyrok$0020S$0105du$0020Rejonowe-go$0020w$0020Olsztynie$0020IX$0020Wydzia$0142$0020Karny$0020z$0020dnia$002021$0020pa$017adziernika$00202015$0020r.$0020c$0020sygn.$0020akt$0020IX$0020W$00202827$0020f15/150515250004506_IX_W_002827_2015_Uz_2015-12-01_002) (dostęp: 30.09.2019 r.).
- [http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/\\$N/151515303020006\\_VI\\_W\\_000355\\_2016\\_Uz\\_2016-11-24\\_001](http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/$N/151515303020006_VI_W_000355_2016_Uz_2016-11-24_001) (dostęp: 30.09.2019 r.).
- <https://dane.gov.pl/dataset/171> (dostęp: 29.11.2019 r.).
- <http://dzieciom.pl/o-fundacji/misja> (dostęp: 1.02.2020 r.).

# Spis tabel

1. Liczba zgłoszeń loterii fantowych i wydanych zezwoleń na organizację loterii fantowej wg danych z urzędów celno-skarbowych i izb administracji skarbowej 264
2. Wysokość podatku od darowizn z uwzględnieniem danej grupy podatkowej 311



Należy podkreślić, że podjęte przez Autora zagadnienia mają bardzo istotne znaczenie zarówno teoretyczne, jak i praktyczne (...). Autor przeprowadził całościową analizę obejmującą wybrane formy działalności filantropijnej w kontekście administracyjnoprawnym. Niewątpliwym walorem niniejszej monografii jest to, że w ramach przeprowadzonej analizy Autor przedstawił wnioski *de lege lata*, które z kolei doprowadziły go do wywiedzenia wniosków *de lege ferenda* (...). Propozycje rozwiązań mogą okazać się pomocne przy opracowywaniu zmian polskiego prawa w zakresie dotyczącym zagadnień administracyjnoprawnych wybranych form działalności filantropijnej (...). Książka jest bardzo cennym źródłem wiedzy zarówno dla przedstawicieli nauki, studentów, jak i praktyków – przedstawicieli administracji publicznej oraz osób prowadzących działalność filantropijną (...).

z recenzji dr. hab. Jarosława Czerwa

ISBN 978-83-963801-7-3

