



**Sąd Najwyższy**  
**Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw**  
**Publicznych**

**3/2018**

**BIULETYN**  
**SĄDU NAJWYŻSZEGO**  
**Izba Pracy Ubezpieczeń Społecznych**  
**i Spraw Publicznych**

**REDAKCJA**  
**Eliza Maniewska**

**WSPÓŁPRACA**  
**Daniel Eryk Lach, Michał Raczkowski, Ewa Przedwojska**

**SEKRETARZ REDAKCJI**  
**Izabela Twardowska- Mędrek**  
**tel. 22 530 83 54**

**WYDAWCA:**  
**Sąd Najwyższy**  
**00-951 Warszawa, Plac Krasińskich 2/4/6**  
**[www.sn.pl](http://www.sn.pl)**

## Spis treści

### I. UCHWAŁY

Koszty zastępstwa procesowego należne radcy prawnemu (III PZP 5/17).....	4
Odwołanie od zarządzenia zastępczego wojewody o zakazie zgromadzenia (III SZP 1/18).....	4
Prawo do zasiłku chorobowego – dowodzenie w postępowaniu sądowych niezdolności do pracy innymi dowodami niż zaświadczenie lekarskie (III UZP 1/18).....	5

### II. PRZEGLĄD ORZECZNICTWA IZBY

Komunikaty do orzeczeń zapadłych w marcu 2018 r. (dr Eliza Maniewska).....	6
Tezy bieżących orzeczeń (Ewa Przedwojska).....	12

### III. OPRACOWANIA I ANALIZY

dr Izabela Twardowska-Mędrek	
Koszty zastępstwa procesowego należne radcy prawnemu (III PZP 5/17) (Notatka do sprawy III PZP 5/17).....	20
dr hab. Mateusz Pilich	
Odwołanie od zarządzenia zastępczego wojewody o zakazie zgromadzenia (Notatka do sprawy III SZP 1/18).....	32
dr hab. Mateusz Pilich	
Odwołanie od zarządzenia zastępczego wojewody o zakazie zgromadzenia (Notatka do sprawy III SZP 4/17).....	46
dr Eliza Maniewska	
Prawo do zasiłku chorobowego – dowodzenie w postępowaniu sądowych niezdolności do pracy innymi dowodami niż zaświadczenie lekarskie (Notatka do sprawy III UZP 1/18).....	78

## **I. UCHWAŁY**

### **Koszty zastępstwa procesowego należne radcy prawnemu**

#### **Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 7 marca 2018 r., III PZP 5/17**

W sprawie o przywrócenie do pracy i łącznie z nim dochodzone wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy stronie reprezentowanej w postępowaniu apelacyjnym przez radcę prawnego ustanowionego z wyboru należne są koszty zastępstwa procesowego, które obejmują zarówno stawkę minimalną za prowadzenie sprawy o przywrócenie do pracy (§ 9 ust. 1 pkt 1 w związku z § 10 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych; jednolity tekst: Dz. U. z 2018 r., poz. 265), jak i stawkę minimalną za prowadzenie sprawy o wynagrodzenie za pracę (§ 9 ust. 1 pkt 2 w związku z § 10 ust. 1 pkt 1 tego rozporządzenia).

*J. Strusińska-Żukowska, D. Miąsik, Z. Myszka*

Sąd Najwyższy podjął uchwałę po rozpoznaniu zagadnienia prawnego przekazanego przez Sąd Okręgowy w Warszawie postanowieniem z dnia 16 listopada 2017 r. (XXI Pa 527/17)

Czy w sprawie o przywrócenie do pracy na podstawie art. 45 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2016 r. poz. 1666 t.j. ze zm.) i o dochodzone łącznie wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy z art. 47 tej ustawy na koszty zastępstwa procesowego należne radcy prawnemu ustanowionemu z wyboru w postępowaniu odwoławczym składa się wynagrodzenie objęte § 9 ust. 1 i § 9 ust. 2 w zw. z § 10 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1804) czy też wyłącznie wynagrodzenie z § 9 ust. 1 w zw. z § 10 ust. 1 tego rozporządzenia?

### **Odwołanie od zarządzenia zastępczego wojewody o zakazie zgromadzenia**

#### **Uchwała siedmiu sędziów SN z dnia 28 marca 2018 r., III SZP 1/18**

Organ gminy jest uprawniony do wniesienia odwołania od zarządzenia zastępczego wojewody o zakazie zgromadzenia wydanego w trybie art. 26b ust. 4 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. - Prawo o zgromadzeniach (jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 408), a także jest stroną w postępowaniu toczącym się na skutek odwołania organizatora zgromadzenia od takiego zarządzenia; 2. po upływie terminu zgromadzenia nie staje się zbędne rozpoznanie odwołania od zarządzenia zastępczego wojewody o zakazie zgromadzenia wydanego na podstawie art. 26b ust. 4 Prawa o zgromadzeniach.

*J. Iwulski, B. Bieniek, J. Frańczak, K. Gonera, J. Kuźniar, J. Strusińska-Żukowska, A. Wróbel*

Sąd Najwyższy podjął uchwałę po rozpoznaniu zagadnienia prawnego przedstawionego do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi Sądu Najwyższego postanowieniem Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2018 r. (III SZP 4/17).

1. Czy organ gminy jest uprawniony do wniesienia odwołania od zarządzenia zastępczego wojewody o zakazie zgromadzenia wydanego w trybie art. 26b ust. 4 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. poz. 1485 ze zm.), a także czy przysługuje mu status strony w postępowaniu toczącym się na skutek odwołania organizatora zgromadzenia od takiego zarządzenia?

2. Czy po upływie terminu zgromadzenia zbędne staje się rozpoznanie odwołania od zarządzenia zastępczego wojewody o zakazie zgromadzenia wydanego w trybie art. 26b ust. 4 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. poz. 1485 ze zm.)?

## **Prawo do zasiłku chorobowego – dowodzenie w postępowaniu sądowych niezdolności do pracy innymi dowodami niż zaświadczenie lekarskie**

**Postanowienie SN z dnia 7 marca 2018 r., III UZP 1/18**

Odmówiono podjęcia uchwały

*J. Strusińska-Żukowska, D. Miąsik, Z. Myszka*

Sąd Najwyższy wydał postanowienie po rozpoznaniu zagadnienia prawnego przedstawionego do rozstrzygnięcia postanowieniem Sądu Okręgowego - Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w G.W.z dnia 19 grudnia 2017 r., sygn. akt VI Ua 46/17  
Czy utrata ważności zaświadczenia lekarskiego z powodu niestawiennictwa na badanie kontrolne przeprowadzone przez lekarza orzecznika (art. 59 ust. 6 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa tj. z dnia 22 czerwca 2017 r.), przesądza o braku niezdolności do pracy, czy też możliwe jest dowodzenie w postępowaniu sądowym niezdolności do pracy innymi dowodami?

## II. PRZEGLĄD ORZECZNICTWA IZBY

dr Eliza Maniewska

### **Komunikaty do orzeczeń zapadłych w marcu 2018 r.**

Zmiana Zalecenie KE oraz opracowanie nowego modelu regulacyjnego są okolicznościami uzasadniającymi weryfikację adekwatności i proporcjonalności obowiązków regulacyjnych nałożonych na przedsiębiorcę o znaczącej pozycji rynkowej na rynku zakończenia połączeń w jego sieci telekomunikacyjnej.

**komunikat do orzeczenia: wyrok SN z dnia 1 marca 2018 r., III SK 10/17**

sędzia sprawozdawca: Dawid Miąsik

1. Przyjęcie, że roszczenia z art. 45 i następnym k.p. oraz art. 56 i następnym k.p. wyczerpują problematykę kontraktowej odpowiedzialności odszkodowawczej pracodawcy z racji niezgodnego z przepisami rozwiązania umowy o pracę za lub bez wypowiedzenia, przemawia za wyłączeniem możliwości stosowania z mocy art. 300 k.p. przepisów Kodeksu cywilnego normujących odpowiedzialność za niewykonanie zobowiązań umownych (art. 471 i następnym k.c.) dla dochodzenia przez zwolnionego pracownika naprawienia dalszej szkody.

2. Przyjęta kwalifikacja niezgodnego z prawem rozwiązania umowy o pracę za lub bez wypowiedzenia jako nienależytego wykonania zobowiązania, nie wyłącza dalszych roszczeń odszkodowawczych pracownika opartych na przepisach Kodeksu cywilnego regulujących czyny niedozwolone.

**komunikat do orzeczenia: wyrok SN z dnia 1 marca 2018 r., III PK 18/17**

sędzia sprawozdawca: Halina Kiryło

W sytuacji, gdy ustalone między stronami umowy o pracę wynagrodzenie w rozumieniu przepisów prawa pracy jest ekwiwalentne i godziwe, a nadto odpowiada przesłankom z art. 78 § 1 k.p., dyskusyjne jest redukowanie podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne na podstawie art. 41 ust. 12 i 13 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r., poz. 1778). Możliwość ta otwiera się dopiero wówczas, gdy już na gruncie przepisów pracowniczych przynajmniej jedno z wymienionych kryteriów pozostaje dyskusyjne. W takiej sytuacji, wprowadzie z punktu widzenia stron stosunku pracy wynagrodzenie niekoniecznie będzie nieakceptowalne, to jednak, jego wysokość może okazać się nie do przyjęcia według miary wyznaczanej przez przepisy prawa ubezpieczeń społecznych.

**komunikat do orzeczenia: wyrok SN z dnia 1 marca 2018 r., III UK 37/17**

sędzia sprawozdawca: Piotr Prusinowski

Z mocy zawartego w § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (jednolity tekst: Dz. U. z 2015 r., poz. 2236) odesłania do przepisu § 2 ust. 1 pkt 29 tego rozporządzenia, należy wyłączyć wartość zwróconych przez zleceniodawcę kosztów szkolenia z podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe aplikantów adwokackich zatrudnionych przez patronów na podstawie umów o świadczenie usług, do których zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia.

**komunikat do orzeczenia: wyrok SN z dnia 1 marca 2018 r., III UK 33/17**

autor uzasadnienia: Halina Kiryło

Warunkiem stosowania przepisów art. 5 ust. 4 i 5 oraz art. 6 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (jednolity tekst Dz. U. z 2017 r., poz. 1383) w odniesieniu do osób, które współpracowały z osobami prowadzącymi zakład rzemieślniczy (prowadzącymi działalność gospodarczą), jest faktyczne "opłacenie składki", a jej "nieopłacenie" powoduje nieuwzględnienie danego okresu podlegania ubezpieczeniu społecznemu w ustaleniu okresów składkowych rzutuujących na prawo do emerytury lub renty oraz wysokość świadczeń.

**komunikat do orzeczenia: wyrok SN z dnia 1 marca 2018 r., III UK 35/17**

sędzia sprawozdawca: Halina Kiryło

1. Zawieszenie stosowania regulaminu jeszcze przed jego wejściem w życie wywiera taki skutek, że z dniem ogłoszenia wchodzi on w życie i jednocześnie z tym dniem jego stosowanie ulega zawieszeniu.

2. Oparte na ustawie porozumienie pomiędzy pracodawcą o działającymi u niego organizacjami związkowymi o zawieszeniu stosowania regulaminu wynagradzania (art. 91 § 1 k.p.) nie musi sprowadzać się wyłącznie do jednostronnego uwolnienia się pracodawcy od stosowania wszystkich lub niektórych postanowień tego aktu prawnego, lecz może zawierać także inne postanowienia regulujące sytuację prawną pracowników w okresie zawieszenia regulaminu, rekompensujące im w pewnym stopniu umniejszenie ich praw.

3. Podstawowym warunkiem wyinterpretowania z określonego przepisu prawa pracy możliwości zawarcia danego porozumienia zbiorowego (art. 9 § 1 k.p.), jest jego niesprzeczność z ustawowo określonym celem, który miały się spełnić w wyniku jego zawarcia.

**komunikat do orzeczenia: wyrok SN z dnia 1 marca 2018 r., I PK 168/17**

sędzia sprawozdawca: Romualda Spyt

Artykuł 50d ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (jednolity tekst Dz.U. z 2017 r., poz. 1383 ze zm.) nie ma zastosowania do emerytury z art. 50e tej ustawy.

**komunikat do orzeczenia: wyrok SN z dnia 1 marca 2018 r., I UK 469/16**

sędzia sprawozdawca: Romualda Spyt

1. Wielokrotne kontestowanie przez osobę na stanowisku kierowniczym wzajemnych uzgodnień i decyzji prezesa spółki mogło stanowić uzasadnioną przyczynę utraty zaufania i wypowiedzenia umowy o pracę (art. 45 § 1 k.p.)

2. Dopiero wskazanie racjonalnej przyczyny dyskryminacji mogło być asumptem do rozważań związanych z ochroną pokrzywdzonego pracownika w aspekcie naruszenia art. 18<sup>3a</sup> § 1 k.p. lub rozważania zarzutu dyskryminacyjnej przyczyny wypowiedzenia - tzw. "whistleblowing" (wskazywania na łamanie przez zarząd firmy prawa pracy).

**komunikat do orzeczenia: wyrok SN z dnia 6 marca 2018 r., II PK 75/17**

sędzia sprawozdawca: Krzysztof Staryk

Przepisy prawa pracy nie regulowały dotychczas i nadal nie regulują wprost sposobu ustalania wynagrodzenia przysługującego pracownikowi zwolnionemu z obowiązku świadczenia pracy w okresie, który pozostał do rozwiązania umowy o pracę, dokonanego na mocy porozumienia stron. O tym, jakie to będzie wynagrodzenie, decyduje przede wszystkim wola stron ujawniona w porozumieniu, na podstawie którego umowa o pracę ma zostać rozwiązana (art. 65 k.c. i art. 56 w związku z art. 300 k.p.).

**komunikat do orzeczenia: wyrok SN z dnia 6 marca 2018 r., II PK 86/17**

sędzia sprawozdawca: Maciej Pacuda

Przedsiębiorca, który nie podejmuje niezwłocznie żadnych działań by wykonać decyzję Prezesa UOKiK stwierdzającą naruszenie reguł konkurencji, lecz odwleka jej realizację do czasu wypracowania nowego modelu rozliczeń z klientami, umyślnie narusza art. 107 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (jednolity tekst Dz. U. z 2017 r., poz. 229 ze zm.)

**komunikat do orzeczenia: wyrok SN z dnia 7 marca 2018 r., III SK 6/17**

autor uzasadnienia: Dawid Miąsik

Mieszanina gazów propanu i butanu ma zdolność spowodowania wybuchu, lecz tylko w odpowiednich warunkach, więc uznanie jej za materiał wybuchowy wymaga ustalenia istnienia tych warunków przy wykonywaniu pracy wymienionej w wykazie A, dziale IV pod poz. 40 załączniku do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze (Dz.U. Nr 8, poz. 43 ze zm.).

**komunikat do orzeczenia: wyrok SN z dnia 7 marca 2018 r., I UK 571/16**

sędzia sprawozdawca: Beata Gudowska

Skarga na przewlekłość postępowania wniesiona po wyznaczeniu terminu rozprawy zarządzeniem wydanym przed wpływem 12-tu miesięcy od wpływu akt sprawy do sądu drugiej instancji jest co do zasady nieuzasadniona.

**komunikat do orzeczenia: postanowienie SN z dnia 7 marca 2018 r., III SPP 12/18**

sędzia sprawozdawca: Dawid Miąsik



Na podstawie art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r., poz. 50) stosunek pracy kierowników placówek terenowych KRUS nie ulegał przekształceniu na stosunek pracy na podstawie powołania.

**komunikat do orzeczenia: wyrok SN z dnia 7 marca 2018 r., I PK 361/16**

sędzia sprawozdawca: Jolanta Frańczak

Rozwiązanie stosunku pracy z nauczycielem akademickim przed dniem wejścia w życie 1 października 2013 r. nowelizacji art. 120 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym, obligowało Sąd do subsumcji przepisów ustawowych i statutowych obowiązujących do dnia 30 września 2013 r.

**komunikat do orzeczenia: wyrok SN z dnia 8 marca 2018 r., II PK 9/17**

sędzia sprawozdawca: Krzysztof Staryk

1. Za sprzeczne ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa uznać należy przywrócenie do pracy pracownika, którego zawinione zachowania, ujawnione po rozwiązaniu stosunku pracy, obiektywnie stanowią uzasadnioną podstawę do rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika.

2. Zasady współzycia społecznego nie pozwalają na włączenie do zespołu pracowników (przez przywrócenie do pracy) osoby, która, działając wbrew istotnym interesom zakładu pracy czy wręcz na jego szkodę, niszczyła lub istotnie uszczuplała wspólny dorobek osiągnięty uczciwą pracą pozostałych pracowników.

**komunikat do orzeczenia: wyrok SN z dnia 8 marca 2018 r., II PK 8/17**

sędzia sprawozdawca: Romualda Spyt

Wniesienie skargi o wznowienie postępowania, dla której właściwy jest sąd drugiej instancji, nie powoduje, że staje się on sądem pierwszej instancji, a Sąd Najwyższy, rozpoznając zażalenie na odrzucenie tej skargi, sądem drugiej instancji.

**komunikat do orzeczenia: postanowienie SN z dnia 8 marca 2018 r., II PO 1/18**

sędzia sprawozdawca: Romualda Spyt

Art. 8 ust. 6 i 8 rozporządzenia (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego (Dz.U. 2006, L. 102, s. 1) zakazuje kierowcy spędzania regularnych tygodniowych okresów odpoczynku w pojeździe, co powoduje, że w regulaminie zakładowym konieczne jest zapewnienie kierowcy ryczałtu za nocleg w wysokości pokrywającej rzeczywiste koszty noclegu. Wysokość ryczałtu za pozostałe noclegi, odbywane w kabinie pojazdu powinna wynikać z umowy o pracę lub zakładowego regulaminu wynagrodzeń.

**komunikat do orzeczenia: wyrok SN z dnia 13 marca 2018 r., I PK 364/16**

sędzia sprawozdawca: Krzysztof Staryk

Uprawnienie do obliczenia emerytury wedle art. 55 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (jednolity tekst: Dz.U.

z 2017 r., poz. 1383 ze zm.) mają ci ubezpieczeni, którzy w dniu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego, po pierwsze, podlegali ubezpieczeniom społecznym, po drugie, zamiast emerytury wybrali dalszą aktywność zawodową, kontynuując po tym dniu podleganie tym ubezpieczeniom.

**komunikat do orzeczenia: wyrok SN z dnia 15 marca 2018 r., I UK 31/17**

sprawozdawca: SSN Romualda Spyt

1. Wniesienie odwołania od wypowiedzenia umowy o pracę na czas nieokreślony w terminie 21 dni od doręczenia pisma wypowiadającego umowę o pracę (art. 264 § 1 k.p.), stanowi czynność podjętą przed właściwym organem powołanym do rozstrzygania sporów (sądem pracy) w celu dochodzenia spornego roszczenia, która przerywa bieg terminów przedawnienia każdego z roszczeń przysługujących z tytułu niezasadzonego lub bezprawnego wypowiedzenia umowy o pracę (art. 45 § 1 w związku z art. 295 pkt 1 k.p.).

2. Jeżeli pracownik świadomie dochodził w odwołaniu (pozwie) odszkodowania z tytułu niezgodnego z prawem lub niezasadzonego wypowiedzenia umowy o pracę w kwocie niższej od przysługującej na podstawie w art. 47<sup>1</sup> k.p., to odsetki od zasądanego odszkodowania przysługują w tej części od daty doręczenia pozwanemu pracodawcy odwołania zawierającego takie żądanie w niższej („pierwotnej”) wysokości, a w dalszej („rozszerzonej”) w postępowaniu pierwszoinstancyjnym wysokości tego samego żądania - od daty doręczenia pracodawcy rozszerzonego powództwa w wyższej kwocie.

**komunikat do orzeczenia: wyrok SN z dnia 14 marca 2018 r., II PK 360/16**

sędzia sprawozdawca: Zbigniew Myszka

W okresach udokumentowanej niezdolności do pracy wskutek choroby jednoosobowo zarządzający spółką z o.o. prezes zarządu ma obowiązek powstrzymania się od wykonywania czynności zarządu pod rygorem utraty prawa do zasiłku chorobowego (art. 17 ust. 1 ustawy zasiłkowej), przeto do podejmowania koniecznych („wymuszonych”) czynności prawnych lub faktycznych przez lub w imieniu spółki powinien w okresie korzystania ze świadczeń chorobowych umocować lub wyznaczyć inną upoważnioną osobę.

**komunikat do orzeczenia: wyrok SN z dnia 15 marca 2018 r., I UK 49/17**

sędzia sprawozdawca: Zbigniew Myszka

Udzielenie sędziemu urlopu dla poratowania zdrowia w myśl art. 93 ustawy z dnia 27 lipca 2001r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (jednolity tekst: Dz.U. z 2018r. poz. 23) nie może być następstwem swobodnej (uznaniowej) decyzji Ministra Sprawiedliwości.

**komunikat do orzeczenia: wyrok SN z dnia 15 marca 2018 r., III KRS 1/18**

sędzia sprawozdawca: Bohdan Bieniek

Referendarze sądowi i asystenci sędziów, którzy w latach 2011 - 2016 zdali egzamin sędziowski (art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2017 r., poz. 1139) spełniają warunki do mianowania ich asesorem sądowym.

**komunikat do orzeczenia: wyrok SN z dnia 15 marca 2018 r., III KRS 4/18**

sędzia sprawozdawca: Jolanta Strusińska-Żukowska

Stosowanie art. 4 pkt 10 oraz art. 9 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów nie wymaga zawsze i w odniesieniu do każdej praktyki ograniczającej konkurencję przeprowadzenia złożonych analiz ekonomicznych celem ustalenia faktu posiadania pozycji dominującej i jej nadużycia.

**komunikat do orzeczenia: wyrok SN z dnia 20 marca 2018 r., III SK 5/17**

sędzia sprawozdawca: Dawid Miąsik

Opłata zastępcza z art. 9a ust. 8 Prawa energetycznego jest daniną publiczną w rozumieniu art. 217 Konstytucji RP.

**komunikat do orzeczenia: wyrok SN z dnia 20 marca 2018 r., III SK 12/17**

sędzia sprawozdawca: Dawid Miąsik

Warunkiem przyjęcia przez Marszałka Sejmu projektu ustawy wniesionej przez komitet inicjatywy ustawodawczej jest nie tylko to, by jego tekst nie różnił się od projektu przedłożonego przy zawiadomieniu o utworzeniu komitetu, ale także to, by tekst ten był zgodny z tekstem podpisanym przez pierwszy tysiąc obywateli popierających projekt (art. 11 ust. 1 w związku z art. 6 ust. 3 i art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz.U. Nr 62, poz. 688 ze zm.).

