

EWA KUBAS<sup>1</sup>

# Bezpieczeństwo organizacji i prowadzenia zbiórek publicznych<sup>2</sup>

Wpłynął: 12.12.2020. Akceptacja: 23.11.2021

## Streszczenie

Celem artykułu jest wykazanie, jak istotne znaczenie odgrywa zapewnienie bezpieczeństwa w czasie prowadzenia zbiórek publicznych osobom gromadzącym ofiary oraz przekazującym je. Analiza ustawy z dnia 14 marca 2014 r. o zasadach prowadzenia zbiórek publicznych (Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1672) prowadzi do wniosku, że ustawodawca w tym akcie nie odniósł się w żaden sposób do tego zagadnienia. Nie ulega jednak wątpliwości, że uregulowanie tej kwestii jest niezbędne, ponieważ w wyniku przeprowadzenia zbiórek publicznych niejednokrotnie gromadzone są duże sumy pieniędzy czy też dary w naturze o znacznej wartości, a osoby biorące w nich udział są narażone na utratę zdrowia, a nawet życia. Ze względu na to autorka sugeruje wprowadzenie do ustawy o zasadach prowadzenia zbiórek publicznych przepisów regulujących ten problem na wzór rozwiązań zawartych w ustawie z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach (Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 631).

**Słowa kluczowe:** bezpieczeństwo, porządek publiczny, zbiórka publiczna.

---

<sup>1</sup> Dr Ewa Kubas – Kolegium Nauk Społecznych, Uniwersytet Rzeszowski (Polska); e-mail: [ekubas@ur.edu.pl](mailto:ekubas@ur.edu.pl); ORCID: 0000-0003-1952-3875.

<sup>2</sup> Badania wykorzystane w artykule nie zostały sfinansowane przez żadną instytucję.

EWA KUBAS

# The Safety of Organising and Holding Public Collections<sup>3</sup>

## Abstract

The purpose of the article is to show how significant it is to ensure safety for persons who collect and give donations during public collections. The analysis of the Act of 14 March 2014 on the Principles of Holding Public Collections (Journal of Laws of 2020, item 1672, consolidated text) leads to a conclusion that the legislator did not refer to this issue in the act in any way. However, undoubtedly, the regulation of the issue is necessary because large sums of money or donations in kind of great value are frequently collected as a result of holding public collections, and the participants are exposed to the loss of their health or even lives. In view of this fact, the author suggests introducing provisions that regulate the issue in line with the provisions included in the Act of 24 July 2015 – the Law on Assemblies (Journal of Laws of 2019, item 631, consolidated text) into the Act on the Principles of Holding Public Collections.

**Keywords:** safety, public order, public collection.

---

<sup>3</sup> The research in this article has not been supported financially by any institution.

Zgodnie z art. 5 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>4</sup> jednym z podstawowych obowiązków państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa swoim obywatelom. W związku z tym istotne znaczenie ma, aby zarówno osobom przeprowadzającym zbiórkę, jak i tym, które przekazują ofiary w gotówce lub w naturze, zapewnić bezpieczeństwo w stopniu umożliwiającym realizację zbiórki. To zaś nakłada na organy administracji publicznej obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa w czasie prowadzenia zbiórki publicznej.

Bezpieczeństwo należy odnieść do państwa, ponieważ to ono dysponuje środkami, które mają na celu zabezpieczenie oraz stworzenie optymalnego poziomu bezpieczeństwa. Jednostka ma prawo do bezpieczeństwa<sup>5</sup>. Bezpieczeństwo jest pojęciem, które nie ma swojej definicji legalnej i bardzo trudno je precyzyjnie przeanalizować. Dlatego kluczowe przy badaniu bezpieczeństwa jest określenie jego zakresu tematycznego<sup>6</sup>, tym bardziej, że dotyczy ono wszystkich sfer życia człowieka. Z tego powodu wyróżnia się poszczególne obszary przedmiotowe i treściowe bezpieczeństwa poprzez jego dookreślenie, np. bezpieczeństwo: państwa (wewnętrzne i zewnętrzne), publiczne, prawne, finansowe, ekologiczne, gospodarcze, energetyczne, konsumenckie, produkcyjno-technologiczne, komunikacyjne, informacyjne, informatyczne. Takich dookreśleń używa też ustawodawca. Jest to więc wartość uniwersalna. W doktrynie zwraca się uwagę, że jest to nie tylko wartość, ale i określony stan podlegający ochronie, której celem jest zapewnienie niezagrożenia, pewności i spokoju<sup>7</sup>, przy czym definiowanie bezpieczeństwa tylko jako pewnego stanu o charakterze pozytywnym jest niewystarczające. Bezpieczeństwo jest bowiem naczelną potrzebą człowieka i zbiorowości ludzkich i ma na celu zapewnienie istocie ludzkiej przetrwania w określonym czasie i miejscu oraz wszechstronnego rozwoju<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>5</sup> S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007, s. 16–18.