**komunikat do orzeczenia: postanowienie SN z dnia 21 marca 2018 r., III SO 1/18**

sędzia sprawozdawca: Beata Gudowska

Renta chorobowa nie jest równoznaczna z rentą inwalidzką (potem z tytułu niezdolności do pracy) jako okres nieskładkowy z art. 7 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS.

**komunikat do orzeczenia: wyrok SN z dnia 21 marca 2018 r., II UK 1/17**

sędzia sprawozdawca: Zbigniew Korzeniowski

Może wystąpić sytuacja, gdy ubezpieczony nie ma okresów składkowych pozwalających na ustalenie podstawy wymiaru zgodnie z warunkami z art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS. Wówczas emerytura ustalona z uwzględnieniem okresów ubezpieczenia społecznego rolników (art. 10 ust. 1) nie ma zwiększenia liczonego od podstawy wymiaru, zgodnie z art. 56 ust. 1 w związku z art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3. Emeryturę zwiększa się na podstawie art. 56 ust. 3 o kwotę odpowiadającą części składkowej emerytury ustalonej według zasad wymiaru określonych w przepisach o ubezpieczeniu społecznym rolników.

## **komunikat do orzeczenia: wyrok SN z dnia 22 marca 2018 r., II UK 8/17**

sędzia sprawozdawca: Zbigniew Korzeniowski

Ewa Przedwojska

### **Tezy bieżących orzeczeń**

#### **Sprawy z zakresu prawa pracy**

##### **Podróż służbowa**

Wyrok SN z dnia 7 grudnia 2017 r., II PK 280/16

Sędzia spraw. B. Bieniek

Zapewnienie pracownikowi bezpłatnego noclegu (§ 16 rozporządzenia Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej, Dz. U. z 2013 r., poz. 167) wymaga ustalenia, że skorzystanie z bez noclegowych utworzonych przez pracodawcę było realne i technicznie możliwe.

Wyrok SN z dnia 24 stycznia 2018 r., I PK 310/16

Sędzia spraw. B. Bieniek

Wartość delegacji może kompensować diety i ryczałty z tytułu podróży służbowych, o ile równoważy ustalona w regulaminie wynagradzania kwota obu tych świadczeń, a pracodawca ten fakt udowodnił w procesie.

##### **Wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy**

Wyrok SN z dnia 8 lutego 2017 r., I PK 347/16

Sędzia spraw. K. Staryk

Składniki wynagrodzenia określonego w art. 81 § 1 k.p. w stałej stawce miesięcznej powinny być wypłacane w takiej wysokości, w jakiej przysługują w miesiącu, w którym pracownik korzysta z urlopu.

Jeżeli na skutek wypowiedzenia warunków pracy i płacy doszło do obniżenia wynagrodzenia pracownika, o którym mowa w art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników, a następnie pracownik ten został niedopuszczony do pracy z przyczyn leżących po stronie pracodawcy, przysługuje mu przy obliczaniu wynagrodzenia z art. 81 § 1 k.p. do końca okresu, w którym korzystałby

ze szczególnej ochrony przed wypowiedzeniem lub rozwiązaniem stosunku pracy, dodatek wyrównawczy obliczony według zasad wynikających z k.p.

## **Mobbing**

Wyrok SN z dnia 23 stycznia 2018 r., III PK 13/17  
Sędzia spraw. K. Staryk

1. Istnienie w zakładzie pracy bliskich relacji między przełożonymi a niektórymi pracownikami utrudnia sprawne zarządzanie i zachowanie obiektywnej oceny przez przełożonych, co wymaga szczególnego nadzoru kierownictwa pracodawcy w aspekcie przeciwdziałania ewentualnej dyskryminacji lub mobbingu (art. 94<sup>3</sup> § 1 k.p.).

2. Obiektywnym dowodem mobbingu może stać się dokumentacja lekarska, dotycząca leczenia psychiatrycznego pracownika. Ocena przyczyn i skutków opisanych w dokumentacji lekarskiej działań przełożonych pracownika należy do biegłych sądowych; weryfikacja przez Sąd takich ustaleń, z wyprowadzaną z nich odmienną konkluzją, powinna być poprzedzona nową opinią biegłych.

## **Rozwiązanie stosunku pracy za wypowiedzeniem**

Wyrok SN z dnia 6 marca 2018 r., II PK 75/17  
Sędzia spraw. K. Staryk

1. Wielokrotne kontestowanie przez osobę na stanowisku kierowniczym wzajemnych uzgodnień i decyzji prezesa spółki mogło stanowić uzasadnioną przyczynę utraty zaufania i wypowiedzenia umowy o pracę (art. 45 § 1 k.p.)

2. Dopiero wskazanie racjonalnej przyczyny dyskryminacji mogło być asumptem do rozważań związanych z ochroną pokrzywdzonego pracownika w aspekcie naruszenia art. 18<sup>3a</sup> § 1 k.p. lub rozważania zarzutu dyskryminacyjnej przyczyny wypowiedzenia - tzw. "whistleblowing" (wskazywania na łamanie przez zarząd firmy prawa pracy).

## **Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych**

### **Renta z tytułu niezdolności do pracy**

Wyrok SN z dnia 20 czerwca 2017 r., I UK 276/16  
Sędzia spraw. K. Gonera

Prawo do świadczeń określonych w ustawie o emeryturach i rentach z FUS powstaje z dniem spełnienia wszystkich warunków wymaganych do nabycia tego prawa, jeżeli jednak ubezpieczony pobiera zasiłek chorobowy, prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy powstaje z dniem zaprzestania pobierania tego zasiłku.

Oznacza to, że prawo do zasiłku chorobowego i jego pobieranie odsuwa w czasie przyznanie prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy. Pobieranie przez ubezpieczonego zasiłku chorobowego wyłączało zatem możliwość przyznania mu prawa do renty przed datą zakończenia okresu pobierania zasiłku chorobowego. Zasadą prawa ubezpieczeń społecznych jest niedopuszczalność równoczesnego pobierania dwóch zbiegających się (konkurencyjnych lub wyłączających się) świadczeń z ubezpieczenia społecznego, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.

Wyrok SN z dnia 29 sierpnia 2017 r., I UK 336/16  
Sędzia spraw. M. Pacuda

Rencista mający ustalone prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy, który nie pobiera tego świadczenia wskutek wstrzymania jego wypłaty, może nabyć prawo do emerytury po osiągnięciu wieku emerytalnego dopiero od dnia, od którego podjęto wypłatę renty na jego rzecz.

### **Ubezpieczenie społeczne rolników**

Wyrok SN z dnia 5 października 2017 r., I UK 400/16  
Sędzia spraw. M. Pacuda

Istnienie bezpośredniego związku gospodarstwa domowego z gospodarstwem rolnym w rozumieniu art. 5 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników jest możliwe wówczas, gdy gospodarstwo domowe pozostaje z gospodarstwem rolnym, między innymi w związku miejscowym.

Wyrok SN z dnia 30 stycznia 2017 r., I UK 517/16  
Sędzia spraw. B. Gudowska

Małżonek rolnika uprawnionego do zwiększenia renty strukturalnej przysługującego na podstawie § 12 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania "Renty strukturalne" objętego Programem Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (jednolity tekst Dz. U. z 2017 r., poz. 1749) podlega ubezpieczeniu wypadkowemu, chorobowemu i macierzyńskiemu na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (jednolity tekst Dz. U. z 2017 r., poz. 2336), jeżeli jako domownik osoby bliskiej, której przekazał gospodarstwo rolne, spełnia warunki przewidziane w art. 6 pkt 2 tej ustawy.

### **Ubezpieczenie społeczne osób prowadzących działalność gospodarczą**

Wyrok SN z dnia 17 października 2017 r., II UK 451/16

Sędzia spraw. H. Kiryło

1. Z ubezpieczenia społecznego z mocy ustawy korzysta tylko jedyny wspólnik spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (art. 8 ust. 6 pkt 4 w związku z art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych; jednolity tekst: Dz. U. z 2017 poz. 1779 ze zm.). Nie można więc przyjąć, że wspólnicy dwuosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością - którym takie ubezpieczenie z mocy ustawy już nie przysługuje - mieliby zostać pozbawieni ubezpieczeń społecznych wynikających z zatrudnienia pracowniczego.

2. Ekonomiczne i prawne oddzielenie wspólnika dominującego od spółki przybliży go (jeśli wykonuje pracę zarobkową na rzecz spółki) do pracowniczego modelu świadczenia pracy. Oczywiście jest, że nie wszystkie cechy charakterystyczne dla zatrudnienia pracowniczego zostaną spełnione. Nie przekreśla to jednak podobieństwa występującego między realizacją obowiązków przez pracownika a wykonywaniem pracy przez wspólnika dominującego.

3. Dla objęcia wspólnika ubezpieczeniami społecznymi konieczne jest, aby wykreowany umową stosunek pracy był rzeczywiście realizowany i by nosił cechy kategoriałne wynikające z art. 22 § 1 k.p., w tym podporządkowanie pracownicze.

### **Zasilek macierzyński**

Wyrok SN z dnia 7 grudnia 2017 r., II UK 619/16

Sędzia spraw. J. Frańczak

Należy uwzględnić wniosek o zasilek macierzyński kobiety prowadzącej działalność gospodarczą w sytuacji, gdy złożenie do sądu wniosku o przysposobienie nastąpiło w okresie opłacania składek na ubezpieczenie chorobowe, a następnie działalność gospodarcza została zawieszona z uwagi na konieczność całodobowej opieki nad dzieckiem, a po jej podjęciu i wznowieniu opłacania składek na ubezpieczenie chorobowe zostało wydane orzeczenie sądu o przysposobieniu i złożony wniosek o zasilek macierzyński.

### **Praca w szczególnych warunkach**

Wyrok SN z dnia 15 lutego 2018 r., I UK 544/16

Sędzia spraw. K. Staryk

Występująca obecnie konieczność ścisłej wykładni art. 184 w związku z art. 32 ust. 1 i ust. 4. ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz § 2 ust. 1 i § 4 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, przemawia za zaliczeniem do prac w szczególnych warunkach tylko pracy na stanowiskach wymienionych w

wykazie A do rozporządzenia z dnia 7 lutego 1983 r., a nieuwzględnieniu stanowisk pomocników.

Wyrok SN z dnia 23 stycznia 2018 r., III UK 22/17  
Sędzia spraw. K. Staryk

Wykładnia desygnatu „prace o znacznej szkodliwości dla zdrowia oraz o znacznym stopniu uciążliwości lub wymagających wysokiej sprawności psychofizycznej ze względu na bezpieczeństwo własne lub otoczenia”, zawartego w art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, powinna uwzględniać analizę zmian tego pojęcia od dnia 1 stycznia 2009 r., wynikającą z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych, a także wykazu, stanowiącego załącznik do tej ustawy. Brak danego stanowiska w nowym wykazie prac w szczególnych warunkach powinien implikować ścisłą interpretację tych desygnatów na gruncie poprzednich unormowań, również w aspekcie ich szkodliwego wpływu na organizm pracownika.

### **Wypadek przy pracy - pojęcie**

Wyrok SN z dnia 23 stycznia 2018 r., III UK 21/17  
Sędzia spraw. B. Gudowska

Uraz lub śmierć doznane w czasie prowadzenia samochodu w stanie nietrzeźwości nie stanowią skutku wypadku zaistniałego podczas wykonywania zwykłych czynności związanych z prowadzeniem działalności pozarolniczej (art. 3 ust. 3 pkt 8 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, jednolity tekst: Dz. U. z 2017 r., poz. 1773 ze zm.).

### **Emerytura pomostowa**

Wyrok SN z dnia 10 stycznia 2018 r., I UK 497/16  
Sędzia spraw. M. Pacuda

O ile wszystkie prace zaliczane do I kategorii zatrudnienia w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 4 maja 1978 r. są na podstawie par. 19 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r., pracami w szczególnych warunkach, o których mowa w art. 32 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, to taki sam charakter można przypisać jedynie tym pracom zaliczanym do I kategorii zatrudnienia rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 1956 r., które zostały następnie wymienione w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 4 maja 1978 r.



## **Składki na ubezpieczenie społeczne**

Wyrok SN z dnia 1 marca 2018 r., III UK 37/17  
Sędzia spraw. P. Prusinowski

W sytuacji, gdy ustalone między stronami umowy o pracę wynagrodzenie w rozumieniu przepisów prawa pracy jest ekwiwalentne i godziwe, a nadto odpowiada przesłankom z art. 78 § 1 k.p., dyskusyjne jest redukowanie podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne na podstawie art. 41 ust. 12 i 13 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r., poz. 1778). Możliwość ta otwiera się dopiero wówczas, gdy już na gruncie przepisów pracowniczych przynajmniej jedno z wymienionych kryteriów pozostaje dyskusyjne. W takiej sytuacji, wprawdzie z punktu widzenia stron stosunku pracy wynagrodzenie niekoniecznie będzie nieakceptowalne, to jednak, jego wysokość może okazać się nie do przyjęcia według miary wyznaczonej przez przepisy prawa ubezpieczeń społecznych.

## **Sprawy różne**

### **Skarga kasacyjna - dopuszczalność**

#### **Opłaty sądowe**

Postanowienie SN z dnia 21 września 2017 r., I PZ 6/17  
Sędzia spraw. K. Gonera

1. Niedopuszczalne jest zażalenie na postanowienie ustalające wartość przedmiotu zaskarżenia (art. 368 § 2 k.p.c. w związku z art. 25 k.p.c.).

2. Jeżeli w okolicznościach przedstawionych w art. 130<sup>3</sup> § 2 k.p.c. nie dojdzie do uiszczenia brakującej opłaty, nieopłacenie pisma w wyznaczonym terminie nie wstrzymuje dalszego rozpatrywania sprawy, a obowiązek wniesienia należytej opłaty zostaje zawarty w orzeczeniu kończącym postępowanie w danej instancji. Z przepisu tego nie wynika jednak konieczność ponownego wezwania strony do uiszczenia opłaty po odrzuceniu niedopuszczalnego zażalenia na postanowienie ustalające wartość przedmiotu zaskarżenia.

### **Wartość przedmiotu zaskarżenia**

Postanowienie SN z dnia 24 listopada 2016 r., I UZ 41/16  
Sędzia spraw. K. Gonera

W przypadku, gdy przedmiotem sporu nie jest wysokość zobowiązania składkowego, lecz wysokość samej podstawy wymiaru - wartość przedmiotu zaskarżenia stanowi różnica między zadeklarowaną przez płatnika składek podstawą wymiaru składek a podstawą wymiaru należną według organu rentowego. Oznacza to, że w sprawie, w której spór nie dotyczył wysokości zobowiązania składkowego, lecz bezpośrednio wysokości podstawy wymiaru składek, od której będą naliczane także świadczenia z ubezpieczeń społecznych, wartość przedmiotu zaskarżenia wyraża się różnicą między podstawą wymiaru składek przyjętą przez ubezpieczoną (oraz płatnika składek) a podstawą wymiaru składek określoną w decyzji organu rentowego.

### **Koszty postępowania**

Postanowienie SN z dnia 19 grudnia 2017 r., II UZ 106/17  
Sędzia spraw. M. Pacuda

Postanowienie sądu drugiej instancji oddalające wniosek strony o uzupełnienie wyroku co do zwrotu kosztów procesu (art. 351 § 2 k.p.c.) jest postanowieniem, którego przedmiotem jest zwrot kosztów procesu, o którym mowa w art. 394<sup>2</sup> § 1 k.p.c. Postanowienie sądu drugiej instancji odrzucające zażalenie na takie postanowienia z powodu niedopuszczalności wymienionego środka zaskarżenia jest więc postanowieniem sądu drugiej instancji kończącym postępowanie w sprawie w rozumieniu art. 394<sup>1</sup> § 2 k.p.c., na które przysługuje zażalenie do Sądu Najwyższego, o ile w sprawie przysługuje skarga kasacyjna.

Uchwała SN z dnia 6 lutego 2017 r., III PZP 4/17  
Sędzia spraw. J. Strusińska-Żukowska

Na postanowienie w przedmiocie kosztów postępowania, wydane przez sąd w składzie asesora sądowego w okresie przed powierzeniem mu pełnienia obowiązków sędziego (art. 106i § 10 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych, jednolity tekst: Dz. U. z 2016 r., poz. 2062 ze zm.), przysługuje zażalenie do sądu drugiej instancji (art. 394 § 1 k.p.c.).

### **Prawo energetyczne**

Wyrok SN z dnia 28 listopada 2017 r., III SK 30/14  
Sędzia spraw. D. Miąsik

Kara za niewykonanie obowiązku zakupu energii wytworzonej w skojarzeniu z produkcją ciepła, która jest dwukrotnie wyższa od zidentyfikowanych w sprawie oszczędności przedsiębiorstwa energetycznego wynikłych z braku realizacji obowiązku, nie jest karą nieproporcjonalną.

Wyrok SN z dnia 4 października 2017 r., III SK 51/16

Sędzia spraw. D. Miąsik

Terytorialny zakres koncesji na dystrybucję energii elektrycznej uzależniony jest od obszaru sieci (art. 33 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne w związku z art. 75a ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej).

### **Związanie oceną prawną i wskazaniem**

Postanowienie SN z dnia 30 stycznia 2018 r., I UZ 64/17  
Sędzia spraw. B. Gudowska

Pogląd prawny sądu drugiej instancji wyrażony w wyroku kasatoryjnym - uchylającym wyrok sądu pierwszej instancji oraz poprzedzającą go decyzję organu rentowego i przekazującym sprawę do ponownego rozpoznania przez ZUS (art. 477<sup>14a</sup> k.p.c.) nie wiąże organu rentowego.

### **Skarga na przewlekłość postępowania**

Postanowienie SN z dnia 23 stycznia 2018 r., III SPP 63/17  
Sędzia spraw. B. Gudowska

Nieuzasadniona jest skarga na przewlekłość postępowania, które na podstawie art. 477<sup>13</sup> k.p.c., mogło zakończyć się tylko jego umorzeniem (art. 2 ust. 1 w związku z art. 12 ust. 1 ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz.U. Nr 279, poz. 1843 ze zm.).

Postanowienie SN z dnia 23 stycznia 2018 r., III SPP 62/17  
Sędzia spraw. K. Staryk

Ocena przesłanek zawieszenia postępowania i odmowy podjęcia postępowania przez Sąd drugiej instancji, w aspekcie art. 2 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, jest wprawdzie możliwa, ale - wobec braku pisemnych uzasadnień tych postanowień - strona jest zobligowana do szczegółowej argumentacji, uzasadniającej w sposób jednoznaczny możliwość niezwłocznego podjęcia postępowania.

### **Prawo antymonopolowe**

Wyrok SN z dnia 6 lutego 2018 r., III SK 8/17  
Sędzia spraw. D. Miąsik

Dopuszczalna jest modyfikacja rynku właściwego oraz podstawy prawnej dla kwalifikacji zachowania przedsiębiorcy jako praktyki ograniczającej konkurencję (art. 74 uokik w zw. z art. 123 k.p.a.).

### **Zażalenie**

Postanowienie SN z dnia 14 grudnia 2017 r., I UZ 45/17  
Sędzia spraw. J. Frańczak

Od postanowienia sądu drugiej instancji odrzucającego zażalenie na wyrok sądu drugiej instancji uchylający wyrok sądu pierwszej instancji i przekazujący sprawę do ponownego rozpoznania nie przysługuje zażalenie do Sądu Najwyższego.

## **III. OPRACOWANIA I ANALIZY**

dr Izabela Twardowska-Mędrek

### **Koszty zastępstwa procesowego należne radcy prawnemu (Notatka do sprawy III PZP 5/17)**

#### **I. Przedmiot i uzasadnienie zagadnienia prawnego.**

Sąd Okręgowy w W. postanowieniem z dnia 16 listopada 2017 r., XXI Pa 527/17 w sprawie z powództwa Elżbiety S. przeciwko P.P. S.A. w W. o przywrócenie do pracy i wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy zwrócił się do Sądu Najwyższego z zagadnieniem prawnym:

„Czy w sprawie o przywrócenie do pracy na podstawie art. 45 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2016 r. poz.1666 t.j. ze zm.) i o dochodzone łącznie wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy z art. 47 tej ustawy na koszty zastępstwa procesowego należne radcy prawnemu ustanowionemu z wyboru w postępowaniu odwoławczym składa się wynagrodzenie objęte § 9 ust. 1 i § 9 ust. 2 w zw. z § 10 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1804) czy też wyłącznie wynagrodzenie z § 9 ust. 1 w zw. z § 10 ust. 1 tego rozporządzenia?”

Zagadnienie powyższe wyłoniło się przy rozpoznawaniu sprawy z powództwa Elżbiety S. przeciwko P.P. S.A. w W. Powódka wnosila o przywrócenie jej do pracy i o zasądzenie na jej rzecz od pozwanego wynagrodzenia za czas pozostawania bez

pracy - pod warunkiem podjęcia pracy, a nadto o obciążenie pozwanego kosztami procesu, w tym kosztami zastępstwa prawnego. Roszczenie swoje powódka wywiodła wskazując, że dokonane przez pozwanego wypowiedzenie umowy o pracę jest nieuzasadnione, zaś jego przyczyny są nieprawdziwe.

Pozwany wnosił o oddalenie powództwa oraz o obciążenie powódki kosztami procesu, w tym kosztami zastępstwa prawnego.

Wyrokiem z 10 czerwca 2017 r. Sąd Rejonowy w W. uwzględnił w całości roszczenie i obciążył pozwanego kosztami procesu, w tym kwotą 960 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego, przy czym uzasadnienie orzeczenia, poza wskazaniem na art. 98 k.p.c. nie zawierało wskazania, które przepisy stanowiły podstawę obliczenia kosztów zastępstwa procesowego pełnomocnika powódki.

Pozwany zaskarżył apelacją wyrok w całości wnosząc o jego zmianę poprzez oddalenie powództwa i o zasądzenie na rzecz pozwanego kosztów postępowania za obie instancje.

W toku rozpoznawania apelacji pozwanego wyłoniło się, będące przedmiotem analizy, zagadnienie prawne.

Uzasadniając przedstawienie pytania Sąd Okręgowy podkreślił, że jego rozstrzygnięcie warunkuje prawidłowe rozpoznanie środka odwoławczego, w szczególności zaś prawidłowe rozstrzygnięcie o kosztach zastępstwa prawnego w instancji odwoławczej na podstawie art. 108 § 1 k.p.c. w zw. z art. 98 § 1 i 2 k.p.c.

W sprawie będącej przedmiotem rozpoznania obie strony reprezentowane były przez profesjonalnych pełnomocników z wyboru wykonujących zawód radcy prawnego, więc do obliczenia kosztów zastępstw procesowego każdej ze stron zastosowanie miały przepisy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2015 r., poz 1804).

Wynagrodzenie pełnomocników objęte jest regulacją § 9 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz § 10 ust. 1 pkt 1 w/w rozporządzenia, które wskazują, że stawki minimalne wynoszą w sprawach z zakresu prawa pracy o (...) przywrócenie do pracy -180 zł, zaś w sprawach o wynagrodzenie za pracę (...) - 75% stawki obliczonej na podstawie § 2 od wartości wynagrodzenia lub odszkodowania będącego przedmiotem sprawy (...), przy czym w postępowaniu apelacyjnym przed sądem okręgowym stawki te obliczane są jako 50% stawki minimalnej, a jeżeli w pierwszej instancji nie prowadził sprawy ten sam radca prawny - 75% stawki minimalnej, w obu przypadkach nie mniej niż 120 zł (...).

Sąd Okręgowy przychylił się do poglądu, że ustalając wysokość opłaty za czynności radcy prawnego w niniejszej sprawie obok § 9 ust. 1 pkt 1 powinien zastosować także § 9 ust. 1 pkt 2 z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1804) - w zw. z § 10 ust. 1 pkt 1 tego rozporządzenia.

Sąd Okręgowy podzielił, bowiem stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w postanowieniu z 14 listopada 2012 r. (I PZ 22/12, niepubl.), zgodnie z którym ustalenie stawki minimalnej za prowadzenie sprawy dotyczącej roszczenia o wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy (art. 47 k.p.) powinno zostać dokonane na podstawie § 11 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w

sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (obecnie § 9 ust. 1 pkt 2 wskazanego na wstępie rozporządzenia z 22 października 2015 r.), niezależnie od ustalenia na podstawie § 11 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia (obecnie § 9 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z dnia 22 października 2015 r.) stawki minimalnej za prowadzenie sprawy o przywrócenie pracownika do pracy (art. 45 k.p.). Sąd Najwyższy zauważył, że za taką interpretacją przemawia tak literalne brzmienie wskazanych przepisów, jak i charakter roszczenia o wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy, które jest roszczeniem samodzielnym i odrębnym od roszczenia o przywrócenie do pracy.

Tymczasem w postanowieniu Sądu Najwyższego z 12 maja 2011 r. w sprawie I PZ 8/11 wskazano, że stawka minimalna wynagrodzenia radcy prawnego w sprawie o przywrócenie do pracy i łącznie dochodzone wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy ustalana jest zgodnie § 11 ust. 1 pkt 1 obowiązującego w tej dacie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości (obecnie § 9 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 22 października 2015 r.). Sąd Najwyższy podkreślił, że mimo wejścia w życie Kodeksu pracy i wyraźnego określenia w art. 45 § 1 oraz art. 56 § 1 a także art. 56 § 1 w związku z art. 67 tego aktu pretensji przysługujących pracownikowi w razie nieuzasadnionego lub dokonanego z naruszeniem obowiązujących przepisów wypowiedzenia bądź rozwiązania bez wypowiedzenia umowy o pracę albo naruszenia przez pracodawcę przepisów o wygaśnięciu umowy, wśród roszczeń z tytułu ustania stosunku pracy, z których dochodzeniem połączono - w powołanych w tym postanowieniu rozporządzeniach Ministra Sprawiedliwości - stawkę minimalną opłat za czynności adwokackie i radcowskie w stałej wysokości wymienia się tylko roszczenie o uznanie wypowiedzenia umowy o pracę za bezskuteczne i przywrócenie do pracy. Jednocześnie w katalogach spraw z zakresu prawa pracy uprawniających do stałej stawki opłat za czynności profesjonalnych pełnomocników konsekwentnie pomijano i pomija się sprawy o odszkodowanie (choć przepisy Kodeksu pracy wymieniają to roszczenie wśród roszczeń z tytułu wadliwego rozwiązania stosunku pracy) i rezygnuje się z użycia jednego, szerszego określenia „spraw o roszczenia z tytułu ustania stosunku pracy”. Roszczenia te łączy to, że u ich źródeł leży bezprawność czynności pracodawcy związanych nie tylko z rozwiązaniem, ale szerzej - z ustaniem stosunków pracy, zarówno stosunku umownego (nieuzasadnione lub niezgodne z prawem wypowiedzenie umowy o pracę; niezgodne z prawem rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia; naruszenie przepisów o wygaśnięciu umowy o pracę), jak i stosunków pozaumownych (uregulowanego w Kodeksie pracy stosunku pracy z powołania, czy unormowanych w pragmatykach służbowych stosunków pracy z mianowania), jak również z nieuzasadnionym lub niezgodnym z prawem przekształceniem treści tychże stosunków (wypowiedzenie warunków pracy i płacy). Jest ona wspólną przesłanką rozstrzygnięcia o wymienionych roszczeniach, tak głównych jak i akcesoryjnych. Roszczenia o uznanie wypowiedzenia umowy o pracę za bezskuteczne i o przywrócenie do pracy skierowane są bądź na zachowanie bytu i dotychczasowego kształtu łączącego strony stosunku pracy bądź na ukształtowaniu go ponownie na poprzednich warunkach. Kształtujący charakter jest więc jedyną (w razie

uwzględnienia powództwa o uznanie za bezskuteczne wypowiedzenia umowy o pracę) lub podstawową (w przypadku orzeczenia o przywróceniu do pracy) cechą wyroku sądowego wydanego w tego rodzaju sprawach. Sąd Najwyższy wskazał przy tym, że elementy zasądzenia świadczenia w postaci wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy mają w tych orzeczeniach znaczenie wtórne. Nadto, stawki wskazane w rozporządzeniu odnoszą się do rodzaju sprawy prowadzonej przez pełnomocnika, a więc mają na celu odtworzenie potencjalnego nakładu pracy pełnomocnika i ograniczenie wysokości zasądzanych kosztów. Sąd Najwyższy uznał, że w przypadkach typowych nakład pracy pełnomocnika w sprawie kumulującej roszczenia jest z zasady mniejszy niż w oddzielnych sprawach o każde z nich, gdzie w grę wchodzi konieczność przygotowania większej liczby pism procesowych i udział w większej liczbie posiedzeń sądowych. Kumulacja roszczeń nie powinna jednak pozostać bez wpływu na zasądzone przez sąd koszty zastępstwa procesowego. Kierując się zatem zasadami odpowiedzialności za wynik sprawy i zwrotu kosztów celowych, w każdym przypadku sąd powinien rozważyć, w ramach przesłanek wskazanych w rozporządzeniu, możliwość zasądzenia wielokrotności stawki minimalnej do jej sześciokrotnej wysokości.

W ocenie Sądu Okręgowego o ile w niniejszej sprawie należy zastosować w pierwszej kolejności wykładnię funkcjonalną, za którą opowiedział się - jak się wydaje, Sąd Najwyższy w postanowieniu z 12 maja 2011 r., to można uznać, że zarówno trudność (stopień zawichości) sprawy, jak i niezbędny (celowy) nakład pracy pełnomocnika są podobne zarówno, gdy pracownik dochodzi wyłącznie przywrócenie do pracy, jak i gdy jednocześnie domaga się wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy. W konsekwencji można zatem również przyjąć, że użyte w § 9 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia pojęcie „sprawy o przywrócenie do pracy” jest szersze od terminu „sprawa o roszczenie o przywrócenie do pracy” oraz obejmuje ono nie tylko roszczenie główne, jakim jest samo przywrócenie do pracy, ale także - przewidziane w przepisach Kodeksu pracy, regulujących instytucję przywrócenia do pracy, akcesoryjne wobec podstawowego żądania - pretensje o wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy.

Istotnie bowiem, podstawową kwestią sporną w tego rodzaju procesach pozostaje problem zasadności i prawidłowości samego rozwiązania stosunku pracy i na nim przede wszystkim koncentruje się główny nakład pracy pełnomocnika związany z wyjaśnieniem i rozstrzygnięciem sporawy. Natomiast zagadnienie należnego pracownikowi wynagrodzenia za czas pozostawania bez zatrudnienia ma drugorzędny charakter, o ile jego wysokość nie jest kwestionowana przez strony. Jeśli wysokość tego wynagrodzenia jest sporna - zastosowanie może mieć w tym przypadku § 15 pkt 3 w/w rozporządzenia.

## **II. Analiza zagadnienia prawnego.**

Dokonując analizy przedstawionego przez Sąd Okręgowy zagadnienia prawnego warto nakreślić rys historyczny mających zastosowanie w sprawie przepisów. Poczynając od wejścia w życie z dniem 1 stycznia 1975 r. ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz.U. Nr 24, poz. 141), kolejne rozporządzenia

dotyczące rozstrzyganego problemu bardzo podobnie ujmowały problem stawek adwokackich i radcowskich. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 grudnia 1980 r. w sprawie opłat za czynności zespołów adwokackich (Dz.U. Nr 28, poz. 131), w § 17 ust. 1 pkt 1 i 2 stanowiło, że w postępowaniu przed okręgowymi sądami pracy i ubezpieczeń społecznych wynagrodzenie na rzecz zespołu wynosi w sprawach o nawiązanie umowy o pracę, o uznanie wypowiedzenia umowy o pracę za bezskuteczne, o przywrócenie do pracy lub o ustalenie sposobu ustania stosunku pracy - od 300 do 400 złotych, zaś w sprawach o wynagrodzenie lub odszkodowanie inne niż wymienione w pkt 4 (a właściwie - wymienione w pkt 5 odszkodowanie z tytułu wypadku przy pracy lub choroby zawodowej) - 75% stawki obliczonej od wartości wynagrodzenia lub odszkodowania będącego przedmiotem sporu, wszystkie kolejne akty prawne normujące tę problematykę zawierały podobne przepisy. Zbliżona regulacja zawarta była w § 17 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 31 grudnia 1981 r. w sprawie opłat za czynności zespołów adwokackich (Dz.U. z 1982 r. Nr 1, poz. 9); § 19 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 10 października 1985 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie w postępowaniu przed organami wymiaru sprawiedliwości (Dz.U. Nr 51, poz. 166); § 18 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 lipca 1988 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie w postępowaniu przed organami wymiaru sprawiedliwości (Dz.U. Nr 25, poz. 180); § 18 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 października 1989 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie w postępowaniu przed organami wymiaru sprawiedliwości (Dz.U. Nr 57, poz. 343); § 18 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 lutego 1991 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie w postępowaniu przed organami wymiaru sprawiedliwości (Dz.U. Nr 17, poz. 76); § 17 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 4 czerwca 1992 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie w postępowaniu przed organami wymiaru sprawiedliwości (Dz.U. Nr 48, poz. 220); § 14 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 grudnia 1997 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. Nr 154, poz. 1013); § 11 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz.U. tekst jedn.: 2013, poz. 490).

Obecnie obowiązujące akty prawne regulują tę problematykę w taki sam sposób. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. (Dz. U. 2015, poz. 1804) stawki minimalne wynoszą w sprawach z zakresu prawa pracy o nawiązanie umowy o pracę, uznanie wypowiedzenia umowy o pracę za bezskuteczne, przywrócenie do pracy lub ustalenie sposobu ustania stosunku pracy - 180 zł (§ 9 ust. 1 pkt 1); natomiast o wynagrodzenie za pracę lub odszkodowanie inne niż wymienione w pkt 4 - 75% stawki obliczonej na podstawie § 2 od wartości wynagrodzenia lub odszkodowania będącego przedmiotem sprawy (§ 9 ust. 1 pkt 2).

Należy także zwrócić uwagę na treść art. 476 § 1 k.p.c., który określa katalog spraw z zakresu prawa pracy, poprzez które rozumie sprawy: - o roszczenia ze



stosunku pracy lub z nim związane, - o ustalenie istnienia stosunku pracy, jeżeli łączący strony stosunek prawny, wbrew zawartej między nimi umowie, ma cechy stosunku pracy; - o roszczenia z innych stosunków prawnych, do których z mocy odrębnych przepisów stosuje się przepisy prawa pracy; - o odszkodowania dochodzone od zakładu pracy na podstawie przepisów o świadczeniach z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych. Cytowany przepis w porównaniu z treścią § 9 ust. 1 pkt 1 analizowanego rozporządzenia szerzej ujmuje zakres przedmiotowy spraw z zakresu prawa pracy. Powyższe powoduje niejasności interpretacyjne i rozbieżności w ustalaniu opłat prawnych, w szczególności jeżeli chodzi o sprawy nie wymienione bezpośrednio w treści § 9 ust. 1 pkt 1 omawianego aktu prawnego.

Uzasadniając przedstawienie pytania prawnego będącego przedmiotem analizy Sąd Okręgowy powołał się na dwa orzeczenia Sądu Najwyższego. W pierwszym z nich w sprawie I PZ 22/12 z dnia 14 listopada 2012 (niepubl.) Sąd Najwyższy uznał, że ustalenie stawki minimalnej za prowadzenie sprawy dotyczącej roszczenia o wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy (art. 47 k.p.) powinno zostać dokonane na podstawie § 11 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz.U. z 2002 r. Nr 163, poz. 1349 ze zm.), niezależnie od ustalenia na podstawie § 11 ust. 1 pkt 1 tego rozporządzenia stawki minimalnej za prowadzenie sprawy o przywrócenie pracownika do pracy (art. 45 k.p.). W drugim natomiast – z dnia 12 maja 2011 r., I PZ 8/11 – sprawę opłat potraktowano w odmienny sposób, stwierdzając że podstawę obliczenia opłaty z tytułu zastępstwa procesowego strony w sprawie o przywrócenie do pracy i łącznie z nim dochodzone wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy stanowi stawka minimalna określona w § 11 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. Nr 163, poz. 1349).

Warto nadmienić, że uzasadniając swoje stanowisko Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 12 maja 2011 r. odwołał się do poglądu wyrażonego w uchwale z dnia 24 lutego 2011 r., I PZP 6/10 (niepublikowanej), w której stwierdzono, że podstawę zasądzenia opłaty za czynności adwokata z tytułu zastępstwa prawnego w sprawie ze stosunku pracy o odszkodowanie, a jakim mowa w art. 56 § 1 w związku z art. 58 k.p., stanowi stawka minimalna określona w § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. Nr 16e, poz. 1348 z późn. zm.). Obie kategorie spraw są bowiem sprawami podobnego rodzaju (o prawa majątkowe, oparte na tej samej podstawie faktycznej i prawnej), o tym samym stopniu zawłości i wymagającymi zbliżonego nakładu pracy pełnomocnika w ich wyjaśnienie i rozstrzygnięcie. Sąd Najwyższy uznał, że skoro w sprawie o majątkowe i zarazem pieniężne roszczenie o odszkodowanie z tytułu nieuzasadnionego lub niezgodnego z prawem rozwiązania stosunku pracy, która to sprawa (...) nie jest sprawą o przywrócenie do pracy w ścisłym

słowa tego znaczeniu, przysługuje (...) opłata za czynności adwokata czy radcy prawnego obliczona od stawki minimalnej przewidzianej dla tej ostatniej kategorii spraw, to tym bardziej nie ma podstaw do odrębnego ustalania owej stawki dla dochodzonego w sprawie o przywrócenie do pracy, instytucjonalnie związanego z roszczeniem głównym i akcesoryjnego wobec niego, roszczenia o wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy.

Należy jednak mieć na uwadze, iż w zgłoszonym przez trzech sędziów zdaniu odrębnym podkreślono, że mimo (...) faktu tej samej podstawy faktycznej i prawnej roszczeń z tytułu nieuzasadnionego lub niezgodnego z przepisami rozwiązania (a nawet szerzej - ustania) stosunku pracy, każde z nich ma w świetle przepisów prawa materialnego samodzielny i odrębny byt, odmienny charakter i różny wymiar majątkowy. W sytuacji, gdy w § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia określając rodzaj spraw, w których przysługuje stała stawka minimalna opłat za czynności adwokackie, nie posłużono się ogólnym pojęciem "spraw o roszczenia z tytułu rozwiązania stosunku pracy", lecz wymieniono - obok spraw o nawiązanie i ustalenie sposobu ustania stosunku pracy-jedynie sprawy o dwa z trzech skatalogowanych w przepisach art. 45 § 1 i art. 56 § 1 k.p. roszczeń z tegoż tytułu, zaś sprawy o odszkodowanie generalnie objęte są hipotezą normy pkt 2 powołanego przepisu, językowa wykładnia komentowanego unormowania prowadzi do jednoznacznego wniosku, iż sprawy o odszkodowanie z tytułu rozwiązania stosunku pracy mieszczą się w pojęciu "spraw o odszkodowanie inne niż wymienione w pkt 4", o jakich stanowi § 12 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia i nie są tożsame ze sprawami o uznanie wypowiedzenia umowy o pracę za bezskuteczne lub o przywrócenie do pracy. Jednoznaczność wyników gramatycznej wykładni tychże przepisów stwierdzono nie tylko w motywach uchwały Sądu Najwyższego z dnia 24 lipca 2009 r., I PZP 3/09 (OSNP 2010 nr 7-8, poz. 83) oraz niepublikowanego postanowienia z dnia 8 października 2010 r., II PZ 27/10, ale także w szeroko przytaczanym i aprobowanym przez zwykły skład Sądu Najwyższego uzasadnieniu uchwały z dnia 7 sierpnia 2002 r., III PZP 15/02 (OSNP 2003 nr 12, poz. 285).

Konieczność zastosowania przepisu § 11 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z dnia 28 września 2002 r. (obecnie § 9 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z dnia 22 października 2015 r.) przy ustalaniu wysokości zwrotu kosztów zastępstwa procesowego, w przypadku dochodzonych łącznie roszczeń o przywrócenie do pracy i wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy, akcentował także Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 25 października 2007 r., II BP 11/07 (niepubl.). W ocenie Sądu roszczenie o wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy nie jest odrębnym roszczeniem, gdyż ściśle łączy się z roszczeniem o przywrócenie do pracy (art. 45 w związku z art. 47 k.p.). Orzekając o przywróceniu do pracy sąd pracy obligatoryjnie orzeka również o wynagrodzeniu za czas pozostawania bez pracy. Wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy jest elementem roszczenia o przywrócenie do pracy. Nie są to dwie różne sprawy. Dlatego też wszystkie roszczenia wynikające z art. 45 k.p. związane z wypowiedzeniem umowy o pracę, a więc o uznanie wypowiedzenia za bezskuteczne, a po jego upływie o przywrócenie do pracy łącznie z wynagrodzeniem za czas pozostawania bez pracy (art. 47 k.p.) albo o odszkodowanie obejmuje

pierwsza norma rozporządzenia o stawkach, czyli z § 11 ust. 1 pkt 1. Wyboru roszczenia dokonuje pracownik i może je zmieniać w toku procesu lecz wraz z taką zmianą nie ulega zmianie stawka kosztów zastępstwa prawnego. Inne roszczenie, niż wybrane przez pracownika, może też uwzględnić sąd pracy (art. 477<sup>1</sup> k.p.c.). Wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy zasądzone w przypadku przywrócenia do pracy jest akcesoryjne (obligatoryjne) do orzeczenia o przywróceniu do pracy. Nie może być ujmowane odrębnie w zakresie przepisu o stawkach z § 11 ust. 1 pkt 2. Stawka ta dotyczy roszczeń o wynagrodzenie za pracę w istniejącym stosunku pracy a nie wynagrodzeń za czas pozostawania bez pracy w związku z reaktywowaniem stosunku pracy. Taki sam wniosek wynika z uchwały Sądu Najwyższego z 7 sierpnia 2002 r. (III PZP 15/02, OSNP 2003/12/285), zgodnie z którą w sprawie toczącej się na skutek odwołania od wypowiedzenia umowy o pracę należy przyjmować jednakową podstawę do zasądzenia kosztów zastępstwa prawnego, niezależnie od wyboru żądania.

Jednak i w tym wypadku należy mieć na względzie, że uchwała do której odwołał się Sąd Najwyższy w orzeczeniu z dnia 25 października 2007 r. nie dotyczyła wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy, a stawek zasądzanych w sytuacji, gdy powód pierwotnie dochodził uznania wypowiedzenia umowy o pracę za bezskuteczne, które to żądanie w toku procesu zostało zamienione na żądanie odszkodowania.

Dążąc do wyjaśnienia przedstawionego przez Sąd Okręgowy zagadnienia prawnego należy pochylić się nad kwestią charakteru prawnego roszczeń o wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy.