<sup>6</sup> E. Moczuk, *Definicyjne ujęcie bezpieczeństwa*, „Ius et Administratio” 2004, 2, s. 105.

<sup>7</sup> Szerzej S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa...*, s. 16–18; A. Pakuła, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego – zadanie publiczne i obywatelskie. Obywatel jako przedmiot i podmiot ochrony*, [w:] E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny (red.), *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, Rzeszów 2016, s. 97–98.

<sup>8</sup> S. Pieprzny, *Prawo jednostki do bezpieczeństwa*, [w:] J. Dobkowski (red.), *Problemy współczesnego ustrojstwa Księga Jubileuszowa Profesora Bronisława Jastrzębskiego*, Olsztyn 2007, s. 574.

We współczesnym państwie nie istnieje realnie stan idealny braku zagrożenia, przede wszystkim dlatego, że wielorakie są czynniki stwarzające to zagrożenie. Podejmowane są „(...) natomiast w szerokiej skali dążenia do ochrony wartości i dóbr zbiorowych i indywidualnych, które są pojęciowo utożsamiane z bezpieczeństwem publicznym. W tym więc sensie bezpieczeństwo publiczne oznacza najogólniej stan gotowości właściwych organów administracji publicznej do przeciwdziałania zagrożeniom oraz do bezzwłocznego i skutecznego powstrzymywania działań godzących w dobro państwa, porządek publiczny oraz życie, zdrowie i mienie obywateli”<sup>9</sup>. Podstawowymi wartościami podlegającymi szczególnej ochronie w zakresie bezpieczeństwa jest więc życie, zdrowie i mienie, które mogą też być zagrożone w czasie przeprowadzania zbiórek publicznych, które zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2014 r. o zasadach prowadzenia zbiórek publicznych polegają na zbieraniu ofiar w gotówce lub w naturze w miejscu publicznym na określony, zgodny z prawem cel pozostający w sferze zadań publicznych, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, oraz na cele religijne. Wspomniane zagrożenie może wystąpić chociażby poprzez odebranie siłą puszek z zebranymi przez wolontariuszy pieniędzmi, grożenie z użyciem niebezpiecznych narzędzi pozbawieniem życia i zdrowia w przypadku nieoddania zawartości puszek czy pobicie wolontariuszy.

Zagrożenie bezpieczeństwa osób uczestniczących w zbiórce publicznej (tak zbierających, jak dających) jest również naruszeniem porządku publicznego<sup>10</sup>. Najczęściej jest on określany jako zespół norm prawnych i pozaprawnych, których przestrzeganie umożliwia normalne życie w państwie w określonym czasie i miejscu<sup>11</sup>. W tym przypadku każde zagrożenie dla życia lub zdrowia osób uczestniczących w zbiórce publicznej jest naruszeniem porządku publicznego. Poza tym może dojść do naruszenia porządku publicznego bez zagrożenia bezpieczeństwa. Będzie to miało miejsce wówczas, gdy organizator zbiórki publicznej będzie naruszał przepisy dotyczące organizacji zbiórek publicznych, ofiary będą przeznaczone na inny cel, albo będzie unikał rozliczenia (złożenia sprawozdania) zbiórki. To wskazuje, że mimo iż oba pojęcia są zbieżne, to nie są one tożsame. Na to że bezpieczeństwo publiczne i porządek publiczny są dwoma odrębnymi pojęciami zwrócił uwagę E. Ura. Jego zdaniem bezpieczeństwo publiczne to stan, w którym obywa-

<sup>9</sup> J. Jeżewski, *Bezpieczeństwo publiczne*, [w:] U. Kalina-Prasznik (red.), *Encyklopedia prawa*, Warszawa 2007, s. 56.