Za przeważający należy traktować wyrażany w literaturze pogląd, iż mimo nazwy, świadczenia tego nie powinno się uznawać za wynagrodzenie. Nie jest ono bowiem świadczeniem powtarzającym się, spełnianym z określoną częstotliwością, w stałych odstępach czasu, ponieważ wypłacane jest jednorazowo<sup>1</sup>. Przysługuje za okres, gdy nie tylko nie była świadczona praca, ale w którym nie istniał stosunek pracy, ponieważ mimo wadliwości czynności rozwiązującej doszło do zakończenia stosunku pracy.<sup>2</sup>

Ma ono charakter szczególnego rodzaju odszkodowania - za bezprawne niedopuszczenie do świadczenia pracy<sup>3</sup>. T. Liszcz podkreśla jednak, iż nie jest klasycznym odszkodowaniem, gdyż wykazanie szkody nie jest przesłanką powstania do niego prawa, a jego wysokość nie jest uzależniona wprost od wysokości szkody. Wynagrodzenie to niekiedy przysługuje pracownikowi mimo braku szkody po jego stronie, częściej jednak - z wyjątkiem dotyczącym pracowników podlegających szczególnej ochronie - nie rekompensuje szkód spowodowanych bezprawnym wypowiedzeniem.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> A. Giedrewicz-Niewińska, *Wynagrodzenie pracownika przywróconego do pracy wyrokiem sądu*, w: *Z aktualnych zagadnień prawa pracy i zabezpieczenia społecznego*, Białystok 2013, s.131

<sup>2</sup> T. Liszcz, *Odpowiedzialność odszkodowawcza pracodawcy wobec pracownika*, PiZS 2008/12/7

<sup>3</sup> W. Piotrowski, *Roszczenia pracownika z tytułu bezprawnego pozbawienia go miejsca pracy*, Warszawa 1966, s. 88

<sup>4</sup> T.Liszcz op. cit. s.7

W podobnym duchu wypowiedział się Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 5 lipca 2011 r., I PK 24/11 (niepubl.) stwierdzając, że nie jest ono wynagrodzeniem za pracę, lecz za czas pozostawania bez pracy, odwołując się przy tym do utrwalonego orzecznictwa Sądu Najwyższego, zgodnie z którym przyjmuje się, że pojęcie to (wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy) oznacza odszkodowanie za utratę zarobków spowodowaną wadliwym rozwiązaniem umowy o pracę przez pracodawcę.<sup>5</sup> Do takiego też wniosku doszedł Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały siedmiu sędziów z dnia 18 czerwca 2009 r., I PZP 2/09 OSNP 2010/1-2/1, gdzie podkreślił, że wynagrodzeniu za czas pozostawania bez pracy przysługującemu pracownikowi, który podjął pracę w wyniku przywrócenia do pracy, przypisuje się na ogół charakter odszkodowawczy, ponieważ świadczenie to przysługuje bez ekwiwalentnego wykonywania pracy, bo za czas jej niewykonywania (pozostawania bez pracy).<sup>6</sup>

Jednocześnie warto zwrócić uwagę, na odmienne traktowanie charakteru wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy z punktu widzenia przepisów podatkowych. W orzeczeniu z dnia 8 marca 2016 r., II FSK 3966/13 Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że co prawda roszczenie o wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy ma charakter odrębny i niezależny od roszczeń wynikających z art. 45 k.p. (por. wyrok SN z 25 maja I PK 213/09) i przypisuje się mu czasem charakter odszkodowawczy, ale skoro przysługuje bez ekwiwalentnego wykonywania pracy, to można przyjąć, że wynagrodzenie z art. 47 k.p. odpowiada kodeksowej formule zachowania prawa do wynagrodzenia bez ekwiwalentnego świadczenia pracy, jeżeli przepisy prawa pracy tak stanowią, np. art. 80 i 81 k.p. Reasumując Sąd ten stwierdził, że wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy nie jest odszkodowaniem, uprawniającym do zwolnienia od opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 3 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.<sup>7</sup>

Niewątpliwie roszczenie o wynagrodzenie za pozostawanie bez pracy ma charakter niezależny i odrębny od roszczenia o przywrócenie do pracy<sup>8</sup>. Można uznać, że jest ono roszczeniem następczym w stosunku do roszczenia o przywrócenie do pracy, gdyż nie może być egzekwowane wcześniej niż po stwierdzeniu podjęcia pracy przywróconego do niej pracownika. Jego dochodzenie jednakże możliwe jest w osobnym procesie. Pracownik może poprzestać bowiem tylko na roszczeniu przywrócenia do pracy, a żądanie wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy

---

<sup>5</sup> Por. wyroki z dnia 17 listopada 1998 r., I PKN 443/98, OSNAPiUS 2000 nr 1, poz. 12; z dnia 15 lutego 2002 r., I PKN 801/00, LEX nr 564462; z dnia 29 czerwca 2005 r., I PK 233/04, OSNP 2006 nr 9-10, poz. 148; z dnia 19 lipca 2005 r., II PK 389/04, OSNP 2006, nr 11-12, poz. 174; z dnia 9 kwietnia 2008 r., II PK 280/07, LEX nr 469169, a także uchwałę z dnia 2 lipca 2008 r., II PZP 12/08, OSNP 2009 nr 3-4, poz. 32 oraz wyroki z dnia 16 sierpnia 2005 r., I PK 11/05, OSNP 2006 nr 11-12, poz. 181, OSP 2007 nr 10, poz. 112, z glosą K. Terpiłowskiej oraz z dnia 19 kwietnia 2006 r., I PK 158/05, OSNP 2007 nr 7-8, poz. 99.

<sup>6</sup> Odmienne w wyroku z dnia 7 stycznia 201 r., II PK 164/09 – „wynagrodzenie za okres pozostawania bez pracy (...) ma wprawdzie szczególny charakter (...), nie jest to jednak świadczenie odszkodowawcze.”

<sup>7</sup> por. wyroki NSA: z 18 lutego 2010 r., sygn. akt II FSK 1504/08 oraz z 21 stycznia 2015 r., sygn. akt II FSK 2918/12,

<sup>8</sup> Wyrok z dnia 25 maja 2010 r., I PK 2013/09

uzależnić od orzeczenia o przywróceniu do pracy. Nie wyklucza się jednak łącznego dochodzenia tych dwóch roszczeń i zasądzenia tej należności warunkowo, przed podjęciem pracy.<sup>9</sup>

W związku z tym należy się zastanowić, czy w kontekście § 9 ust.1 pkt 1 rozporządzenia z dnia 22 października 2015 r., sprawa o przywrócenie do pracy będzie obejmowała swoim zakresem również wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy. Pomocne w tym względzie mogą okazać się rozważania odnoszące się do celu obu roszczeń.

Uwzględnienie powództwa o przywrócenie do pracy powoduje ukształtowanie dotychczasowego stosunku pracy na nowych warunkach, a dopiero w następnej kolejności dopuszczenie pracownika do pracy i zapłatę wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy. Jak podkreślono w uchwale siedmiu sędziów SN z dnia 28 maja 1976 r., V PZP 17/75, OSNC 1976/9/187, orzeczenie o przywróceniu do pracy na poprzednich warunkach (...) ma (...) charakter mieszany, konstytutywno-deklaratoryjny. Konstytutywny charakter tego orzeczenia wyraża się w tym, że doprowadza ono do powstania stosunku pracy, jaki istniał przed zakwestionowanym rozwiązaniem umowy o pracę, deklaratorywny zaś, że zobowiązuje zakład pracy do zatrudnienia pracownika. Za przyjęciem tezy, że stosunek pracy zostaje reaktywowany z mocy prawomocnego orzeczenia przywracającego pracownika do pracy przemawia art. 45 k.p., z którego wynika, iż przywrócenie do pracy jest równoznaczne z restytucją rozwiązanego stosunku pracy. Zostaje on reaktywowany z mocy orzeczenia o przywróceniu do pracy, którego materialna skuteczność w świetle art. 48 § 1 k.p. powstaje jednak dopiero od daty zgłoszenia przez pracownika gotowości niezwłocznego podjęcia pracy, przy czym początek 7-dniowego terminu dla zgłoszenia gotowości do pracy liczy się od dnia uprawomocnienia się orzeczenia o przywróceniu pracownika do pracy. Jeżeli pracownik nie spełnia tego wymagania, to orzeczenie o przywróceniu do pracy nie wywiera skutków materialnoprawnych w zakresie reaktywowania stosunku pracy.

Głównym celem roszczenia o przywrócenie do pracy jest zatem odrodzenie stosunku pracy i zapewnienie pracownikowi stałego dostarczenia środków utrzymania w postaci wynagrodzenia za pracę. Z tego względu jest to roszczenie majątkowe. Podkreślenia jednak wymaga jego kształtujący charakter.

Przy wynagrodzeniu za czas pozostawania bez pracy rolę decydującą odgrywa jego wymiar majątkowy, a zarazem pieniężny, gdyż jego założeniem jest zrekompensowanie wynagrodzenia utraconego wskutek wadliwego rozwiązania umowy o pracę.

---

<sup>9</sup> W wyroku z dnia 19 lipca 1976 r., I PRN 44/76 OSNC 1977/1/17, Sąd Najwyższy stwierdził, że treść przepisów art. 47 § 1 i 57 § 1 k.p. nie wyłącza jednoczesnego dochodzenia roszczeń o przywrócenie do pracy i wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy. Zgodnie z art. 280 § 4 k.p. jedynie realizacja zasądzonych w orzeczeniu przywracającym do pracy wynagrodzenia uzależniona jest od podjęcia przez pracownika pracy, gdyż klauzulę wykonalności w części dotyczącej tego wynagrodzenia nadaje się dopiero po stwierdzeniu, że pracownik podjął pracę. Zasądzenie wynagrodzenia nie może więc być egzekwowane wcześniej. Nie stoi to jednak na przeszkodzie zasądzeniu takiej należności przed podjęciem pracy. Podobnie w wyr. z dnia 10 sierpnia 2010 r., I PK 17/10.

Należy podkreślić, że mimo, iż oba rodzaje spraw mają charakter majątkowy, nie są jednak tożsame rodzajowo.

Ustawodawca przy konstruowaniu § 9 ust. 1 pkt 1 omawianego rozporządzenia, jako sprawy z zakresu prawa pracy objęte stałą opłatą, wskazał na sprawy o nawiązanie umowy o pracę, uznanie wypowiedzenia umowy o pracę za bezskuteczne, przywrócenie do pracy lub ustalenie sposobu ustania stosunku pracy. Można przyjąć, iż katalog spraw objętych tą stawką ma charakter wyczerpujący i nie należy dokonywać wykładni rozszerzającej o roszczenia, które co prawda posiadają (jak w przypadku wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy) akcesoryjny charakter, niemniej jednak odznaczają się znaczną autonomią.

Odmienny charakter, różny wymiar majątkowy, a także samodzielność roszczeń o przywrócenie do pracy i wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy, dająca możliwość ich odrębnego dochodzenia, skłaniają do przyjęcia tezy, że ustalenie stawki minimalnej w przypadku prowadzenia sprawy o przywrócenie do pracy powinno zostać dokonane na podstawie § 9 ust. 1 pkt 1 omawianego rozporządzenia, niezależnie od ustalenia stawki minimalnej za dochodzenia wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy na zasadzie § 9 ust. 1 pkt 2, które to roszczenie należałoby potraktować jako szczególnego rodzaju odszkodowanie.

Tezę tę umacnia fakt, że niewątpliwie w przypadku dochodzenia przez pracownika wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy w drodze odrębnego żądania należałoby zastosować stawkę wynikającą z § 9 ust. 1 pkt 2. Nie powinno więc raczej budzić wątpliwości, zasądzenie tej stawki również przy równoczesnym dochodzeniu obu roszczeń. Nie należy oczywiście tracić z pola widzenia nakładu pracy pełnomocnika, który jest być może mniejszy w przypadku łącznego dochodzenia obu żądań.

W postanowieniu I PZ 8/11 stanowiąc o zasadności zasądzenia jednej stawki (wynikającej z § 11 ust. 1 pkt 1 – obecnie § 9 ust. 1 pkt 1) przy łącznym dochodzeniu przywrócenia do pracy i wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy, Sąd Najwyższy podkreślał że kumulacja roszczeń nie powinna pozostać bez wpływu na zasądzone przez sąd koszty zastępstwa procesowego i że sąd kierując się zasadami odpowiedzialności za wynik sprawy i zwrotu kosztów celowych, w każdym przypadku powinien rozważyć, w ramach przesłanek przewidzianych w § 2 ust. 2 rozporządzenia, możliwość zasądzenia wielokrotności stawki minimalnej do jej sześciokrotnej wysokości.

Taką możliwość daje § 15 cyt. rozporządzenia w sprawach, które wymagają przeprowadzenia rozprawy. Uwzględnia się przy tym niezbędny nakład pracy radcy prawnego, wartość przedmiotu sprawy, wkład pracy w przyczynienie się do wyjaśnienia okoliczności faktycznych istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, jak również do wyjaśnienia i rozstrzygnięcia istotnych zagadnień prawnych budzących wątpliwości w orzecznictwie i doktrynie oraz rodzaj i zawilość sprawy.

Warto jednak, moim zdaniem, mieć na względzie, że w przypadku zasądzenia wielokrotności stawki minimalnej, w celu wynagrodzenia przedstawicielowi znacznego zaangażowania się w wyjaśnienie sprawy, wysokość należnych mu kosztów może pokrywać się lub w skrajnych przypadkach (wtedy, gdy wartość przedmiotu sprawy

jest niska) przewyższać stawkę wynikającą z § 9 ust. 1 pkt 2. Tak może się zdarzyć szczególnie w sytuacjach, gdy sąd zasądza wynagrodzenie tylko za miesiąc pozostawania bez pracy. Kilkakrotne podwyższenie stawki minimalnej może więc spowodować, że skorzystanie przez sąd wyłącznie § 9 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia, przy łącznym dochodzeniu omawianych roszczeń, dawałoby stawkę wyższą, niż gdyby zastosowano § 9 ust. 1 pkt 1 i 2 tego aktu prawnego.

Niewątpliwie konieczne jest - jak to podniósł Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 30 marca 2004 r. - zarówno przy stanowieniu zasad ponoszenia kosztów procesu, jak i przy określaniu ich poziomu, wyważenie wielu sprzecznych interesów różnych podmiotów, a także udzielenie ochrony interesowi publicznemu (sygn. SK 14/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 23). Koszty procesu są istotnym czynnikiem decydującym o dostępności jednostki do sądu. Z uwagi na to, obowiązkiem prawodawcy jest wyważenie interesu stron procesu i pełnomocników procesowych stron w taki sposób, by koszty zastępstwa prawnego nie były nadmierne, a tym samym nie uniemożliwiały stronom dochodzenia przed sądem ich praw, w tym również przy korzystaniu z pomocy prawnej świadczonej profesjonalnie.

Odnosząc się do samej treści § 9 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia, warto podkreślić, że charakter wymienionych w nim spraw wskazuje na kwestię dla pracownika podstawową, wszystkie zmierzają bowiem do zachowania bytu lub reaktywowania stosunku pracy. A zatem ustalenie w tych sprawach opłaty stałej i niezależnej od wartości przedmiotu sporu jest jak najbardziej zasadne. Podążając za tokiem rozumowania przyjętym w zdaniu odrębnym do uchwały I PZP 6/10 można powtórzyć, że we wszystkich dotychczasowych rozporządzeniach Ministra Sprawiedliwości, regulujących problematykę opłat za czynności adwokatów i radców prawnych w postępowaniu przed organami wymiaru sprawiedliwości i wiążących stałą wysokość stawek minimalnych z tą kategorią spraw chodziło o umożliwienie pracownikom korzystania z fachowej pomocy prawnej w dochodzeniu tychże (...) elementarnych roszczeń. Uzależnienie wysokości stawki od wartości przedmiotu sporu czyniłoby zaś dostęp strony powodowej do obsługi prawnej w tych sprawach (...) bardzo kosztownym, a nade wszystko zwiększałoby finansowe skutki przegrania sporu, pod którymi należy rozumieć konieczność zwrotu kosztów zastępstwa procesowego strony przeciwnej. Jednocześnie ustalenie minimalnej stawki opłat za czynności adwokackie w stałej wysokości, zamiast w wysokości proporcjonalnej do wartości przedmiotu sprawy, jest wyjątkiem od reguły i nie powinno być interpretowane rozszerzająco oraz przenoszone na kategorie spraw niewymienionych w przepisie § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia (w sprawie opłat za czynności adwokackie, którego odpowiednikiem w przypadku czynności radcowskich jest obecnie § 9 ust. 1 pkt 1)

Rozważania powyższe potwierdzają tezę, że w przypadku roszczeń akcesoryjnych do roszczenia głównego, nie mających tak fundamentalnego znaczenia i co do których pracownik zachowuje swobodę w kwestii ich dochodzenia, zarówno jeżeli chodzi o ich żądanie wraz z roszczeniem głównym, odrębne dochodzenie lub nie dochodzenie w ogóle nie jest wykluczone zastosowanie stawki wynikającej z § 9 ust. 1 pkt 2.

Na marginesie rozważań, pragnę zwrócić uwagę na omyłkowe sformułowanie w przedstawionym pytaniu prawnym podstaw prawnych analizowanego zagadnienia. Sąd Okręgowy wskazuje bowiem na § 9 ust. 1 i § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r., podczas, gdy w sprawie zastosowanie znajdują § 9 ust. 1 pkt 1 i § 9 ust. 1 pkt 2 tego aktu.

W podsumowaniu dokonanej analizy skłaniam się do przyjęcia tezy, iż w sprawie o przywrócenie do pracy i łącznie z nim dochodzone wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy na koszty zastępstwa procesowego należne radcy prawnemu ustanowionemu z wyboru w postępowaniu odwoławczym składa się wynagrodzenie objęte § 9 ust. 1 pkt 1 i § 9 ust. 1 pkt 2 w zw. z § 10 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1804).

dr hab. Mateusz Pilich

## **Odwołanie od zarządzenia zastępczego wojewody o zakazie zgromadzenia (Notatka do sprawy III SZP 1/18)**

Przedmiotem niniejszego opracowania jest uzupełnienie poprzedniej notatki, dotyczącej zagadnień stosowania przez sądy przepisów o tzw. zgromadzeniach cyklicznych. Postanowieniem z dnia 23 stycznia 2018 r., sygn. III SZP 4/17, Sąd Najwyższy przekazał powiększonemu składowi SN przedstawione przez Sąd Apelacyjny w W. (sygn. V ACz 402/17) zagadnienia prawne:

*„1. Czy organ gminy jest uprawniony do wniesienia odwołania od zarządzenia zastępczego wojewody o zakazie zgromadzenia wydanego w trybie art. 26b ust. 4 ustawy z dnia 24 lipca 2015 roku Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. poz. 1485 ze zm.), a także czy przysługuje mu status strony w postępowaniu toczącym się na skutek odwołania organizatora zgromadzenia od takiego zarządzenia?  
2. Czy po upływie terminu zgromadzenia zbędne staje się rozpoznanie odwołania od zarządzenia zastępczego wojewody o zakazie zgromadzenia wydanego w trybie art. 26b ust. 4 ustawy z dnia 24 lipca 2015 roku Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. poz. 1485 ze zm.)?”*

Szczegółowy referat ze stanu sprawy zawiera moja poprzednia notatka z dnia 26 listopada 2017 r. W tym miejscu wystarczy zasygnalizować, iż w motywach postanowienia z dnia 23 stycznia 2018 r. zwrócono uwagę na kilka problemów, które dla potrzeb podjęcia uchwały w składzie powiększonym mogą wymagać dalszego pogłębienia w świetle dorobku doktryny i orzecznictwa.



Po pierwsze, Sąd Najwyższy w składzie wydającym postanowienie o przekazaniu zagadnienia prawnego składowi powiększonemu podnosi (s. 12 uzasadnienia), iż istota analizowanego problemu dotyczy nie tyle tego, czy postępowanie z art. 16 pr. zgrom. może być w ogóle wszczęte przez organ gminy, lecz czy tego podmiotu dotyczy przepis art. 16 ust. 1 pr. zgrom., wskazujący – w trybie bezosobowym – na wniesienie odwołania jako czynność procesową równoważną ze złożeniem wniosku w postępowaniu nieprocesowym. Wskazując na stan prawny obowiązujący do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. z 2017 r. poz. 579), Sąd Najwyższy podkreśla jako niebudzącą wówczas wątpliwości pozycję organu gminy jako uczestnika, któremu nie przysługiwała legitymacja do złożenia odwołania. Jest ona, jak wynikałoby z przywołanego w uzasadnieniu postanowienia orzecznictwa TK i NSA, pochodną powierzenia jednostce samorządu terytorialnego kompetencji władczej do orzekania w przedmiocie zakazu zgromadzenia. Organ gminy nie miał zatem interesu prawnego we wniesieniu odwołania od wydanej przez ten organ decyzji o zakazie zgromadzenia, ponieważ wydając ją występował jedynie w charakterze organu administracji publicznej upoważnionego do władczej konkretyzacji wynikających z ustawy praw i obowiązków innych osób. Z drugiej jednak strony jednak Sąd Najwyższy dostrzega problemy powstające w wyniku nowelizacji, podkreślając szczególnie to, że z uwagi na niedoskonałe posługiwanie się przez ustawodawcę przepisami odsyłającymi pojawiają się wątpliwości interpretacyjne nie tylko odnośnie do wzajemnej relacji interesów prawnych trzech podmiotów (organizatora zgromadzenia, organu gminy i wojewody) oraz ich statusu prawnego w postępowaniu zakończonym wydaniem zarządzenia zastępczego o zakazie zgromadzenia. Sąd Najwyższy szczególnie podkreśla przy tym znaczenie konstytucyjnej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, której istotnym aspektem jest ochrona sądowa.

Po drugie, w uzasadnieniu postanowienia z 23 stycznia 2018 r. wskazuje się na wagę charakteru prawnego zarządzenia zastępczego wojewody o zakazie zgromadzenia, w szczególności zaś na potrzebę dokonania oceny, czy zarządzenie to jest aktem nadzoru organu administracji rządowej nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, który byłby zbliżony w swej strukturze i funkcjach do zarządzenia zastępczego z art. 89a u.s.g., czy też jest ono swoistym aktem administracyjnym organu administracji publicznej. Odnosząc się do tej drugiej opcji Sąd Najwyższy zwraca uwagę na stanowisko wyroku TK o sygn. Kp 1/17, zgodnie z którym nie jest w tym wypadku możliwe odwoływanie się do ogólnych przepisów o nadzorze nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Trybunał Konstytucyjny zasugerował kwalifikację zarządzenia zastępczego jako decyzji organu administracji publicznej, która podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Alternatywnie wskazał również na możliwość jego kwalifikacji jako aktu o swoistym charakterze, realizującego cele ustawy – Prawo o zgromadzeniach, który odpowiednio podlega zasadom jego zaskarżania zgodnie z art. 16 pr. zgrom. Wydaje się, że właśnie ku takiemu właśnie potraktowaniu kwestii zaskarżalności zarządzenia zastępczego przez organ gminy skłania się Sąd Najwyższy w uzasadnieniu postanowienia. Uzasadnienie postanowienia wskazuje przy tym na postanowienie SN

z dnia 3 września 1998 r., III RN 49/98, w świetle którego z art. 165 ust. 2 Konstytucji wynika obowiązek sądów wykładni przepisów ustaw w sposób zapewniający jednostkom samorządu terytorialnego prawo do sądu.

Na wstępie bieżącej analizy pragnę podkreślić, że ogólnie podtrzymuję wszystkie tezy i argumenty wysunięte w notatce z dnia 26 listopada 2017 r. Dalsze wywody zatem mają na celu nie tyle korektę, ile raczej odpowiednie uzupełnienie i doprecyzowanie tych fragmentów mojej wypowiedzi, które z różnych względów mogły nasunąć Sądowi Najwyższemu w składzie trzech Sędziów wątpliwości co do pożądanego kierunku rozstrzygnięcia. Ostateczną ocenę ich zasadności pozostawiam składowi siedmiu Sędziów SN.

### **Charakter prawny zarządzenia zastępczego wojewody o zakazie zgromadzenia**

Odwracając nieco kierunek rozważań sugerowany treścią uzasadnienia postanowienia SN z 23 stycznia 2018 r., należy zacząć od zarysowania odpowiedzi na pytanie o charakter prawny zarządzenia zastępczego wojewody o zakazie zgromadzenia.

Tytułem wstępu wypada przyznać, że w prawie polskim nie występuje jednolita instytucja o takiej nazwie, która spełniałaby dokładnie tę samą funkcję i konstrukcję w każdym przypadku. Można mówić co najwyżej o mniej lub bardziej widocznym podobieństwie. Oprócz omawianego art. 26b ust. 4 pr. zgrom., wydanie zarządzeń zastępczych przewidują również przepisy innych ustaw. Do takich należy przede wszystkim art. 98a u.s.g., przewidujący wydanie zarządzeń zastępczych w tzw. sprawach personalnych (sygnalizowany w poprzedniej analizie), a także dotychczas niewspominane przepisy:

- Artykuł 12 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>10</sup> – zgodnie z którym jeżeli rada gminy nie uchwaliła studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, nie przystąpiła do jego zmiany albo, uchwalając studium, nie określiła w nim obszarów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym, wojewódzkim i metropolitalnym, ujętych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa, w programach, o których mowa w art. 48 ust. 1 u.p.z.p. lub w ramowym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego, wojewoda, po podjęciu czynności zmierzających do uzgodnienia terminu realizacji tych inwestycji i warunków wprowadzenia tych inwestycji do studium, wzywa radę gminy do uchwalenia studium lub jego zmiany w wyznaczonym terminie. Po bezskutecznym upływie tego terminu wojewoda sporządza miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego albo jego zmianę dla obszaru, którego dotyczy zaniechanie gminy, w zakresie koniecznym dla możliwości realizacji inwestycji celu publicznego oraz wydaje w tej sprawie **zarządzenie zastępcze**. Przyjęty w tym trybie plan wywołuje skutki prawne takie jak miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Zarządzenie zastępcze wojewody w tym przypadku wchodzi na

---

<sup>10</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 z późn. zm.; dalej jako „u.p.z.p.”.

miejsce uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, który ma charakter aktu generalnego.

- Artykuł 3 ustawy z dnia 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki<sup>11</sup> – przewiduje on, że jeżeli w terminie 3 miesięcy od dnia uprawomocnienia się rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały nadającej nazwę jednostce organizacyjnej, jednostce pomocniczej gminy, budowli, obiektowi lub urządzeniu użyteczności publicznej (art. 2 ust. 1 u. dekom.), nie zostanie nadana nowa nazwa, a jej nadanie jest konieczne do oznaczania adresów, wojewoda wydaje **zarządzenie zastępcze**, w którym nadaje nazwę zgodną z art. 1 u. dekom. (ust. 1). Wypada zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 3 ust. 4 u. dekom., stosuje się odpowiednio m.in. przepisy art. 98, art. 100 i art. 102a u.s.g., co oznacza, że zgodnie z wolą ustawodawcy tego rodzaju zarządzenie zastępcze zostaje dość jednoznacznie zakwalifikowane jako *sui generis* rozstrzygnięcie nadzorcze, dla którego kontroli legalności właściwa jest droga postępowania sądownoadministracyjnego.

- Przypadek historyczny stanowi natomiast art. 95 u.s.g., w brzmieniu pierwotnym (z 1990 r.) umożliwiający wojewodzie wstrzymanie wykonania uchwały organu gminy, podjętej w sprawach zleconych i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przy jednoczesnym wskazaniu uchybień oraz terminu załatwienia sprawy. W razie nieuwzględnienia w ponownie podjętej uchwale wskazań wojewody, ten ostatni mógł uchwałę uchylić i wydać w danej sprawie **zarządzenie zastępcze**. Tego rodzaju zarządzenia traktowano jako szczególny środek nadzoru, zaskarżalny do sądu administracyjnego. Przepis skreślono w 2001 r. Analogiczną regulację prawną odnośnie do zadań powierzonych jednostkom samorządu (na mocy porozumienia, a nie zleconych ustawą) zawierała – również nieobowiązująca już – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie<sup>12</sup> (art. 33–34). Obecna ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie nie upoważnia wojewody do wydawania zarządzeń zastępczych jako środka nadzoru nad wykonywaniem zadań powierzonych<sup>13</sup>.

W literaturze prawa administracyjnego ogólnie wskazuje się, że sama konstrukcja zarządzenia zastępczego nie jest zupełnie oryginalna. Nawiązuje ona chociażby do instytucji wykonania zastępczego znanej prawu austriackiemu oraz niemieckiemu; w tym trybie np. prawo niemieckie dopuszcza zarówno uchylenie aktów organów gminy sprzecznych z prawem, jak i ich wydanie zamiast nich na koszt gminy<sup>14</sup>. Na tej podstawie można by pokusić się o konkluzję, że w tamtym systemie prawnym chodzi o typowy środek nadzoru o dość szerokim spektrum zastosowania.

---

<sup>11</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 744 z późn. zm.; dalej jako „u. dekom.”.

<sup>12</sup> Dz. U. z 1998 r. Nr 91, poz. 577 z późn. zm.

<sup>13</sup> Szerzej zob. J. Ronowicz, *Zarządzenie zastępcze wojewody w polskim ustawodawstwie*, „Studia Lubuskie IPiA PWSZ” 2010, t. VI, s. 211 i nast.

<sup>14</sup> J. Ronowicz, s. 209–210 i cyt. tam literatura.

Aby natomiast rozstrzygnąć o prawidłowej kwalifikacji zarządzenia nadzorczego z art. 26d pr. zgrom., należy najpierw postawić bardziej ogólne pytanie o znaczenie pojęcia środków nadzoru nad samorządem terytorialnym w prawie polskim.

Pojęcie „nadzoru” jest w doktrynie definiowane jako badanie działalności danego podmiotu administracyjnego (kontrola) połączone z możliwością pomocy, wpływu, a także modyfikacji tej działalności, dokonywane przez organ z reguły zwierzchni organizacyjnie bądź funkcjonalnie, w celu zapewnienia zgodności tej działalności z prawem<sup>15</sup>. Liczni autorzy podkreślają doniosłość nadzoru jako instytucji prawnoustrojowej służącej do określania relacji pomiędzy podmiotami administracji w układzie zdecentralizowanym. Jak zauważa chociażby Paweł Chmielnicki, w układzie tym występują, z jednej strony, organy administracji pozostające w układzie hierarchicznych powiązań (administracji zcentralizowanej, rządowej), wyposażone w kompetencje do ingerencji w działalność podmiotów administracji zdecentralizowanej (przede wszystkim samorządy powszechne) w określonych sytuacjach i formach, występujące w roli organów nadzoru (nadzorujących), z drugiej strony zaś organy podmiotów administracji zdecentralizowanej (np. organy jednostek samorządu terytorialnego), które zobowiązane są podporządkować się tej ingerencji, określane jako organy nadzorowane. W takim układzie nadzór jest definiowany jako **relacja o charakterze zewnętrznym** [podkreśl. moje – M. P.], czyli przebiegająca między podmiotami niepowiązanymi między sobą więzami zależności służbowych i osobistych<sup>16</sup>.

Stanowisko cytowanego wyżej autora można uznać za reprezentatywne dla nurtu – jak się wydaje, przeważającego w polskiej doktrynie – akcentującego samodzielność podmiotów administrujących. W tym nurcie traktuje się środki nadzoru jako wyznacznik granic samodzielności organu nadzorowanego oraz formę zapewniającą utrzymanie wzajemnych relacji między strukturami zcentralizowanymi i zdecentralizowanymi we względnej równowadze, przy założeniu pewnej dozy samodzielności podmiotów nadzorowanych (będącej jednak funkcją ich kompetencji wynikających z przepisów prawa)<sup>17</sup>. O intensywności nadzoru decyduje rodzaj środków, za pomocą których jest on realizowany. Zgodnie z definicją formalną środki nadzoru to środki, do których stosowania uprawnione są organy nadzoru w stosunku do organów nadzorowanych<sup>18</sup>. Różne podziały oraz typologie środków nadzoru, spotykane w polskiej literaturze prawnoadministracyjnej (ulegające zresztą dezaktualizacji w miarę interwencji ustawodawcy) najczęściej wymieniają, jako jeden

---

<sup>15</sup> Zamiast wielu zob. D. Kurzyna-Chmiel, *Nadzór wojewody nad samorządem terytorialnym*, Bielsko-Biała 2003, s. 14-15; co do zasady podobnie np. M. Stahl, *Kontrola i nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne: Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, wyd. 6, Warszawa 2016, s. 450; J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2002, s. 236.

<sup>16</sup> P. Chmielnicki, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 22.

<sup>17</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, wyd. 5, Warszawa 2012, s. 385-386 (autor wyróżnia również drugi nurt, uznający za istotę nadzoru uzgadnianie działalności administracji zdecentralizowanej z działalnością administracji państwowej, co zakłada istniejącą między nimi relację zwierzchnictwa i podporządkowania).

<sup>18</sup> D. Kurzyna-Chmiel, op. cit., s. 36.

z nich, również wydanie zarządzenia zastępczego<sup>19</sup>. Przykładowo, jeśli chodzi o zarządzenie zastępcze wojewody, o jakim mowa w art. 98a ust. 1 u.s.g., podkreślono, że jest to typowy, władczy środek nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, stosowany przez wojewodę jako organ nadzoru w razie bezczynności właściwego organu jednostki samorządu terytorialnego, zobowiązanego do wydania właściwego aktu<sup>20</sup>. Patrząc z ogólnej perspektywy, właściwie to samo dałoby się powiedzieć również o tych zarządzeniach zastępczych, które przewiduje ustawa – Prawo o zgromadzeniach.

W tym miejscu należy powrócić do postawionego w uzasadnieniu postanowienia SN z dnia 23 stycznia 2018 r. pytania o to, czy zarządzenie zastępcze wojewody o zakazie zgromadzenia należy uznać za akt nadzoru organu administracji rządowej nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, zbliżony w swej strukturze i funkcjach do zarządzenia zastępczego przewidzianego w art. 98a u.s.g., czy też za swoisty akt administracyjny organu administracji publicznej. Chociaż towarzysząca mu intencja jest czytelna i zrozumiała, ten dylemat nie ma, w moim przekonaniu, takiego znaczenia dla rozstrzygnięcia zagadnień prawnych, jak mogłoby się wydawać na pierwszy rzut oka. Jest tak dlatego, że zajęcie stanowiska odnośnie do tego, że zarządzenie zastępcze, o jakim mowa w art. 26b ust. 4 pr. zgrom., jest aktem administracyjnym organu administracji publicznej (a jest nim niewątpliwie) wydawanym w ramach stosowania przepisów ustawy – Prawo o zgromadzeniach, wcale nie wyklucza twierdzenia, że chodzi o akt nadzoru organu administracji rządowej nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego.

Wyjaśniając bliżej powyższą tezę, trzeba przypomnieć, iż ustawy samorządowe nie przeprowadzają klasyfikacji środków nadzoru i nie używają nawet tego pojęcia. Z kolei w art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>21</sup> pojawia się pojęcie „**akt nadzoru**” jako oznaczenie przedmiotu skargi do sądu administracyjnego, podczas gdy ustawy samorządowe przewidują i regulują możliwość złożenia skargi w zasadzie tylko na tzw. **rozstrzygnięcia nadzorcze** (nawiasem mówiąc, skarga na zarządzenie zastępcze z art. 98a u.s.g. jest – i to nieprzypadkowo – regulowana przez odesłanie do odpowiedniego stosowania tych przepisów). Zasadnicza różnica polega na tym, że pojęcie „aktu nadzoru” jest znacznie szersze i oznacza każdy akt wydawany w ramach postępowania nadzorczego; natomiast „rozstrzygnięciem nadzorczym” jest akt administracyjny kończący procedurę nadzorczą, „rozstrzygający” o losach aktu poddanego nadzorowi i konkretyzujący środek nadzoru, który organ nadzorczy chce zastosować<sup>22</sup>. W odniesieniu do zarządzenia zastępczego z art. 98a u.s.g. wyrażono

<sup>19</sup> Zob. np. B. Dolnicki, *Klasyfikacja środków nadzorczych nad samorządem terytorialnym w ustawodawstwie polskim*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 6, s. 45 i n. (w ówczesnym stanie prawnym zaliczył on zarządzenia nadzorcze do środków nadzoru nad realizacją zadań zleconych); aprobując zob. D. Kurzyna-Chmiel, op. cit., s. 38.

<sup>20</sup> M. Jeronimek, *Zarządzenie zastępcze wojewody w świetle przepisów ustaw samorządowych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2007, nr 7-8, s. 51.

<sup>21</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 718 z późn. zm. dalej jako „p.p.s.a.”.

<sup>22</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, wyd. 7, Warszawa 2016, s. 337; zob. również postanowienie NSA o/z we Wrocławiu z dnia 16 kwietnia 2002 r., II SA/Wr 2151/00, OSP 2003, nr 10 poz. 134 (z glosą M. Stahl, s. 557 i n.).

pogląd, iż jest ono osobną kategorią rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody, istotą której jest – w przeciwieństwie do sytuacji typowego rozstrzygnięcia nadzorczego, które jedynie stwierdza nieważność odpowiedniego aktu – zastąpienie odpowiedniej czynności organu j.s.t. własnym aktem. Jest to czynność drastycznie ingerująca w samodzielność samorządu terytorialnego, którą można realizować wyjątkowo po dokładnym wyjaśnieniu stanu faktycznego<sup>23</sup>.

Niewątpliwie można dostrzec sporo funkcjonalnych i strukturalnych analogii między zarządzeniami zastępczymi z art. 98a u.s.g. i z art. 26b ust. 4 pr. zgrom. Mianowicie w obu wypadkach, jak zostało to wyjaśnione w poprzedniej notatce, dochodzi do swoistego „wypełnienia luki” w sytuacji gdy, w ocenie wojewody, powinno zgodnie z prawem dojść do podjęcia określonego działania i wydania przez organ samorządowy odpowiedniego aktu lub dokonania pewnej czynności prawnej. Specyfika interesującego nas bezpośrednio przepisu polega na tym, że tym oczekiwanym aktem organu samorządu, którego zgodnie z oceną wojewody nie wydano, byłaby decyzja administracyjna, a więc władcza i jednostronna czynność organu wykonującego administrację publiczną, kształtująca w sposób prawnie wiążący sytuację prawną adresata aktu, wskazanego w nim w sposób konkretny, w indywidualnej sprawie. W tej właśnie, kwalifikowanej formie prawnej organ gminy zakazuje odbycia zgromadzenia<sup>24</sup>. Prawdopodobnie zatem u podstaw decyzji o przekazaniu pytania prawnego na skład powiększony stoi wątpliwość składu trzech Sędziów SN odnośnie do tego, czy zarządzenie zastępcze wydane zamiast decyzji jest również decyzją administracyjną – wydaną niejako zamiast organu samorządowego – i tylko tym, czy też może jest czymś więcej?

Na to pytanie odpowiedź, w mojej ocenie, powinna być następująca. Owszem, chodzi o akt administracyjny, i to rzecz jasna adresowany indywidualnie, wydany w konkretnej sprawie, który w odniesieniu do organizatora zgromadzenia reguluje jego sytuację prawną, rozstrzygając – jak długo jest w obrocie prawnym – o niezgodności z prawem odbywania zgromadzenia publicznego, które zgłoszono w określonym miejscu i czasie. Można dyskutować o tym, czy patrząc z tej perspektywy jest to „decyzja administracyjna”, czy też raczej „akt administracyjny”, byłby to jednak wysiłek o tyle daremny, o ile pojęcie aktu administracyjnego jest właściwie pojęciem prawniczym, a nie prawnym, z kolei zaś materialnej definicji „decyzji administracyjnej”, choć jest to pojęcie prawne, obowiązujący system prawny nie zawiera (definicja taka jest raczej wynikiem analiz doktrynalnych i dorobku orzecznictwa). Każda decyzja administracyjna należy zarazem do kategorii aktów administracyjnych, choć oczywiście nie każdy akt administracyjny musi być decyzją administracyjną. Akty administracyjne niebędące decyzjami są w mniejszym stopniu zdeterminowane przepisami prawa, ale bezwzględnym wymogiem ich wydawania jest oparcie na podstawach zawartych w prawie powszechnie obowiązującym<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> J. Zimmermann, op. cit., s. 340.

<sup>24</sup> P. Ruczkowski, *Decyzja w sprawie zakazu zgromadzeń publicznych jako przykład reglamentacji administracyjnoprawnej wolności i praw jednostki*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 2, s. 93.

<sup>25</sup> M. Stahl, *Prawne formy działania administracji publicznej*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne...*, op. cit., s. 481.

Przeciwko tezie, że zarządzenie zastępcze wydane na podstawie art. 26b ust. 4 pr. zgrom. jest decyzją administracyjną, w mojej ocenie może świadczyć fakt, że wydając ten akt, wojewoda wprawdzie wykonuje własną, przyznaną mu przez ustawę kompetencję do sprawowania nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego<sup>26</sup>, natomiast nie jest on ogólnie upoważniony przez obowiązujące prawo do orzekania o zakazie odbywania zgromadzeń. Ta ostatnia kompetencja nie została mu przypisana, lecz przynależy – nawet jeśli jest wykonywana w ramach zadania zleconego – organowi gminy.

Tak więc wojewoda nie wydaje moim zdaniem decyzji administracyjnej, lecz akt administracyjny, który oczywiście funkcjonalnie, z perspektywy osoby fizycznej będącej organizatorem zgromadzenia publicznego, oddziałuje tak jak decyzja administracyjna na sferę jej praw i obowiązków publicznoprawnych. Akt ten zatem – w braku odmiennego rozstrzygnięcia ustawodawcy – powinien być zaskarżalny do sądu w tym samym trybie co decyzja organu gminy, o czym zresztą (niezależnie od wątpliwości co do konstrukcji tego przepisu) przesądza odesłanie przez art. 26e pr. zgrom. do odpowiedniego stosowania art. 16 pr. zgrom. Stosowanie tego przepisu przesądza pozytywnie kwestię legitymacji organizatora zgromadzenia do wniesienia środka prawnego określanego jako odwołanie, a będącego w swej istocie wnioskiem o wszczęcie cywilnego postępowania nieprocesowego, choć – jak ustalono w poprzedniej notatce – sprawa cywilna ma w tym wypadku taki charakter prawny jedynie w znaczeniu formalnym.

Dodatkowo jednak akt administracyjny wojewody wywołuje dalej idące konsekwencje prawne. Zawiera on w sobie bowiem niejako element „nagany” czy też „wytyku” względem podmiotu nadzorowanego. Oddziałuje w relacji między organ nadzorczym, którym jest wojewoda z mocy art. 171 ust. 2 Konstytucji RP, a organem j.s.t. Przez wydanie zarządzenia zastępczego wojewoda nie tylko kształtuje sytuację prawną organizatora zgromadzenia, lecz ponadto decyduje o naruszeniu przez organ gminy przepisów prawa, które ten ostatni zobowiązywały – przynajmniej w ocenie wojewody – do wydania decyzji z przyczyny wyszczególnionej w art. 14 pkt 3 pr. zgrom. Należy zaś zaznaczyć, że decyzja o zakazie zgromadzenia ma charakter związany i w przypadku zaistnienia ustawowo określonych przesłanek właściwy organ jest obowiązany wydać rozstrzygnięcie zakazujące takiego zgromadzenia. Decyzja taka ma w odniesieniu do jej adresata charakter konstytutywny (prawotwórczy)<sup>27</sup>. Zarządzenie zastępcze wojewody natomiast zawiera w sobie element zarówno konstytutywny – jeśli chodzi o orzeczenie zakazujące zgromadzenia (ingerujące w podstawową wolność), jak i deklaratoryjny – co do stwierdzenia, że przez niewydanie decyzji organ gminy naruszył art. 14 pkt 3 pr. zgrom. Adresatem tego

---

<sup>26</sup> Zgodnie z nadal aktualnym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, zakres przedmiotowy nadzoru nad samorządem terytorialnym obejmuje całokształt jego zadań; zob. uchwałę TK z dnia 27 września 1994 r., W 10/93, OTK 1994, nr 2, poz. 46; aprobowując zob. M. Stahl, *Kontrola i nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne...*, op. cit., s. 462; szerzej na temat nadzoru wojewody zob. zwłaszcza D. Kurzyna-Chmiel, op. cit., passim; K. Podgórski, *Pozycja prawna wojewody wobec jednostek samorządu lokalnego*, [w:] *Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999, s. 239 i n.

<sup>27</sup> P. Ruczkowski, op. cit., s. 95.

zarządzenia jest więc – z innych przyczyn i równoległe – obok organizatora zgromadzenia również organ gminy.

Skutek prawny zarządzenia zastępczego będzie zatem dwojaki: po pierwsze, zakaz odbycia konkretnego zgromadzenia, po drugie, stwierdzenie naruszenia prawa przez organ gminy, który w ocenie wojewody nie wydał decyzji mimo zaistnienia określonej przesłanki materialnoprawnej. Jak zwrócono uwagę w poprzedniej notatce, powtarzające się naruszenia tego rodzaju mogą otworzyć drogę do zastosowania tzw. środków nadzoru o charakterze personalnym, jak odwołanie wójta (art. 96 ust. 2 u.s.g.) lub zawieszenie organów gminy i ustanowienie zarządu komisarycznego (art. 97 ust. 1 u.s.g.)<sup>28</sup>.

W konsekwencji należy dojść do wniosku, że zarządzenie zastępcze wojewody, wydawane na podstawie art. 26b ust. 4 pr. zgrom., należy do środków nadzoru nad działalnością gmin oraz jest aktem wydawanym w ramach takiego nadzoru. Jest to akt administracyjny zastępujący decyzję administracyjną zakazującą zgromadzenia, choć niebędący *stricto* taką decyzją. Chodzi o środek nadzorczy szczególnego rodzaju, drastycznie ograniczający prawną samodzielność gminy; z tego powodu może on być wydany wyłącznie na podstawie wyraźnego przepisu ustawy i w jego granicach.

### **Zakres zastosowania art. 16 ust. 1 pr. zgrom. w sprawach zakazu zgromadzenia orzeczonego przez wojewodę**

Dalsza wątpliwość, sygnalizowana w uzasadnieniu postanowienia SN z 23 stycznia 2018 r., dotyczy drogi sądowej w wypadku gdy odwołanie (równoważne z wnioskiem w postępowaniu nieprocesowym) od zarządzenia zastępczego wojewody składa organ gminy właściwy do wydania decyzji zakazującej zgromadzenia. Chodzi może w mniejszym stopniu o legitymację tego organu w znaczeniu materialnym, czyli o dopuszczalność żądania przed sądem ochrony interesu prawnego, a bardziej o to, czy ma on legitymację rozumianą formalnie, która oznacza wynikające z przepisów postępowania upoważnienie danego podmiotu do dokonania konkretnej czynności procesowej.