<sup>10</sup> S. Pieprzny, *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Warszawa 2011, s. 30.

<sup>11</sup> W. Kawka, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939, s. 46; J. Zaborowski, *Administracyjno-prawne ujęcie pojęć „bezpieczeństwo publiczne” i „porządek publiczny”*, „Zeszyty Naukowe ASW” 1985, 41, s. 130.

telom żyjącym w społeczeństwie nie grozi żadne niebezpieczeństwo. Z kolei porządek publiczny należy odnieść do zadań organów administracji publicznej, a nawet niektórych organizacji społecznych, które wiążą się z utrzymaniem porządku umożliwiającego normalne życie w państwie, czyli np. zapewnienie właściwego stanu sanitarnego urzędów użyteczności publicznej, utrzymanie porządku na drogach<sup>12</sup>, przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawa o stowarzyszeniach<sup>13</sup>. Również M. Brzeziński wskazuje, że „bezpieczeństwo publiczne odnosi się do określonego stanu faktycznego umożliwiającego normalne funkcjonowanie państwa i jego obywateli, stanu, który jest wiązany z zagrożeniami publicznymi skierowanymi przeciwko państwu, jego celom, interesom i ustrojowi. Natomiast porządek publiczny odnosi się do zadań i działalności organów administracji publicznej dotyczących bieżącego przestrzegania norm oraz utrzymywania sprawności instytucji i urzędów publicznych”<sup>14</sup>. Wobec tego istnieje pewna płaszczyzna, na której pojęcia te się pokrywają jednak nie są równoznaczne<sup>15</sup>.

Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego w państwie wymaga stworzenia struktur, które zadanie to będą realizować z korzyścią dla całego społeczeństwa oraz poszczególnych obywateli. Zaspokajanie potrzeb obywateli jest zadaniem, które spoczywa na administracji publicznej. Odgrywa ona kluczową rolę w wypełnianiu zadań z zakresu bezpieczeństwa, chociaż nie można pominąć znaczenia organów wymiaru sprawiedliwości, organizacji i instytucji społecznych, podmiotów prywatnych oraz organów i instytucji samorządowych<sup>16</sup>. Wśród tych podmiotów bardzo ważną rolę odgrywa Policja, która zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji<sup>17</sup> jest umundurowaną i uzbrojoną formacją służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Jednym z podstawowych zadań tej formacji jest ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych oraz w środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania. Formacja ta koncentruje swoje działania na ochronie zdrowia i życia obywateli, a także ich mienia, gdyż są to wartości nadrzędne dla

<sup>12</sup> E. Ura, *Bezpieczeństwo i porządek publiczny*, Warszawa 1983, s. 30–31.

<sup>13</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 713 ze zm.

<sup>14</sup> M. Brzeziński, *Rodzaje bezpieczeństwa państwa*, [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009, s. 40.

<sup>15</sup> A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Warszawa 2008, s. 19.

<sup>16</sup> M. Pomykała, *Działania planistyczne administracji w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, Rzeszów 2015, s. 103.

<sup>17</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 360 ze zm.

każdego człowieka. Dopiero gdy zostaną one zabezpieczone, obywatel będzie miał poczucie bezpieczeństwa, a także zaufa organom państwa, w którym żyje. Policja zajmuje się również inicjowaniem działań mających na celu zapobieganie przestępczości. Czynności te mają też na celu zapobieganie zjawiskom kryminogennym, które mogą się przyczynić do wzrostu przestępczości. Działania tej formacji dotyczą także ścigania sprawców przestępstw i wykroczeń<sup>18</sup>.

Należy zaznaczyć, że Policja jest największą uzbrojoną i umundurowaną formacją w Polsce i przez to ma możliwość prowadzenia faktycznych i skutecznych działań mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego w czasie zbiorów publicznych, które z mocy prawa mogą się odbywać tylko w miejscach publicznych.

Za utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego odpowiedzialność ponoszą również organy jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 164 ust. 1 Konstytucji RP, podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. W art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>19</sup> wskazano, że jednym z jej zadań własnych jest zapewnienie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego. W celu realizacji tego zadania rada gminy może utworzyć straż gminną. Dokonuje tego po zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego (stołecznego) Policji, o czym zawiadamia wojewodę. W przypadku nieotrzymania opinii rada może utworzyć straż po upływie 14 dni od dnia przedstawienia wniosku o wydanie opinii. W gminach, w których organem wykonawczym jest burmistrz (prezydent miasta), straż nosi nazwę „straż miejska”.

Straże gminne (miejskie), zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych<sup>20</sup> są samorządowymi umundurowanymi formacjami, ustanowionymi w celu zapewnienia porządku publicznego na terenie gminy. Ich działalność dotyczy m.in. ochrony spokoju i porządku w miejscach publicznych. Działania w tym zakresie mają istotne znaczenie w okresie prowadzenia zbiorów publicznych, gdyż zapewniają porządek publiczny w miejscu ich prowadzenia, czyli miejscu publicznym. Zadania te realizowane są często we współpracy z Policją. Współpraca polega na stałej wymianie informacji o zagrożeniach występujących na określonym terenie w zakresie bezpieczeństwa ludzi i mienia, spokoju i porządku publicznego; zorganizowaniu systemu łączności Policji i straży, uwzględniającego

<sup>18</sup> P. Łabuz, *Rola polskiej policji w bezpieczeństwie wewnętrznym*, „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka – Praktyka – Refleksje” 2014, 15, s. 162.

<sup>19</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.

<sup>20</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1795 ze zm.

lokalne potrzeby i możliwości oraz zapewniającego utrzymanie stałej łączności między jednostkami Policji i straży; koordynowaniu rozmieszczenia służb policyjnych i straży, z uwzględnieniem zagrożeń występujących na danym terenie; wspólnym prowadzeniu działań porządkowych w celu zapewnienia spokoju i porządku w miejscach zgromadzeń, imprez artystycznych, rozrywkowych i sportowych, a także w innych miejscach publicznych; organizowaniu wspólnych szkoleń oraz ćwiczeń policjantów i strażników gminnych (miejskich); wymianie informacji w zakresie obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych. Należy podkreślić, że objęcie ochroną konkretnej zbiórki publicznej ze strony podmiotów odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego następuje tylko w przypadku zbiórki legalnej, a więc zgłoszonej przez organizatora i po dokonaniu opublikowania informacji o niej na portalu zbiorok publicznych. Organizacja lub przeprowadzanie zbiórki publicznej bez wymaganego zgłoszenia zgodnie z art. 56 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. kodeks wykroczeń<sup>21</sup> stanowi wykroczenie i podlega karze grzywny. Karalne jest również podżeganie i pomocnictwo do przeprowadzenia zbiórki nielegalnej. Przez organizowanie zbiórki publicznej należy rozumieć działanie, które obejmuje czynności zmierzające bezpośrednio do jej przeprowadzenia, np. planowanie terminu, miejsca, nakłanianie do wzięcia udziału, ustalenie sposobu przeprowadzenia zbiórki. Z kolei przeprowadzenie zbiórki polega na bezpośredniej realizacji czynności, które są związane ze zbieraniem ofiar<sup>22</sup>.

Wykroczeniem zagrożonym karą aresztu albo grzywny jest czyn polegający na publicznym zbieraniu ofiar na uiszczenie grzywny (art. 57 k.w.). Penalizacja w tym przypadku związana jest z celem, na który gromadzone są środki i wynika z tego, że kara grzywny ma dotyczyć konkretnej osoby, która popełniła określony czyn zabroniony. Ma mieć również charakter wychowawczy w stosunku do sprawcy określonego czynu, a nie do innych podmiotów. Podżeganie i pomocnictwo są w tym przypadku też są karalne. Należy wskazać, że gromadzenie ofiar pieniężnych na pokrycie kary grzywny za popełnienie czynu zabronionego należy zakwalifikować jako zbieranie środków służących do realizacji celu osobistego, a nie publicznego, dlatego działanie to jest nielegalne i penalizowane.