Należałoby zacząć od ponownego przypomnienia, że w przepisach prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przewidziano kompetencję sądów administracyjnych w sprawach ze skarg na akty nadzoru nad samorządem terytorialnym (art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a.), w tym na wydanie zarządzeń zastępczych. Podstawą zaskarżenia są jednak, jak się wydaje, przepisy szczególne ustaw, które taki środek prawny przewidują. Komentator cytowanego przepisu wymienia tutaj m.in. art. 98a ust. 3 u.s.g., a zatem zarządzenia zastępcze w tzw. sprawach personalnych<sup>29</sup>. Pomimo wszelkich podobieństw do omawianych zarządzeń zastępczych z art. 26b ust. 4 pr. zgrom., jest to jednak inny rodzaj zarządzeń zastępczych i nie wydaje się, aby

---

<sup>28</sup> Szerzej zob. K. Borówka, *Ewolucja środków nadzoru o charakterze personalnym na przykładzie rozwiązania rady gminy i odwołania wójta*, "Gdańskie Studia Prawnicze" 2015, t. XXXIV, s. 103 i n.

<sup>29</sup> zob. J. Drachal, J. Jagielski, R. Stankiewicz, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 83 (Nb. 75-76 do art. 3).



należało posługiwać się analogią w celu wywiedzenia z art. 98a u.s.g. legitymacji organu gminy do zaskarżenia aktu wydawanego przez wojewodę do sądu administracyjnego. Zaskarżalność zarządzeń zastępczych przez organizatora zgromadzenia daje się bez większych problemów wywieść wprost z przepisów ustawy – Prawo o zgromadzeniach, co w znacznej części pozbawia zasadności argument „z podobieństwa” (*argumentum a simili*) sytuacji prawnej nieuregulowanej do wyraźnie uregulowanej. Niemniej jednak załatwienia wymaga nadal odpowiedź na pytanie, czy przepis art. 16 pr. zgrom. jest adresowany również do organu gminy?

Odpowiadając na to pytanie, należy najpierw skupić się na wykładni ustawy o samorządzie gminnym. Jeżeli przyjąć sygnalizowane wyżej stanowisko doktrynalne, zgodnie z którym zarządzenie zastępcze stanowi szczególny typ rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody, można byłoby zastanawiać się, czy podstawy legitymacji organu gminy do wniesienia skargi do sądu administracyjnego nie zawiera już przepis ogólny art. 98 u.s.g., przewidujący zaskarżalność do sądu administracyjnego właśnie rozstrzygnięć nadzorczych; legitymuje on gminę, której interes prawny, uprawnienie albo kompetencja zostały naruszone, a więc skargę mógłby wnieść organ gminy zobowiązany do wydania odpowiedniego aktu, którego beczynność wywołała wydanie zarządzenia zastępczego, tzn. wójta (burmistrza, prezydenta miasta). W dawniejszym orzecznictwie tezę o legitymacji skargowej organu gminy w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w sprawach dotyczących zarządzeń zastępczych wojewody jednoznacznie wywodzono właśnie z art. 98 u.s.g., wskazując, że w postępowaniu tym nie uczestniczy osoba bezpośrednio zainteresowana, jak np. radny, którego wygaśnięcie mandatu stwierdza skarżone zarządzenie zastępcze<sup>30</sup>. Takie ukształtowanie legitymacji skargowej organu gminy wynikało z założenia, że zarządzenie zastępcze stanowi środek *ad meritum* skierowany na beczynność właściwego organu<sup>31</sup>.

Za wywodzeniem dopuszczalności w tej sprawie drogi sądowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym przemawiają rzeczywiście doniosłe argumenty. Po pierwsze, należy zwrócić uwagę na treść art. 98 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym rozstrzygnięcia organu nadzorczego dotyczące gminy, w tym rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 96 ust. 2 i art. 97 ust. 1, a także stanowisko zajęte w trybie art. 89, podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia ich doręczenia. Z pewnością zarządzenie zastępcze wojewody zakazujące odbywania zgromadzenia publicznego mieści się w zakresie pojęcia „rozstrzygnięcia organu nadzorczego dotyczącego gminy”. Po drugie, istota sporu pomiędzy organem gminy a organem nadzoru jest w tym wypadku czysto publicznoprawna; dotyczy ona zasadności niewykonania kompetencji samorządowego organu administracji publicznej do wydania decyzji administracyjnej zakazującej zgromadzenia.

---

<sup>30</sup> Zob. m.in. wyroki NSA o/z we Wrocławiu: z dnia 13 maja 1992 r., SA/Wr 529/92, ONSA 1992, nr 2, poz. 47; z dnia 15 stycznia 1992r., SA/Wr 22/92, ONSA 1993, nr 1, poz. 15; postanowienie WSA w Olsztynie z dnia 30 czerwca 2004 r., II SA 3988/03, niepubl.

<sup>31</sup> Por. M. Jeronimek, op. cit., s. 57.

Niemniej jednak istnieją również istotne argumenty przeciwko zastosowaniu w tym wypadku art. 98 ust. 1 u.s.g., na podstawie którego organ gminy mógłby wnieść skargę na zarządzenie zastępcze wyłącznie do sądu administracyjnego, i w konsekwencji za uznaniem, że organ gminy może być odwołującym (wnioskodawcą) i dalej uczestnikiem w postępowaniu przed sądem powszechnym – sądem okręgowym – wszczętym w trybie nieprocesowym na podstawie art. 16 pr. zgom. Ponieważ przedstawiłem je obszernie w analizie do postanowienia Sądu Apelacyjnego, w tym miejscu pozwolę je sobie zasadniczo powtórzyć z niewielkimi korektami i uzupełnieniem.

Z jednej strony można twierdzić, że stosowanie art. 16 pr. zgom. zostało objęte zasięgiem odesłania z mocy art. 26e pr. zgom. do odpowiedniego stosowania art. 8, art. 10-12 oraz art. 14-20 tej ustawy w sprawach nie tylko *verbatim* „zgromadzeń cyklicznych”, lecz we wszystkich kwestiach objętych zakresem normowania rozdziału 3a ustawy – Prawo o zgromadzeniach, a więc tak jeśli chodzi o zaskarżalność decyzji wojewody w przedmiocie zgody na cykliczne organizowanie zgromadzeń, jak i w sprawach decyzji organu gminy zakazujących zgromadzeń kolidujących ze zgromadzeniami cyklicznymi lub zgromadzeń jednostkowych w ramach autoryzowanego przez wojewodę cyklu czy też wreszcie zarządzeń zastępczych wojewody wydanych w wypadku niewykonania przez organ gminy zakazu zgromadzenia zwykłego kolidującego ze zgromadzeniem w ramach cyklu. Wypada podkreślić, że tak rozumiany przepis – pomimo pewnej niezręczności jego sformułowania – zapewniałby jednolitą kognicję sądu okręgowego właściwego ze względu na siedzibę organu gminy w sprawach odwołań od wszystkich aktów administracyjnych dotyczących organizowania zgromadzeń cyklicznych, tak jak ma to miejsce w ramach rozdziału 2 ustawy zatytułowanego „Organizowanie, odbywanie i rozwiązywanie zgromadzeń”.

Z drugiej strony, zakładając zasadność wyrażanych niekiedy wątpliwości, czy aby na pewno przepis odsyłający obejmuje swoim zakresem kwestię zaskarżalności zarządzeń zastępczych, można posiłkować się następującym rozumowaniem. Zarządzenie zastępcze wojewody w sprawach, o jakich mowa w art. 26b ust. 4 pr. zgom., nie dotyczy spraw, o jakich mowa w art. 98a ust. 1 i 2 u.s.g. (wygaśnięcia mandatu radnego lub wójta, a także odwołania lub rozwiązania stosunku pracy pracownika samorządowego zajmującego określone stanowiska w urzędzie gminy), a więc takich, co do których zachodzi niebudzący wątpliwości przypadek ich zaskarżalności do sądu administracyjnego. Zarządzenia zastępcze są wydawane jedynie w sprawach enumeratywnie przewidzianych w ustawach, co czyni zadość konstytucyjnej zasadzie ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Skoro zaś rozważany przypadek nie mieści się w zakresie spraw z ustawy o samorządzie gminnym, to i podstawy prawnej wniesienia skargi do sądu administracyjnego nie dostarcza tutaj art. 98 w zw. z art. 98a ust. 3 u.s.g.

Założenie, że skarga do sądu administracyjnego służy organowi gminy na podstawie art. 98 u.s.g., należy wykluczyć w oparciu o argumenty natury systemowej oraz funkcjonalnej. Rozdział 3a przełamuje prosty i czytelny schemat stosunku organizator zgromadzenia-organ gminy, wywołując – być może nie do końca

przewidziane w toku procesu ustawodawczego – konsekwencje w postaci nakładania się i przecinania sfer interesów co najmniej trzech podmiotów: organizatora zgromadzenia, wojewody oraz organu gminy. Prawne ukształtowanie postępowania przed sądami administracyjnymi *de lege lata* nie zapewniłoby zainteresowanym odpowiednio efektywnej ochrony prawnej, uwzględniającej poszanowanie praw i wolności jednostek, a zwłaszcza wolności zgromadzeń.

Jakkolwiek w demokratycznym państwie prawnym niepodobna przyjąć, że gmina pozostawałaby bez możliwości zaskarżenia zarządzenia zastępczego, które jest niezgodne z prawem, prowadziłoby to do trudno akceptowalnych rezultatów w praktyce. Badanie legalności zarządzenia zastępczego musiałoby w efekcie takiego założenia być dokonywane dwukrotnie, i to przed różnymi sądami: raz przed sądem powszechnym (na skutek odwołania organizatora zgromadzenia w trybie odpowiednio stosowanego art. 16 pr. zgrom.), a drugi raz – przed sądem administracyjnym (ze skargi organu gminy na akt nadzoru). Przedmiot obu tych spraw byłby przez skarżących ujęty inaczej i inne byłoby również postrzeganie przez oba sądy istoty sprawy<sup>32</sup>. Powstałoby jednak ryzyko prawne rozbieżnej oceny przez sądy administracyjne dopuszczalności skargi ze względu chociażby na negatywne przesłanki procesowe braku właściwości sądu administracyjnego lub powagi rzeczy osądzonej (art. 58 § 1 pkt 1 i 4 p.p.s.a.). Co więcej, samo związanie sądu administracyjnego prawomocnym orzeczeniem sądu powszechnego w przedmiocie odwołania od zarządzenia zastępczego (art. 365 § 1 k.p.c.) nie eliminowałoby ryzyka niespójnej oceny prawnej podstaw legalności zarządzenia zastępczego przez dwa różne sądy. W przypadku zaś ewentualnego uchylecia aktu nadzoru – na skutek skargi zainteresowanego organu gminy – przez sąd administracyjny (art. 148 p.p.s.a.), dochodziłoby do jego wyeliminowania *ex tunc* z obrotu prawnego, przez co powstałby trudny do rozwikłania problem oceny odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. (zakładając, że ten przepis znajdowałby zastosowanie do zarządzeń zastępczych, o jakich mowa), ponieważ nie byłoby pewne, które z postępowań sądowych stanowi postępowanie „właściwe” dla uzyskania niezbędnego prejudykatu. Tego rodzaju sytuacja jest nie do zaakceptowania z punktu widzenia zasady pewności prawa, silnie chronionej przez polskiego ustrojodawcę w ramach generalnej klauzuli państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP).

Wreszcie, odsuwając na bok powyższe argumenty prawno-dogmatyczne wypada jednoznacznie stwierdzić, że w państwie praworządnym znaczenie niebagatelne ma również koncentracja postępowania przed jednym sądem w taki sposób, aby ochrona prawna została udzielona wszystkim zainteresowanym możliwie szybko (*justice delayed is justice denied*). Również organ gminy jest prawnie zainteresowany możliwie najszybszym uzyskaniem orzeczenia przed terminem

---

<sup>32</sup> Należy zauważyć, że o ile sądy administracyjne sprawują jedynie „kontrolę działalności administracji publicznej” (art. 184 Konstytucji), o tyle sądom powszechnym – jeżeli orzekają one w sprawach zapoczątkowanych w postępowaniu administracyjnym – z założenia powierza się dalsze załatwienie takich spraw, co oznacza, że te ostatnie przejmują całkowicie sprawę od organów sprawujących administrację publiczną; szerzej zob. R. Hauser, A. Kabat, *Właściwość sądów administracyjnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, z. 2, s. 25-26.

zgłoszonego zgromadzenia z tego powodu, że ocena zgodności z prawem zarzucanej mu bezczynności bezpośrednio przekłada się na możliwość skorzystania ze środków prawnych, jakie wojewodzie powierza ustawa o samorządzie gminnym. Wydanie przez wojewodę zarządzenia zastępczego prowadzi bezpośrednio do sformułowania twierdzenia, że organ gminy nie wykonał normy ustawowej (art. 14 pkt 3 w zw. z art. 26b ust. 3 pr. zgrom.), a zatem dopuścił się naruszenia ustawy. Dalszą zaś konsekwencją tego ustalenia może być zastosowanie art. 96 ust. 2 u.s.g., zgodnie z którym, jeżeli powtarzającego się naruszenia Konstytucji lub ustaw dopuszcza się wójt (i odpowiednio burmistrz lub prezydent miasta), wojewoda wzywa wójta do zaprzestania naruszeń, a jeżeli wezwanie to nie odnosi skutku – występuje z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o odwołanie wójta. W przypadku odwołania wójta Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznacza osobę, która do czasu wyboru wójta pełni jego funkcję.

Nie należy również zapominać o tym, że ewentualne uchylene przez sąd zarządzenia zastępczego stanowi nie tylko potwierdzenie zgodności działania organu gminy z prawem, lecz również warunkuje wykonywanie innych zadań, nałożonych na gminę na mocy ustawy – Prawo o zgromadzeniach, w szczególności zaś będzie stanowić podstawę do wyznaczenia przedstawiciela organu gminy do udziału w zgromadzeniu (art. 17 pr. zgrom), nadzoru nad przebiegiem zgromadzenia – również zorganizowanego w trybie uproszczonym – i jego ewentualnego rozwiązania przez przedstawiciela organu gminy w wypadkach określonych w ustawie (art. 25 pr. zgrom.).

Jeśli chodzi o legitymację wnioskową w pierwotnym stanie prawnym ustawy – Prawo o zgromadzeniach, należy stwierdzić, że była to kwestia dość oczywista – stąd było brak w art. 16 pr. zgrom. przepisu explicite deklarującego, że uprawnionym do złożenia wniosku jest organizator zgromadzenia. Stosunek publicznoprawny podlegający ocenie sądu w postępowaniu nieprocesowym był bowiem typowy: powstawał na skutek wydania decyzji zakazującej zgromadzenia pomiędzy organizatorem zgromadzenia jako adresatem decyzji a organem gminy, który tę decyzję wydawał.

Po zmianie dokonanej na mocy ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy - Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. poz. 579) sytuacja prawna organu gminy ulega istotnej zmianie i nasuwa ona konieczność dynamicznej wykładni znowelizowanej ustawy, zgodnie z potrzebami obrotu prawnego. Wypada podkreślić, że wydając zarządzenie zastępcze, wojewoda nie działa w typowym dla postępowania administracyjnego układzie hierarchicznym, który można by przyrównać do toku instancji. Działa on z pozycji władzy nadzorczej nad samorządem terytorialnym, która – jak już wyjaśniono – może ingerować w działalność nadzorowanej jednostki jedynie w zakresie dopuszczonym przez ustawy (art. 87 u.s.g.). Przedmiot postępowania przed sądem okręgowym istotnie różni się zatem od tego, który dotyczy spraw z odwołania od decyzji organu gminy zakazującej zgromadzenia. Obok interesu prawnego organizatora zgromadzenia pojawia się, jak obszernie wyjaśniono wyżej, własny interes prawny organu gminy, któremu przez sam fakt wydania zarządzenia zastępczego można stawiać zarzut naruszenia ustaw prowadzący nie tylko do

zastosowania sankcji administracyjnoprawnych (art. 96 u.s.g.), lecz nawet karnoprawnych (zob. chociażby art. 231 k.k.). Należy starannie rozgraniczyć przedmiot odwołania od zarządzenia zastępczego wojewody od tego, co stanowiłoby przedmiot odwołania od decyzji organu gminy. Skarżąc zarządzenie zastępcze, organ gminy działa zresztą nie tylko w interesie własnym, lecz praworządności, gdyż domaga się od sądu zbadania, czy powierzone mu zadania publiczne legalnie mogą zostać ograniczone aktem nadzorczym organu administracji rządowej. Działa również poniekąd w interesie lokalnej społeczności, zainteresowanej ustaleniem, czy w danym miejscu i czasie jest prawnie dopuszczalne odbywanie określonego zgromadzenia, które siłą rzeczy zawsze oddziałuje na porządek i bezpieczeństwo powszechne. Są to sprawy publiczne o fundamentalnym znaczeniu w demokratycznym państwie prawnym.

Uzupełniając jeszcze tę argumentację, warto zastanowić się nad implikacjami prawnokonstytucyjnymi. O ile za właściwością sądu administracyjnego przemawiałby art. 184 zdanie pierwsze Konstytucji, zgodnie z którym Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, **w zakresie określonym w ustawie**, kontrolę działalności administracji publicznej, o tyle jednak przeciwwagą dla tego przepisu tworzy art. 177 Konstytucji, przewidujący swoiste domniemanie kompetencji sądów powszechnych do sprawowania wymiaru sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw **ustawowo zastrzeżonych** dla właściwości innych sądów. Zastrzeżenie przez ustawę drogi sądownoadministracyjnej w sprawie będącej przedmiotem analizy budzi wątpliwości. Chociaż bowiem przedmiotem zarządzenia zastępczego wojewody jest władcze, jednostronne uregulowanie sytuacji prawnej zarówno organizatora zgromadzenia, jak i (oczywiście na innej płaszczyźnie prawnej) organu gminy, to jednak w rozdziale 3a ustawy – Prawo o zgromadzeniach próżno szukać przepisu, który – podobnie jak np. art. 3 ust. 4 u. dekom. – przewidywałby odpowiednie stosowanie art. 98, art. 100 i art. 102a u.s.g. Taka oczekiwana regulacja prawna stanowiłaby „ustawowe zastrzeżenie” spraw kontroli legalności zarządzeń zastępczych wydawanych na podstawie art. 26b ust. 4 pr. zgrom. na rzecz sądów administracyjnych. W tym stanie rzeczy, biorąc pod uwagę odesłanie z art. 26e pr. zgrom. oraz w zasadzie niewątpliwą właściwość sądu okręgowego w sprawach odwołań organizatorów zgromadzeń od zarządzeń zastępczych wojewodów, o jakich mowa, trudno byłoby przyjąć, że ustawa przewiduje zaskarżalność tychże zarządzeń przez organ gminy do sądu administracyjnego, a nie powszechnego. Rezultat prokonstytucyjnej wykładni przepisów ustawy – Prawo o zgromadzeniach prowadzi zatem do konkluzji, że lepiej uzasadniona jest w tym wypadku droga sądowa w postępowaniu cywilnym nieprocesowym przed sądem powszechnym niż droga sądownoadministracyjna.

Co więcej, potrzeba udzielenia sądowej ochrony konstytucyjnie zagwarantowanej samodzielności gminy przemawia również za tym, aby organowi gminy – na równi z organizatorem zgromadzenia – zapewnić, zamiast skargi do sądu administracyjnego, możliwość złożenia odwołania do sądu okręgowego w trybie art. 16 pr. zgrom. Legitymacja wnioskowa organu gminy jest tutaj niezależna od legitymacji organizatora zgromadzenia, przy czym art. 16 ust. 4 pr. zgrom., gdzie stanowi się, że

*uczestnikami postępowania są wnoszący odwołanie od decyzji o zakazie zgromadzenia i organ gminy, nie eliminuje uczestnictwa wszystkich podmiotów zainteresowanych, tj. wojewody, organizatora zgromadzenia i organu gminy. Z jednej bowiem strony postępowanie nieprocesowe ma, jak wyjaśniono w poprzedniej notatce, elastyczną strukturę podmiotową determinowaną przez zasadę uczestnictwa, z drugiej natomiast strony stosowanie odpowiednie – a nie stosowanie wprost – art. 16 ust. 4 pr. zgrom. z mocy odesłania przez art. 26e pr. zgrom. dopuszcza, a nawet narzuca, konieczność odpowiedniej modyfikacji normy wynikającej z przepisu odesłania w związku z przepisem odsyłającym.*

dr hab. Mateusz Pilich

## **Odwołanie od zarządzenia zastępczego wojewody w sprawie zakazu zgromadzenia (III SZP 4/17)**

### **I. Streszczenie sprawy będącej przedmiotem analizy**

Poniższa analiza dotyczy zagadnień prawnych przedstawionych przez Sąd Apelacyjny w W. postanowieniem z dnia 13 października 2017 r., V ACz 402/17, wydanym przy rozpoznawaniu szeregu zażaleń od postanowień Sądu Okręgowego w W. wydanych w sprawach o sygn. I Ns 52/17, I Ns 54/17, I Ns 55/17, I Ns 56/14 i I Ns 57/17 w przedmiocie umorzenia postępowania; sprawy te zostały połączone do rozpoznania przez sąd drugiej instancji na podstawie art. 219 k.p.c.

Stan faktyczny, jaki legł u podstaw wszystkich powyższych spraw, był następujący.

We wszystkich sprawach połączonych do rozpoznania przed Sądem Apelacyjnym przedmiotem postępowania były odwołania od zarządzeń zastępczych Wojewody Mazowieckiego, wydanych na podstawie art. 26b ust. 4 pr. zgrom., wobec zgłoszonych Prezydentowi m.st. W. zgromadzeń publicznych odbywających się w miejscu i czasie odbywania zgromadzeń odbywanych cyklicznie w celu oddania hołdu Ofiarom katastrofy w Smoleńsku; te ostatnie zgodnie z decyzją Wojewody Mazowieckiego z dnia 27 kwietnia 2017 r. odbywają się 10 dnia każdego miesiąca od maja 2017 r. do kwietnia 2020 r. na obszarze od ulicy Ś. przez plac Z. aż po ulicę K. i ulicę Karową w W..