Za wykroczenie uznano też czyn stypizowany w art. 58 k.w., w którym określono, że kto, mając środki egzystencji lub będąc zdolny do pracy, żebrze w miejscu publicznym, podlega karze ograniczenia wolności, grzywny do 1500 złotych albo karze nagany, a kto żebrze w miejscu publicznym w sposób natarczywy lub oszukańczy,

<sup>21</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 821 ze zm.

<sup>22</sup> W. Jankowski, *Komentarz do art. 56 kodeksu wykroczeń*, [w:] T. Grzegorzczak (red.), *Kodeks wykroczeń Komentarz*, LEX 2013 (dostęp: 12.12.2020).

podlega karze aresztu albo ograniczenia wolności. Żebractwo jest zjawiskiem występującym od wieków. Polega ono na różnych formach zdobywania jałmużny, czyli dobrowolnych datków od innych osób. Zdaniem R. Krajewskiego żebranie to zachowanie, które się powtarza i polega na zwracaniu się do innych osób z prośbą o wsparcie ze względu na trudną sytuację życiową i brak możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych. Żebracy najczęściej oczekują ofiar w formie pieniężnej lub rzadziej w naturze (żywności lub odzieży). Z reguły żebrzący nie proponują w zamian za datki świadczeń wzajemnych, ale zdarza się, że oczekują wsparcia finansowego na przykład za odprowadzenie wózka przy markecie, pomoc w załadunku towarów do samochodu, umycie w nim szyb lub jego faktyczne bądź rzekome popilnowanie<sup>23</sup>. Mimo, że zjawisko żebractwa ciągle występuje, to zauważa się, że wobec osób żebrzących ewoluują sankcje oraz stosunek społeczeństwa. Nasilenie żebractwa jest związane ze zmianami społecznymi<sup>24</sup>.

Do żebractwa nie odnosi się podstawowy instrument polityki pomocowej państwa, jakim jest ustawa z dnia 12 marca 2004 r.<sup>25</sup> o pomocy społecznej. Pośrednio jednak wskazuje się takie powiązania głównie na podstawie przesłanek udzielenia pomocy społecznej, takich jak: ubóstwo, bezrobocie lub bezdomność, a więc zjawiska związane z żebractwem<sup>26</sup>.

Czynnikiem zapewniającym bezpieczeństwo i porządek publiczny w czasie przeprowadzania zbiórek publicznych jest wyposażenie osób zbierających ofiary w identyfikatory, na których umieszczone są podstawowe dane identyfikujące zarówno osobę zbierającą, jak i wskazujące na cel zbiórki, jej numer i nazwę organizatora.

W § 8 nieobowiązującego już rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 listopada 2003 r. w sprawie sposobów przeprowadzania zbiórek publicznych oraz zakresu kontroli nad tymi zbiórkami<sup>27</sup>, które zostało wydane do ustawy z dnia 15 marca 1933 r. o zbiórkach publicznych<sup>28</sup>, określono, że legitymacja osoby przeprowadzającej zbiórkę publiczną miała zawierać: numer kolejny, nazwę przeprowadzającego zbiórkę i jego adres, cel zbiórki publicznej, nazwę organu, który udzielił pozwolenia, numer i datę wydanego pozwolenia, fotografię osoby przeprowadzającej zbiórkę, jej imię, nazwisko i adres oraz określenie terminu ważności legitymacji. Legitymacja musiała być podpisana przez osoby uprawnione

<sup>23</sup> R. Krajewski, *Żebractwo w ujęciu prawa karnego*, „Prokuratura i Prawo” 2013, 5, s. 6.

<sup>24</sup> D. Majka-Rostek, *Żebractwo jako strategia radzenia sobie z ubóstwem*, [w:] M. Popow, P. Kowzan, M. Zielińska, M. Prusinowska, M. Chruściel (red.), *Oblicza biedy we współczesnej Polsce*, Gdańsk 2011, s. 265.

<sup>25</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 2268.

<sup>26</sup> A. Płoszka, *Żebractwo z perspektywy praw człowieka*, „Państwo i Prawo” 2017, 6, s. 89.

<sup>27</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2003 r. Nr 199, poz. 1947 ze zm.

<sup>28</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 732 ze zm.



do reprezentowania przeprowadzającego zbiórkę publiczną i potwierdzona pieczęcią tej instytucji. W przypadku osoby małoletniej poza wskazanymi danymi musiała również zawierać imię i nazwisko osoby pełnoletniej, odrębnie upoważnionej do nadzoru nad małoletnim. Od osób zbierających ofiary wymagano więc potwierdzenia ich zaangażowania w akcję zbiórkową, ale nigdzie nie wskazano, że obowiązek zapewnienia takich legitymacji ciążył na organizatorze. Obecnie obowiązujące przepisy w art. 8 ustawy o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych obligują organizatora do wyposażenia zbierających ofiary w identyfikatory. Po pierwsze, wyróżniają one osoby zbierające ofiary co pozwala na ich szczególną ochronę przez funkcjonariuszy Policji czy też strażników miejskich. Po drugie, stanowią dowód na to, że osoby legitymujące się identyfikatorem zostały umocowane do prowadzenia akcji zbiórkowej i ich działanie ma charakter legalny. Identyfikator chroni również ofiarodawców przed oszukańczym postępowaniem osób zebranych, tym samym przed wyłudzeniami czy też nadużywaniem ofiarności<sup>29</sup>, które może być połączone z wprowadzeniem w błąd osoby, od której chce się uzyskać ofiarę, np. podszywanie się pod osobę wzbudzającą szczególne współczucie, powoływanie się na nieuleczalną chorobę własną lub osób najbliższych, inwalidztwo, trudną sytuację rodzinną, symulowanie choroby czy inwalidztwa<sup>30</sup>.

Osoby gromadzące ofiary w czasie prowadzenia zbiórki publicznej nie korzystają ze szczególnej ochrony, która przysługuje funkcjonariuszom publicznym. Zgodnie z art. 115 § 13 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. kodeks karny<sup>31</sup>, funkcjonariuszem publicznym jest: prezydent RP; poseł, senator, radny; poseł do Parlamentu Europejskiego; sędzia, ławnik, prokurator, funkcjonariusz finansowego organu postępowania przygotowawczego lub organu nadrzędnego nad finansowym organem postępowania przygotowawczego, notariusz, komornik, kurator sądowy, syndyk, nadzorca sądowy i zarządca, osoba orzekająca w organach dyscyplinarnych działających na podstawie ustawy; osoba będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych; osoba będąca pracownikiem organu kontroli państwowej lub organu kontroli samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe; osoba zajmująca kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej; funkcjonariusz organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego albo funkcjonariusz Służby Więziennej; osoba pełniąca czynną

<sup>29</sup> W. Jankowski, *Komentarz do art. 58 kodeksu wykroczeń*, [w:] *Kodeks wykroczeń...*, LEX 2013 (dostęp: 12.12.2020).

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1444 ze zm.