Różne osoby fizyczne, bliżej wymienione w komparycji i części historycznej postanowienia o przedstawieniu Sądowi Najwyższemu zagadnienia prawnego na podstawie art. 390 § 1 k.p.c., zgłosiły w trybie uproszczonym w Biurze Zarządzania Kryzysowego Urzędu m.st. W. odbycie zgromadzeń publicznych w miejscu i czasie odbywania jednego z wielu ww. zgromadzeń cyklicznych, przewidzianego na dzień 10 października 2017 r. Prezydent m.st. W. nie wydał w żadnej ze spraw decyzji o zakazie odbywania zgromadzenia na podstawie art. 26b ust. 3 w zw. z art. 14 pkt 3 i w zw. z art. 26e pr. zgrom. Mając to na uwadze, Wojewoda Mazowiecki zaskarżonymi

zarządzeniami zastępczymi z dnia 10 października 2017 r. zakazał odbywania zgromadzeń.

Od tych zarządzeń zastępczych odwołali się odpowiednio organizatorzy zgromadzenia (tak w sprawach o sygn. I Ns 52/17, I Ns 53/17, I Ns 54/17 oraz I Ns 56/17) lub Prezydent m.st. W. (w sprawach o sygn. I Ns 54/17, I Ns 55/17, I Ns 56/17 oraz I Ns 57/17). We wszystkich sprawach będących przedmiotem łącznego rozpoznania przed Sądem pytającym, Sąd Okręgowy w W. w dniu 11 października 2017 r. postanowił umorzyć postępowanie. W uzasadnieniu postanowień podzielono stanowisko wyrażone przez Sąd Apelacyjny w W. w postanowieniach z dnia 12 maja 2017 r., sygn. VI ACz 1170/17 i I ACz 789/17, zgodnie z którym kontrola sądowa decyzji o zakazie odbycia zgromadzenia ma pozwolić uzyskać organizatorowi wiążące rozstrzygnięcie w sprawie przed dniem planowanego zgromadzenia. Zważywszy, że data zgłoszonego zgromadzenia w każdej ze spraw upłynęła, rozpoznanie odwołań od zarządzeń zastępczych Wojewody Mazowieckiego zakwalifikowano jako bezprzedmiotowe, co prowadziło do orzeczenia na podstawie art. 355 § 1 k.p.c. w zw. z art. 13 § 2 k.p.c.

Od powyższych postanowień zażalenie wniósł Prezydent Miasta Stołecznego W., a ponadto w dwóch przypadkach również organizator zgromadzenia jako wnioskodawca i uczestnik postępowania (zob. odpowiednio sygn. I Ns 54/17, zarejestrowana przez Sąd Apelacyjny pod sygn. V ACz 406/17 oraz I Ns 57/17, w SA pod sygn. V ACz 405/17). W jednej ze spraw (sygn. V ACz 402/17) odrzucono zażalenie uczestnika będącego organizatorem zgromadzenia jako wniesione po terminie przewidzianym w art. 16 ust. 7 pr. zgom. (zob. k. 41 akt sprawy przed sądami powszechnymi).

W zażaleniach Prezydenta podnoszony jest zarzut naruszenia art. 355 § 1 k.p.c. w zw. z art. 16 ust. 3 pr. zgom. W uzasadnieniu, którego treść jest podobna we wszystkich sprawach, żalący podnosi, że sąd powszechny ma obowiązek ocenić legalność aktu administracyjnego; odnośnie do swojego statusu w postępowaniu zauważa natomiast, że na podstawie art. 510 § 1 k.p.c. należy uważać go za uczestnika postępowania, ponieważ wynik postępowania dotyczy jego praw, zważywszy na zarzucaną mu przez Wojewodę beczynność w wydaniu decyzji zakazujących odbycia spornych zgromadzeń.

Zarzut naruszenia zaskarżonymi postanowieniami SO przepisu art. 355 § 1 w zw. z art. 13 § 2 k.p.c. powtarza się również w zażaleniach wniesionych przez organizatorów zgromadzeń.

W odpowiedzi na zażalenia Prezydenta Miasta we wszystkich sprawach połączonych do rozpoznania Wojewoda Mazowiecki konsekwentnie wnosi o odrzucenie względnie oddalenie środka odwoławczego. W uzasadnieniu swojego stanowiska wywodzi, że krąg uczestników postępowania określony został przez art. 16 ust. 4 pr. zgom. w sposób wyczerpujący. Konsekwencją tej regulacji, o charakterze *legis specialis* względem przepisów ogólnych, jest utrata przez Prezydenta m. st. W. statusu uczestnika postępowania z chwilą wydania, na podstawie art. 26b ust. 4 pr. zgom., zarządzenia zastępczego Wojewody Mazowieckiego; ten ostatni organ, jako

wydający zaskarżone rozstrzygnięcie, jest oprócz strony postępowania administracyjnego jedynym uczestnikiem postępowania przed sądem.

W uzasadnieniu odpowiedzi na wszystkie wniesione w połączonych sprawach odwołania Wojewoda podnosi również argument, że umorzenie postępowania było prawidłowe z uwagi na bezprzedmiotowość postępowania po terminie zgromadzenia. Stwierdza ponadto, że prawidłowa wykładnia art. 26b ust. 3 i 4 pr. zgrom. prowadzi do wniosku o ich stosowaniu również w odniesieniu do zgromadzeń organizowanych w trybie uproszczonym, co wywodzi zarówno z brzmienia art. 26b ust. 3 pr. zgrom., gdzie *lege non distinguente* mówi się o „innym zgromadzeniu”, jak i z odesłania do art. 14 pkt 3 pr. zgrom. bez względu na tryb zorganizowania zgromadzenia. Zdaniem Wojewody, skoro sam ustawodawca w ramach rozdziału 3a Prawa o zgromadzeniach nie wyłączył decyzji zakazującej zgromadzeń, o jakich mowa w rozdziale 3 ustawy, to nie ulega wątpliwości, że należy stosować przepisy ogólne. To stanowisko Wojewoda Mazowiecki poparł odniesieniem do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 2017 r., Kp 1/17.

Przy rozpoznaniu zażaleń Sąd Apelacyjny powziął wątpliwości odnośnie do wykładni prawa, wobec czego działając na podstawie art. 390 § 1 k.p.c., postanowieniem z dnia 13 października 2017 r., przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia następujące zagadnienia prawne:

**„1. Czy organ gminy jest uprawniony do wniesienia odwołania od zarządzenia zastępczego wojewody o zakazie zgromadzenia wydanego w trybie art. 26b ust. 4 ustawy z dnia 24 lipca 2015 roku Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. poz. 1485 ze zm.), a także czy przysługuje mu status strony w postępowaniu toczącym się na skutek odwołania organizatora zgromadzenia od takiego zarządzenia?**

**2. Czy po upływie terminu zgromadzenia zbędne staje się rozpoznanie odwołania od zarządzenia zastępczego wojewody o zakazie zgromadzenia wydanego w trybie art. 26b ust. 4 ustawy z dnia 24 lipca 2015 roku Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. poz. 1485 ze zm.)?”**

W uzasadnieniu postanowienia Sąd Apelacyjny zauważa, że kluczową kwestią jest uprawnienie Prezydenta m.st. W. do zainicjowania bądź uczestniczenia w postępowaniu na prawach strony. Podkreśla rozbieżność we własnym orzecznictwie, która wynika z częstego uczestnictwa tego podmiotu w postępowaniach toczących się na skutek odwołania od zarządzeń zastępczych Wojewody Mazowieckiego zakazujących zgromadzeń kolidujących ze zgromadzeniami cyklicznymi.

Status uczestnika postępowania przypisano Prezydentowi m.st. W. m.in. w postanowieniach: z dnia 12 maja 2017 r., I ACz 789/17; z dnia 12 maja 2017 r., VI ACz 1170/17; z dnia 13 lipca 2017 r., I ACz 1156/17 i z dnia 12 września 2017 r., VI ACz 2258/17. Jak podaje Sąd pytający w uzasadnieniu postanowienia o przedstawieniu zagadnienia prawnego, stanowisko powyższe można poprzeć odwołaniem do uzasadnienia wyroku TK z dnia 16 marca 2017 r., Kp 1/17<sup>33</sup>, z którego wynika, iż zarządzenie wojewody jest aktem o szczególnym charakterze, realizującym założenia

---

<sup>33</sup> OTK-A 2017, poz. 28.



ustawy. „Procedura weryfikacyjna” na podstawie art. 16 pr. zgrom. znajduje zastosowanie zarówno do zgromadzeń jednostkowych, jak i odbywanych cyklicznie; w konsekwencji zawsze stosuje się ust. 4 tego artykułu, przyznający organowi gminy status uczestnika. Za tą wykładnią przemawiałby wzgląd na wewnętrzną spójność ustawy. Interes organu gminy wyraża się w uzyskaniu potwierdzenia legalności jego działań, uznanych przez wojewodę za niewykonanie ustawowego obowiązku. Z uzasadnienia wyroku TK Sąd Apelacyjny wywodzi wskazówkę, iż instytucja zarządzenia zastępczego wojewody nie jest wymierzona bezpośrednio w organizatora zgromadzenia, lecz w organ gminy, który nie podejmuje działania, choć jest do tego zobowiązany. Status zainteresowanego w sprawie w rozumieniu art. 510 § 1 k.p.c., niezależnie od kwestii dopuszczalności drogi sądowej w sprawie zainicjowanej odwołaniem organu gminy od zarządzenia zastępczego wojewody, zapewniałby jednolitość i spójność systemu sądowej kontroli nad działalnością wojewody w omawianym zakresie, a także byłby zgodny z domniemaniem drogi sądowej ustanowionym przez art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. W motywach wyroku TK powołano się na prawo zaskarżenia zarządzenia zastępczego przez „uprawnione podmioty”, co może wskazywać, że chodzi zarówno o organizatora zgromadzenia, jak i organ gminy, którego decyzję wojewoda zastąpił swoim zarządzeniem.

Odmianą tezę, negującą przyznanie organowi gminy statusu uczestnika postępowania sądowego w przedmiocie odwołania od zarządzenia zastępczego, prezentują niepublikowane postanowienia SA w W. z dnia 2 czerwca 2017 r., I ACz 889/17 oraz z dnia 16 września 2017 r., VI ACz 2290/17. Przyjęto w nich założenie, że odpowiednie zastosowanie art. 16 w zw. z art. 26e pr. zgrom. prowadzi do przyznania statusu uczestnika jedynie organowi, który wydał zaskarżone rozstrzygnięcie, oraz organizatorowi. Uczestnictwo organu gminy jest uzasadnione jedynie wówczas gdy wydał on decyzję na podstawie art. 14 pr. zgrom. Orzeczenie sądu nie dotyczy sfery praw organu gminy, lecz jedynie praw organizatora zgromadzenia. W tym stanie rzeczy przepis art. 510 § 1 k.p.c. nie uzasadnia uznania tego organu za zainteresowanego. Kognicja sądu powszechnego w ramach tego stanowiska powinna być rozumiana wąsko, na co może wskazywać powołana przez TK w wyroku z 16 marca 2017 r., Kp 1/17, analogia z zaskarżalnością decyzji administracyjnych do sądu administracyjnego wyłącznie przez podmioty mające w tym interes prawny. Uzupełniająco Sąd Apelacyjny zwrócił uwagę, iż nawet judykatura ETPC nie odnosi się do pozycji ustrojowej organów władzy publicznej i ich uprawnień w ramach procedowania w przedmiocie zezwolenia na odbywanie zgromadzeń.

Uzasadniając drugie zagadnienie prawne, Sąd Apelacyjny również wskazuje na poważne wątpliwości odnośnie do zasadności rozpoznania odwołania od zarządzenia zastępczego wojewody po terminie odbycia zgromadzenia, które przekładają się na rozbieżności orzecznicze w łonie samego Sądu pytającego.

Zgodnie z pierwszym stanowiskiem (zob. niepubl. postanowienia SA w W.: z dnia 12 maja 2017 r., I ACz 789/17; z 12 maja 2017 r., VI ACz 1170/17; z dnia 13 lipca 2017 r., I ACz 1981/17) wydanie rozstrzygnięcia w przedmiocie odwołania bądź zażalenia po terminie zgromadzenia jest zbędne z uwagi na niecelowość orzekania. Bardzo krótkie terminy art. 16 ust. 3 i 7 pr. zgrom. zakładają możliwość uzyskania przez

organizatora orzeczenia sądu przed dniem planowanego zgromadzenia; orzeczenie zgodnie z ust. 6 podlega natychmiastowemu wykonaniu. Treść tych uregulowań wskazuje na zbędność wydania orzeczenia po terminie.

Według drugiego stanowiska (zob. niepubl. postanowienia SA w W.: z dnia 13 sierpnia 2017 r., VI ACz 1981/17; z dnia 12 września 2017 r., VI ACz 2258/17; z dnia 16 września 2017 r., VI ACz 2290/17) taka wykładnia art. 355 § 1 k.p.c. jest jednak nieprawidłowa, gdyż upływ terminu planowanego zgromadzenia nie mieści się w żadnej z okoliczności, jakie orzecznictwo Sądu Najwyższego (uchwała z dnia 26 lutego 2014 r. III CZP 119/13, OSNC 2015, nr 1, poz. 1) określa jako przesłankę zbędności postępowania, zaś wnioskodawca w żadnej ze spraw nie cofnął odwołania. Podkreślono, że zarządzenie zastępcze wpływa nie tylko na możliwość odbycia samego zgromadzenia, lecz również określa jego status, a w konsekwencji rzutuje np. na odpowiedzialność Skarbu Państwa na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c.

Ponadto w ramach tego stanowiska zwraca się uwagę na gwarancyjny charakter terminu przewidzianego w art. 14 pr. zgrom. Doręczenie decyzji o zakazie zgromadzenia w terminie uniemożliwiający jej skuteczne zaskarżenie narusza art. 11 EKPC (m.in. wyrok ETPC z 31 marca 2015 r., *Komitet Helsiński Armenii p. Armenii*, skarga nr 59109/08), wobec czego umorzenie postępowania z powodu upływu terminu pozostawia akt wojewody poza kontrolą sądową. Sąd Apelacyjny podkreślił, że ten aspekt sprawy był badany przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w sprawie *Stowarzyszenia Wietnamczyków w Polsce „Solidarność i Przyjaźń” p. Polsce* (wyrok z 2 maja 2017 r., skarga nr 7389/09), gdzie zauważono, że w sytuacji umorzenia jako bezprzedmiotowych spraw z odwołań od decyzji zakazujących odbycia zgromadzeń pozbawiono skarżących skutecznego środka odwoławczego, co naruszyło art. 13 w zw. z art. 11 EKPC.

Końcowo Sąd Apelacyjny odwołał się do analogii z orzecznictwem zarówno Sądu Najwyższego, jak i Trybunału Konstytucyjnego w sprawach skarg i pytań prawnych, kiedy następczo doszło do uchylenia aktu stanowiącego przedmiot kontroli przed tymi organami, *obiter dicens* podnosząc argument, że sytuacje, w których można mówić o bezprzedmiotowości postępowania w rozumieniu, jakim posłużył się sąd pierwszej instancji, są odmienne od stanu faktycznego niniejszej sprawy, w której zaskarżona decyzja nie została uchylona i pozostaje w obrocie, a jedynie złożenie i rozpoznanie odwołania następuje po terminie zdarzenia, którego ona dotyczy.

## II. Uwagi odnośnie do potrzeby udzielenia odpowiedzi w sprawie będącej przedmiotem analizy

Wstępnie należy wyrazić pogląd, że Sąd Najwyższy w niniejszej sprawie ma wszelkie podstawy do podjęcia uchwały.

Zgodnie z art. 390 § 1 k.p.c., zgodnie z którym jeżeli **przy rozpoznawaniu apelacji** powstanie zagadnienie prawne budzące **poważne wątpliwości**, sąd może przedstawić to zagadnienie do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu, odraczając rozpoznanie sprawy. Ponieważ w myśl art. 397 § 2 k.p.c. do postępowania toczącego się na skutek zażalenia stosuje się odpowiednio przepisy o postępowaniu

apelacyjnym, a w obecnym stanie prawnym nie ma przepisu wyłączającego stosowanie art. 390 § 1 k.p.c. w sprawach jakiegokolwiek kategorii, nie budzi wątpliwości, że ten ostatni przepis stosuje się również w wypadku gdy zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości powstanie przy rozpoznawaniu zażalenia<sup>34</sup>. Pytania prawne do Sądu Najwyższego mogą dotyczyć zarówno kwestii merytorycznych, jak i o charakterze formalnym (proceduralnym), jeżeli tylko spełniona jest przesłanka niezbędności rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego do rozpoznania środka odwoławczego<sup>35</sup>.

Odnosząc powyższe spostrzeżenia do przedstawionych Sądowi Najwyższemu pytań dotyczących, po pierwsze, statusu organu gminy jako wnioskodawcy i ewentualnego uczestnika postępowania na podstawie art. 16 pr. zgrom., zaś po drugie, podstawy umorzenia postępowania w tego rodzaju sprawach w razie gdy termin odbywania zakazanego zgromadzenia publicznego już upłynął, należy dojść do wniosku, że ziściły się przesłanki zarówno formalne, jak i merytoryczne udzielenia odpowiedzi. Uchwały Sądu Najwyższego podejmowane w konkretnych sprawach (*questiones in concreto*) spełniają generalnie dwie istotne funkcje. Po pierwsze, są one środkiem nadzoru judykacyjnego SN nad sądami powszechnymi (oraz – co akurat tutaj nieistotne – wojskowymi), służąc ujednocnieniu orzecznictwa oraz zapobiegając pojawianiu i utrwalaniu się poglądów błędnych<sup>36</sup>. Po drugie, stanowią faktycznie wsparcie dla sądów powszechnych, szczególnie zaś dla sądów drugiej instancji, przy stosowaniu przez nie prawa<sup>37</sup>.

Sąd Apelacyjny wykazał, iż w sprawie istnieją poważne wątpliwości, wynikające z niejasnego sformułowania przepisów dodanych do ustawy – Prawo o zgromadzeniach przez ustawę z dnia 13 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy - Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. poz. 579; dalej jako „*nowela*”), szczególnie jeśli chodzi o zasięg i skutki odesłania przez ustawodawcę do odpowiedniego stosowania m.in. art. 16 pr. zgrom. w sprawach, w których zgromadzenie jest organizowane w trybie uproszczonym.

Twierdzenie to należy uzupełnić wyjaśnieniem jednej kwestii. Otóż w istocie można powziąć wątpliwości co do tego, czy zaskarżanie zarządzeń zastępczych w przedmiocie zakazu zgromadzenia zostało w ogóle prawnie uregulowane<sup>38</sup>; gdyby ta wątpliwość potwierdziła się, można by uznać, że mamy do czynienia z pominięciem ustawodawczym, które trudno traktować jako problem sądowej wykładni prawa. Niemniej jednak orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie – niezależnie od wątpliwości pomijalnych w ramach niniejszej notatki ze względu na notoryjny charakter

---

<sup>34</sup> Zob. T. Ereciński, [w:] T. Ereciński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego: Komentarz*, t. III, Warszawa 2016, s. 141-142 (nb. 1 do art. 390).

<sup>35</sup> T. Ereciński, [w:] T. Ereciński (red.), *Kodeks...*, t. III, s. 142 (nb. 2 do art. 390); odnośnie do przesłanki niezbędności rozstrzygnięcia SN, z wielu zob. zwłaszcza postanowienia SN: z dnia 6 marca 1998 r., III CZP 73/97, oraz z dnia 17 listopada 2009 r., III CZP 85/09, oba urzędowo niepubl.; wyrok SN z dnia 26 lutego 1975 r., I PR 31/75, OSNCP 1975, nr 12, poz. 176.

<sup>36</sup> Na ten temat na tle zagadnień prawnokarnych zob. zwłaszcza R.A. Stefański, *Instytucja pytań prawnych do Sądu Najwyższego w sprawach karnych*, Kraków 2001, s. 150 i n.

<sup>37</sup> Por. R.A. Stefański, *Instytucja pytań prawnych...*, s. 154.

<sup>38</sup> Zob. argumentację w zdaniach odrębnych sędziów TK: L. Kieresa i P. Pszczółkowskiego do wyroku TK z dnia 16 marca 2017 r., Kp 1/17, OTK-A 2017, poz. 28.

pewnych faktów<sup>39</sup> – pozostawia prezydencki zarzut niekonstytucyjności pominięcia prawodawczego bez merytorycznego rozpoznania. Jak słusznie podnosi glosatorka wyroku, TK nie tylko uchyla się od rozstrzygnięcia, lecz również „na marginesie” podaje trzy różne, wzajemnie wykluczające się podstawy prawne kontroli sądowej zarządzeń zastępczych. Przyjęcie, że środek prawny można wnieść do trzech różnych sądów (administracyjnego – z uwagi na istotę sprawy, okręgowego – w ramach odpowiedniego stosowania art. 16 pr. zgrom., lub rejonowego – z racji konstytucyjnego i ustawowego domniemania jego kompetencji) już samo w sobie jest dysfunkcjonalne i przez to niezgodne z Konstytucją<sup>40</sup>.

W zwykłych okolicznościach i poważnie potraktowany, problem zaskarżalności byłby zapewne ujęty w kategoriach (nie)konstytucyjności prawa. Sąd Najwyższy nie bada problemów konstytucyjności prawa w procedurze uchwałodawczej, której cele są zasadniczo inne. Jednak to założenie, jak to celnie ujął Sąd Najwyższy w uzasadnieniu jednej z uchwał, „*obowiązuje dopóty, dopóki Trybunał Konstytucyjny jest władny [...] realizować swoje funkcje ustrojowe*”<sup>41</sup>. Mając na uwadze powyższe argumenty, należy przyjąć, że zagadnienia stawiane przez Sąd Apelacyjny mieszczą się w ramach szeroko rozumianej wykładni prawa i mogą być objęte działalnością uchwałodawczą Sądu Najwyższego.

Zaistniała sytuacja nakłada na sądy dodatkowy ciężar. Przyjmując wstępne założenie, że w ramach działalności uchwałodawczej Sąd Najwyższy miałby dokonać wykładni art. 16 ust. 3 i 4 pr. zgrom. (zob. niżej, uwagi merytoryczne notatki), wypada przychylić się do obserwacji, że art. 26 pr. zgrom. rzeczywiście nie przewiduje kompetencji organu gminy do wydania decyzji zakazującej odbywania zgromadzenia, ponieważ nie odsyła on do stosowania art. 14 pr. zgrom., mimo że art. 26b ust. 3 i 4 pr. zgrom. – zgodnie ze stanowiskiem Wojewody Mazowieckiego – miałyby wystarczać do zobowiązania organu gminy do wydania decyzji w sprawie każdego zgromadzenia kolidującego ze tzw. zgromadzeniem cyklicznym, a w braku tej decyzji do wydania zarządzenia zastępczego właściwego wojewody.