służbę wojskową, z wyjątkiem terytorialnej służby wojskowej pełnionej dyspozycyjnie; pracownik międzynarodowego trybunału karnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe. Funkcjonariusz podlega ochronie przed przemocą, chronione jest również wykonywanie przez niego czynności służbowych, może być również ofiarą innych przestępstw np. znieważenia (art. 226 k.k.)<sup>32</sup>. Pomimo precyzyjnego wymienienia w kodeksie karnym osób zaliczanych do grupy funkcjonariuszy publicznych, również inne ustawy wyliczają zawody, których przedstawiciele podlegają takiej ochronie jak funkcjonariusze publiczni. Do grupy tej należą m.in.: adwokaci<sup>33</sup>, radcowie prawni<sup>34</sup>, lekarze<sup>35</sup>, pielęgniarki<sup>36</sup>, nauczyciele<sup>37</sup>, policjanci<sup>38</sup>, strażacy<sup>39</sup>. Brak uzyskania statusu funkcjonariusza publicznego powoduje, że osobom gromadzącym ofiary nie przysługuje szczególna ochrona, ale nie zmienia to faktu, że w sytuacji zagrożenia mogą się zwrócić do funkcjonariuszy Policji czy straży gminnej o udzielenie pomocy. Ponadto wolontariusze mają, jak każdy, tzw. uprawnienia obywatelskie do obrony zdrowia, życia i mienia w postaci obrony koniecznej<sup>40</sup> czy też samopomocy dozwolonej. Takie same prawa przysługują osobom przekazującym ofiary w czasie trwania zbiórek publicznych. Zgodnie z art. 343 § 2 zd. 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. kodeks cywilny<sup>41</sup> posiadacz rzeczy ruchomej, jeżeli grozi mu niebezpieczeństwo niepowetowanej szkody, może natychmiast po samowolnym pozbawieniu go posiadania zastosować niezbędną samopomoc w celu przywrócenia stanu poprzedniego. Podejmowanie działań w ramach dozwolonej samopomocy jest działaniem w granicach prawa<sup>42</sup>. Przesłanką do jej zastosowania, w przypadku utraty rzeczy ruchomej, jest to, aby naruszenie powodowało dla posiadacza powstanie niebezpieczeństwa niepowetowanej szkody, dlatego jego

<sup>32</sup> R. Tomaszewski, *Karno-prawna ochrona funkcjonariusza publicznego*, s. 804, [wspia.eu/file/20293/72-TOMASZEWSKI+ROMAN.pdf](http://wspia.eu/file/20293/72-TOMASZEWSKI+ROMAN.pdf) (dostęp: 12.12.2020).

<sup>33</sup> Art. 7 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1651).

<sup>34</sup> Art. 12 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 75).

<sup>35</sup> Art. 44 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry (tekst jedn. z 2020 r., poz. 514 ze zm.).

<sup>36</sup> Art. 11 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarki i położnej (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 562 ze zm.).

<sup>37</sup> Art. 63 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 2215).

<sup>38</sup> Art. 66 ustawy o Policji.

<sup>39</sup> Art. 57 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1123 ze zm.).

<sup>40</sup> Zgodnie z art. 25 § 1 k.k. nie popełnia przestępstwa, kto w obronie koniecznej odpiera bezpośredni, bezprawny zamach na jakiegokolwiek dobro chronione prawem.

<sup>41</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1740.

<sup>42</sup> Wyrok SA w Lublinie z dnia 14 czerwca 2016 r., sygn. akt I ACa 64/16, LEX nr 2076721.

reakcja musi być natychmiastowa. W ramach podejmowanych działań posiadacz może zastosować także przemoc fizyczną<sup>43</sup>.

Zapewnienie bezpieczeństwa i przestrzeganie porządku publicznego jest nie tylko podstawową zasadą w czasie prowadzenia i organizacji zbiórek publicznych, ale też w niektórych ustawowo określonych warunkach stanowi przesłankę ograniczenia prawa do organizacji zbiórek publicznych. Występuje to w przypadku ogłoszenia stanu nadzwyczajnego: stanu wojennego lub wyjątkowego. Obie ustawy, zarówno o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, jak i o stanie wyjątkowym, wprowadzają ograniczenia w zakresie organizacji zbiórek publicznych. W czasie tych stanów to od oceny ministra właściwego do spraw administracji publicznej zależy czy zbiórka się odbędzie. Wprowadzono więc uznaniowość w zakresie rejestracji zbiórek publicznych, uzależniając ich zalegalizowanie od tego, czy nie utrudnią realizacji celów wprowadzenia stanu wojennego lub wyjątkowego, czyli czy ich zorganizowanie i przeprowadzenie nie spowoduje zagrożenia dla bezpieczeństwa zewnętrznego lub wewnętrznego państwa.

Kluczowe w prowadzeniu zbiórki publicznej jest zapewnienie bezpieczeństwa osobom zbierającym ofiary, a także przekazującym te ofiary. Ustawa o zasadach prowadzenia zbiórek publicznych nie przewiduje wobec nich żadnej szczególnej ochrony. Należałoby zatem rozważyć, czy nie wprowadzić do tej ustawy przepisów chociażby na wzór rozwiązań zawartych w ustawie z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach<sup>44</sup>, w której w art. 7 zobowiązano organizatora do powiadomienia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o zamiarze zorganizowania zgromadzenia. Na organ ten nałożono obowiązek poinformowania o zgromadzeniu właściwego komendanta powiatowego (miejskiego) Policji odpowiedzialnego za zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego na danym obszarze. Wydaje się, że taka forma ochrony wolontariuszy, a także innych osób uczestniczących w zbiórce publicznej byłaby właściwa. Ponadto stosownym byłoby zawiadomienie komendanta straży gminnej (miejskiej) będącej policją administracyjną na terenie gminy.

## Bibliografia

- Brzeziński M., *Rodzaje bezpieczeństwa państwa*, [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009.
- Jankowski W., *Komentarz do art. 56 kodeksu wykroczeń*, [w:] T. Grzegorzczak (red.), *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, LEX 2013 (dostęp: 12.12.2020).

<sup>43</sup> G. Sikorski, *Komentarz do art. 343 kodeksu cywilnego*, [w:] J. Ciszewski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, LexisNexis 2014, LEX (dostęp: 12.12.2020).

<sup>44</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 631.

- Jeżewski J., *Bezpieczeństwo publiczne*, [w:] U. Kalina-Prasznic (red.), *Encyklopedia prawa*, Warszawa 2007.
- Kawka W., *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939.
- Krajewski R., *Żebractwo w ujęciu prawa karnego*, „Prokuratura i Prawo” 2013, 5.
- Łabuz P., *Rola polskiej policji w bezpieczeństwie wewnętrznym*, „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka – Praktyka – Refleksje” 2014, 15.
- Majka-Rostek D., *Żebractwo jako strategia radzenia sobie z ubóstwem*, [w:] M. Popow, P. Kowzan, M. Zielińska, M. Prusinowska, M. Chruściel (red.), *Oblicza biedy we współczesnej Polsce*, Gdańsk 2011.
- Misiuk A., *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Warszawa 2008.
- Moczuk E., *Definicyjne ujęcie bezpieczeństwa*, „Ius et Administratio” 2004, 2.
- Pakuła A., *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego – zadanie publiczne i obywatelskie. Obywatel jako przedmiot i podmiot ochrony*, [w:] E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny (red.), *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, Rzeszów 2016.
- Pieprzny S., *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Warszawa 2011.
- Pieprzny S., *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007.
- Pieprzny S., *Prawo jednostki do bezpieczeństwa*, [w:] J. Dobkowski (red.), *Problemy współczesnego ustrojoznawstwa Księga Jubileuszowa Profesora Bronisława Jastrzębskiego*, Olsztyn 2007.
- Płoszka A., *Żebractwo z perspektywy praw człowieka*, „Państwo i Prawo” 2017, 6.
- Pomykała M., *Działania planistyczne administracji w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, Rzeszów 2015.
- Sikorski G., *Komentarz do art. 343 kodeksu cywilnego*, [w:] J. Ciszewski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, LexisNexis 2014, LEX (dostęp: 12.12.2020).
- Tomaszewski R., *Karno-prawna ochrona funkcjonariusza publicznego*, s. 804, [wspia.eu/file/20293/72-TOMASZEWSKI+ROMAN.pdf](http://wspia.eu/file/20293/72-TOMASZEWSKI+ROMAN.pdf) (dostęp: 12.12.2020).
- Ura E., *Bezpieczeństwo i porządek publiczny*, Warszawa 1983.
- Zaborowski J., *Administracyjnoprawne ujęcie pojęć „bezpieczeństwo publiczne” i „porządek publiczny”*, „Zeszyty Naukowe ASW” 1985, 41.