Z kolei wydanie zarządzenia zastępczego w sprawie, w której zgodnie ze stanowiskiem organu gminy nie ma on kompetencji do wydania zakazu odbycia zgromadzenia, wywołuje – niezależnie od innych aspektów sprawy – swoisty spór o

---

<sup>39</sup> Z uwagi na kompozycję składu orzekającego w sprawie Kp 1/17, w braku odpowiedniej procedury nadzorczej każdy sąd – z Sądem Najwyższym włącznie – powinien być uprawniony do oceny orzeczenia TK jako prawnie nieistniejącego (*sententia non existens*); w doktrynie procesu cywilnego por. K. Markiewicz, *Problem sententia non existens na tle orzecznictwa Sądu Najwyższego*, „Rejent” 2002, nr 11, s. 92; zob. zdanie odrębne sędzi TK Sławomiry Wronkowskiej-Jaśkiewicz do wyroku TK z dnia 16 marca 2017 r., Kp 1/17, jw.; również komentatorka powołanego orzeczenia zauważa, że „nieważność tego postępowania, powodująca wadliwość wydanego w jego ramach orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, powinna być [...] uwzględniana przez sądy rozstrzygające sprawy obywateli [...]. Ustawa o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach stała się co prawda częścią prawa obowiązującego, jednak sądy, stosując jej przepisy, powinny jednocześnie bezpośrednio stosować Konstytucję [...]. Każde orzeczenie afirmatywne Trybunału Konstytucyjnego, a tym bardziej to wydane w nieprawidłowo obsadzonym składzie, nie czyni bowiem domniemania konstytucyjności tych przepisów niewzruszalnym”; M. Florczak-Wątor, *Zgromadzenia cykliczne – glosa do wyroku TK z dnia 16 marca 2017 r., Kp 1/17*, SIP LEX nr 324075, pkt 5.2.

<sup>40</sup> M. Florczak-Wątor, *Zgromadzenia cykliczne...*, pkt 3.

<sup>41</sup> Zob. uchwałę SN z dnia 23 marca 2016 r., III CZP 102/15, OSNC 2016, nr 7-8, poz. 88.

zakres kompetencji organu gminy. Jego rozstrzygnięcie w oczywisty sposób rzutuje na treść ewentualnego orzeczenia sądu. Skoro w tym stanie rzeczy art. 16 ust. 4 pr. zgrom. *expressis verbis* określa organ gminy jako uczestnika postępowania, to pomiędzy przepisami *legis latae* występują sprzeczności, które prowadzą do różnych wariantów interpretacyjnych, co prawidłowo wyłuszcza pytanie pierwsze. Na uwagę zasługują ponadto rzeczywiste i poważne rozbieżności w orzecznictwie Sądu Apelacyjnego w W., które wprowadzie w tym wypadku same nie stanowią przesłanki podjęcia uchwały, jednak potwierdzają poważny charakter wątpliwości, o jakich mowa wcześniej.

Jeśli chodzi o pytanie drugie, należy wskazać na możliwą różnicę stanowisk odnośnie do celu przepisów art. 16 pr. zgrom. Wejście zaś w życie ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. prowadzi do ich wzmocnienia, zważywszy na szczególny układ procesowy w postępowaniu przedsądowym, w ramach którego zachowanie i tak wyjątkowo krótkich terminów ustawowych może okazać się niewykonalne, zważywszy na brak w ustawie ścisłego wyznaczenia terminu do wydania zarządzenia zastępczego, choć zarazem – wobec odesłania w art. 26e pr. zgrom. do odpowiedniego stosowania art. 16 pr. zgrom. – należy interpretować jej przepisy jako pozwalające na wszczęcie postępowania przed sądem na zasadach ogólnych.

Nie podlega żadnej kwestii związek pomiędzy rozstrzygnięciem zagadnień prawnych a wynikiem postępowania. W wypadku bowiem udzielenia odpowiedzi przeczącej na pytanie pierwsze Sąd Apelacyjny ewentualnie postanowi o uchyleniu zaskarżonych postanowień i odrzuceniu wniosków lub o odrzuceniu zażaleń Prezydenta m.st. Warszawy; odpowiedź na pytanie drugie natomiast oddziałuje bezpośrednio na meritum sprawy.

Z powyższych przyczyn należy przystąpić do analizy merytorycznej obu zagadnień przedstawionych w sprawie.

### **III. Stanowisko w kwestiach merytorycznych**

#### **III.1. Uwagi wprowadzające: charakter prawny i zaskarżalność zarządzenia zastępczego wojewody**

Właściwe uwagi merytoryczne w sprawie zagadnień prawnych sformułowanych przez Sąd Apelacyjny w W. trzeba poprzedzić krótkim wyjaśnieniem charakteru prawnego aktu wojewody będącego przedmiotem odwołania. Podstawę jego wydania stanowi art. 26b pr. zgrom., w następującym brzmieniu:

**Art. 26b. 1.** *Wojewoda wydaje decyzję w przedmiocie zgody na cykliczne organizowanie zgromadzeń nie później niż na 5 dni przed planowanym terminem pierwszego z cyklu zgromadzeń, biorąc w szczególności pod uwagę okoliczność wcześniejszego organizowania zgromadzeń przez wnioskodawcę oraz cel cyklicznego organizowania zgromadzeń.*

**2.** *Wojewoda, jednocześnie z wydaniem decyzji w przedmiocie zgody na cykliczne organizowanie zgromadzeń, udostępnia na stronie podmiotowej w Biuletynie*

*Informacji Publicznej informację o miejscu i terminach zgromadzeń organizowanych cyklicznie oraz informuje o wydaniu decyzji organ gminy, na terenie której ma się odbyć zgromadzenie cykliczne.*

3. *Jeżeli wojewoda wydał zgodę na odbycie zgromadzenia cyklicznego w miejscu i czasie, w których miało się odbyć inne zgromadzenie, organ gminy, w ciągu 24 godzin od otrzymania informacji, o której mowa w ust. 2, wydaje decyzję, o której mowa w art. 14 pkt 3.*

4. *W przypadku niewykonania przez organ gminy obowiązku, o którym mowa w ust. 3, wojewoda wydaje niezwłocznie zarządzenie zastępcze o zakazie zgromadzenia.*

Wykładnia kluczowych z punktu widzenia analizy przepisów ust. 3 i 4 przy użyciu argumentów językowych prowadzi do następujących rezultatów. Mianowicie z ust. 3 wynika, że wydanie pozytywnej decyzji wojewody w przedmiocie zgody na cykliczne organizowanie zgromadzeń, o jakich bliżej mowa w art. 26a ust. 1 pr. zgrom., nakłada na organ gminy **obowiązek wydania**, w ciągu 24 godzin od otrzymania informacji o miejscu i terminach zgromadzeń organizowanych cyklicznie, decyzji zakazującej organizowania zgromadzeń konkurencyjnych – a więc domyślnie takich, które są organizowane w trybie zwykłym.

Należy przy tym zwrócić uwagę, że przepis art. 26b ust. 3 pr. zgrom. posługuje się zwrotem: „decyzja, o której mowa w art. 14 pkt 3”; to sformułowanie budzi wiele wątpliwości, przede wszystkim dlatego, że nie wiadomo, czy chodzi o przepis odsyłający i jaki jest charakter ewentualnego odesłania. Co do zasady można zgodzić się, że art. 26b ust. 3 pr. zgrom. jest przepisem odsyłającym. Powołanie bowiem art. 14 pkt 3 pr. zgrom. następuje tutaj w celu unikania powtórzenia treści normatywnej zawartej w tzw. przepisie odniesienia – i uczynienie przez to tekstu prawnego bardziej zwięzłym<sup>42</sup>. Na ich podstawie organ zobowiązany do stosowania prawa otrzymuje wszystkie elementy konieczne do skonstruowania pełnej normy prawnej; część z nich wyraża przepis odsyłający (art. 26b ust. 3 pr. zgrom), a część przepis odniesienia (art. 14 pkt 3 pr. zgrom.)<sup>43</sup>.

Powyższa konkluzja jednak nie przesądza o tym, jaki jest efekt stosowania tak skonstruowanych przepisów prawa. Unikając – niepotrzebnego w ramach niniejszej notatki z uwagi na zakres pytań prawnych – uwikłania w rozważania dotyczące kompetencji organu gminy w zakresie wydania zakazu zgromadzenia organizowanego w trybie uproszczonym, należy zgodzić się z tezą, iż funkcją art. 26b ust. 3 pr. zgrom. nie jest ukształtowanie samoistnej podstawy prawnej do wydania decyzji administracyjnej organu gminy zakazującej odbywania zgromadzenia. Z porównania bowiem art. 26a–26b z art. 14 pkt 3 pr. zgrom. wynika dość jasno, że kompletna norma kompetencyjna wynika już z tego ostatniego przepisu; mianowicie w art. 14 pkt 3 pr. zgrom. przewiduje się, że organ gminy wydaje decyzję o zakazie zgromadzenia nie później niż na 96 godzin przed planowaną datą zgromadzenia, jeżeli zgromadzenie

<sup>42</sup> J. Wróblewski, *Przepisy odsyłające*, [w:] J. Wróblewski, *Pisma wybrane*, wybór i wstęp M. Zirk-Sadowski, Warszawa 2015, s. 267.

<sup>43</sup> J. Nowacki, „Odpowiednie” stosowanie przepisów prawa, „Państwo i Prawo” 1964, z. 3, s. 376.

ma się odbyć w miejscu i czasie, w których odbywają się zgromadzenia organizowane cyklicznie, o których mowa w art. 26a. Wobec kompletności powołanej regulacji prawnej, brzmienie art. 26b ust. 3 pr. zgrom., zgodnie z którym *jeżeli wojewoda wydał zgodę na odbycie zgromadzenia cyklicznego w miejscu i czasie, w których miało się odbyć inne zgromadzenie, organ gminy, w ciągu 24 godzin od otrzymania informacji, o której mowa w ust. 2, wydaje decyzję, o której mowa w art. 14 pkt 3* – nie wskazuje na wolę ustawodawcy upoważnienia organu gminy do wydania decyzji, lecz raczej na zobowiązanie organu gminy do wydania takiej decyzji w granicach i na podstawie kompetencji przypisanych temu organowi przez przepis odniesienia, kiedy zachodzą okoliczności przewidziane w przepisie odsyłającym. Innymi słowy, powołanie art. 14 pkt 3 pr. zgrom. następuje dla pozyskania rozwiązania merytorycznego, a nie dla poszerzenia zakresu stosowania przepisu odniesienia<sup>44</sup>. Wydaje się więc zasadny wniosek, że decyzję zakazującą zgromadzenia organ gminy powinien wydać bezpośrednio na podstawie art. 14 pkt 3 pr. zgrom., w okolicznościach wynikających z hipotezy normy prawnej zrekonstruowanej wprost na tej właśnie podstawie, nie zaś w oparciu o art. 26b ust. 3 w związku z art. 14 pkt 3 tej ustawy.

Uzupełniając dotychczasowe uwagi notatki godzi się podkreślić, że decyzja zakazująca zgromadzenia jest niewątpliwie aktem administracyjnym. Jego forma jest tożsama ze stosowaną na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach (t. jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 397 z późn. zm.). Oznacza to, że przy wydawaniu zakazu zgromadzenia stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>45</sup>. Ustalenie to ma istotne znaczenie z punktu widzenia zarówno charakteru, jak i celów postępowania przed sądem powszechnym z odwołania od decyzji organu gminy. Sprawa wszczęta przed sądem okręgowym na podstawie art. 16 pr. zgrom. ma charakter sprawy cywilnej w znaczeniu formalnym (art. 1 *in fine* k.p.c.), zaś jej celem jest kontrola legalności decyzji organu administracji publicznej. Za otwarciem drogi sądowej w sprawach cywilnych przed sądami powszechnymi w tym wypadku zdecydowały niewątpliwie względy celowości, a konkretnie dążenie do ułatwienia zainteresowanym dostępu do sądu oraz przyśpieszenia biegu postępowania, w którym czynnik czasu odgrywa szczególną rolę.

Jak dalej wynika z art. 26b ust. 4 pr. zgrom., w przypadku niewykonania przez organ gminy obowiązku wydania, w ciągu 24 godzin od otrzymania informacji, zakazu zgromadzenia kolidującego z tzw. zgromadzeniem cyklicznym, wojewoda wydaje niezwłocznie **zarządzenie zastępcze** o zakazie zgromadzenia. Abstrahując od bliższego wyjaśnienia trybu i terminu działania tego organu, należy w tym miejscu skupić się wyłącznie na umiejscowieniu tej instytucji prawnej względem decyzji organu

---

<sup>44</sup> Zob. M. Hauser, *Przepisy odsyłające. Zagadnienia ogólne*, „Przegląd Legislacyjny” 2003, nr 4, s. 81. W literaturze przedmiotu wyjaśnia się, że przepisy odsyłające dla pozyskania rozwiązania merytorycznego służą przepisom podstawowym w ten sposób, że wskazują interpretatorowi, jakie przepisy należy wziąć pod uwagę przy ustalaniu konotacji normy wynikającej z przepisu podstawowego, natomiast przepisy rozszerzające zakres zastosowania cechują się tym, że zwrot odesłania jest sformułowany w samym fragmencie odniesienia; szerzej zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Problemy i zasady redagowania tekstów prawnych*, Warszawa 1993, s. 93 i n.

<sup>45</sup> A. Jakubowski, [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Prawo o zgromadzeniach. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 90.

gminy. Uzasadnienie projektu ustawy nie odnosi się do jej istoty, poprzestając na powtórzeniu treści przepisu<sup>46</sup>. W toku procesu legislacyjnego wyrażany był pogląd, iż chodzi o „jakby naprawienie, wykonanie obowiązku za gminę, która go nie realizuje”<sup>47</sup>. Problematyka zaskarżania zarządzeń zastępczych na drodze sądowej nie była wówczas przedmiotem debaty, mimo że sygnalizowano ją w opiniach przedkładanych Sejmowi w procesie ustawodawczym<sup>48</sup>.

Starając się wskazać rozwiązanie omawianego zagadnienia wypada skonstatować, że zarządzenie zastępcze – chociaż istotnie wcześniej nie recypowane na gruncie prawa o zgromadzeniach – nie jest jednak w systemie prawa polskiego instytucją nową. Dlatego też, niezależnie od przyczyn, które moim zdaniem w ogóle dyskwalifikują wyrok TK z dnia 16 marca 2017 r., Kp 1/17 jako akt organu władzy publicznej, częściowo dystansuję się od zawartego tam poglądu, zgodnie z którym zarządzenie zastępcze z art. 26b ust. 4 pr. zgom. stanowi instytucję swoistą, istniejącą poza systemem środków nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, którą należy rozpatrywać wyłącznie na gruncie prawa o zgromadzeniach, z wykluczeniem innych ustaw<sup>49</sup>. Jeśli chodzi o pierwszą część tej wypowiedzi, trudno byłoby mi się z nią zgodzić; nieco mniej wątpliwości budzi jedynie jej część końcowa.

Określając własne stanowisko w tej sprawie, chciałbym zaznaczyć, że zarządzenie zastępcze, o którym mowa w art. 26b ust. 4 pr. zgom. trzeba jednak uważać za środek nadzorczy wobec organu j.s.t. (konkretnie organu gminy). Jego cechą bowiem jest zastąpienie określonych działań organu samorządowego w sytuacji, gdy ten ostatni nie podejmuje nakazanych mu przez prawo czynności. Innymi słowy, przez wydanie zarządzenia ma dojść do „wypełnienia luki” powstałej wskutek bezczynności właściwego organu samorządowego<sup>50</sup>. Zgodnie z art. 6 pr. zgom. organom gminy powierzono prowadzenie postępowań w przedmiocie zgromadzeń publicznych<sup>51</sup> w ramach realizacji zadań zleconych (co będzie przedmiotem dalszych rozważań), o jakich mowa bliżej w art. 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>52</sup>. Równolegle na gminę nałożone zostały zadania własne, które obejmują

---

<sup>46</sup> Druk sejmowy VIII kadencji, nr 1044.

<sup>47</sup> Zob. wypowiedź Zastępcy Dyrektora Departamentu Prawnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji M. Wereszczyńskiego na posiedzeniu Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych (Nr 69) Sejmu RP VIII kadencji z dnia 30 listopada 2016 r., [http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy8.nsf/0/30FED136260A0A8DC125808800502621/\\$file/0131708.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy8.nsf/0/30FED136260A0A8DC125808800502621/$file/0131708.pdf), s. 28.

<sup>48</sup> Opinia SN do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo o zgromadzeniach z dnia 30 listopada 2016 r., BSA I-021-499/16, s. 17.

<sup>49</sup> Por. wyrok TK z 16.03.2017 r., Kp 1/17, jw., pkt 5.2.7 uzasadnienia.

<sup>50</sup> Zamiast wielu zob. M. Chlipała, *Zarządzenie zastępcze wojewody jako środek nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 7, s. 82; P. Chmielnicki, W. Kisiel, *Rozstrzygnięcie nadzorcze i zarządzenie zastępcze: alternatywa czy współwystępowanie*, „Finanse Komunalne” 2005, nr 7-8, s. 5.

<sup>51</sup> Jedynie tytułem przykładu, zob. następujące przepisy pr. zgom.: art. 9 (zawiadomienie o zamiarze zorganizowania zgromadzenia), art. 12–13 (rozstrzygnięcie kolizji zgromadzeń w tym samym miejscu i czasie), art. 14 (orzekanie o zakazie zgromadzenia), art. 17 (wyznaczenie przedstawiciela), art. 20 (rozwiązanie zgromadzenia).

<sup>52</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 z późn. zm.; dalej jako „**u.s.g.**”.



m.in. sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli (art. 7 ust. 1 pkt 14 u.s.g.).

Wydając zarządzenie zastępcze, o jakim mowa w analizowanym przepisie, wojewoda ustala stan faktyczny (brak decyzji) i stosownie do wyniku tego ustalenia dokonuje ewentualnej korekty działalności organu gminy. Jest oczywiste, że celem czynności wojewody, zgodnie z intencją ustawodawcy, ma być zapewnienie przestrzegania prawa, a konkretniej – art. 14 pkt 3 pr. zgrom. Wskazane wyżej cechy zarządzenia zastępczego wojewody, wydawanego w trybie art. 26b ust. 4 pr. zgrom., odpowiadają ustalonym w orzecznictwie cechom nadzoru nad działalnością samorządową<sup>53</sup>.

Natomiast wypada zgodzić się z tezą, iż zarządzenie zastępcze wojewody, jako szczególny środek nadzorczy nad działalnością samorządu terytorialnego, nie stanowi jednorodnej instytucji prawnej i problem jego zaskarżalności należy rozważyć raczej na podstawie przepisów ustawy szczególnej, jaką stanowi Prawo o zgromadzeniach (mimo że nie wyklucza to, jak będzie mowa niżej, porównania środków prawnych przysługujących od zarządzeń nadzorczych według tej ustawy z ich odpowiednikami w odrębnych ustawach). Za takim stanowiskiem przemawiają dwa – raczej wykluczające się – argumenty.

Z jednej strony można twierdzić, że stosowanie art. 16 pr. zgrom. zostało objęte zasięgiem odesłania z mocy art. 26e pr. zgrom. do odpowiedniego stosowania art. 8, art. 10-12 oraz art. 14-20 tej ustawy w sprawach nie tylko *verbatim* „zgromadzeń cyklicznych”, lecz we wszystkich kwestiach objętych zakresem normowania rozdziału 3a ustawy – Prawo o zgromadzeniach, a więc tak jeśli chodzi o zaskarżalność decyzji wojewody w przedmiocie zgody na cykliczne organizowanie zgromadzeń, jak i w sprawach decyzji organu gminy zakazujących zgromadzeń kolidujących ze zgromadzeniami cyklicznymi lub zgromadzeń jednostkowych w ramach autoryzowanego przez wojewodę cyklu czy też wreszcie zarządzeń zastępczych wojewody wydanych w wypadku niewykonania przez organ gminy zakazu zgromadzenia zwykłego kolidującego ze zgromadzeniem w ramach cyklu. Wypada podkreślić, że tak rozumiany przepis – pomimo pewnej niezręczności jego sformułowania – zapewniłby jednolitą kognicję sądu okręgowego właściwego ze względu na siedzibę organu gminy w sprawach odwołań od wszystkich aktów administracyjnych dotyczących organizowania zgromadzeń cyklicznych, tak jak ma to miejsce w ramach rozdziału 2 ustawy zatytułowanego „Organizowanie, odbywanie i rozwiązywanie zgromadzeń”.

Z drugiej jednak strony, zakładając zasadność wyrażanych niekiedy wątpliwości, czy aby na pewno przepis odsyłający obejmuje swoim zakresem kwestię zaskarżalności zarządzeń zastępczych, można posiłkować się następującym rozumowaniem. Zarządzenie zastępcze wojewody w sprawach, o jakich mowa w art. 26b ust. 4 pr. zgrom., nie dotyczy spraw, o jakich mowa w art. 98a ust. 1 i 2 u.s.g. (wygaśnięcia mandatu radnego lub wójta, a także odwołania lub rozwiązania stosunku

---

<sup>53</sup> Zob. zwłaszcza uchwałę TK z dnia 5 października 1994 r., W 1/94, OTK 1994, z. 2, poz. 47; wyrok NSA z dnia 27 marca 2014 r., I OSK 3043/13, urzędowo niepubl.

pracy pracownika samorządowego zajmującego określone stanowiska w urzędzie gminy), a więc takich, co do których zachodzi niebudzący wątpliwości przypadek ich zaskarżalności do sądu administracyjnego. Zarządzenia zastępcze są wydawane jedynie w sprawach enumeratywnie przewidzianych w ustawach, co czyni zadość konstytucyjnej zasadzie ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Skoro zaś rozważany przypadek nie mieści się w zakresie spraw z ustawy o samorządzie gminnym, to i podstawy prawnej wniesienia skargi do sądu administracyjnego nie dostarcza tutaj art. 98 w zw. z art. 98a ust. 3 u.s.g. Jednak nawet gdyby nawet założyć, że niezależnie od tego skarga do sądu administracyjnego mogłaby przysługiwać zainteresowanym – chociażby na podstawie art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a.<sup>54</sup> – i tak należy wykluczyć taką wykładnię obowiązujących ustaw w oparciu o dalsze argumenty natury systemowej oraz funkcjonalnej. Prawne ukształtowanie postępowania przed sądami administracyjnymi *de lege lata* nie zapewniłoby zainteresowanym odpowiednio efektywnej ochrony prawnej, uwzględniającej poszanowanie praw i wolności jednostek, a zwłaszcza wolności zgromadzeń. Zastosowanie art. 16 pr. zgrom. do zaskarżania zarządzeń zastępczych w przedmiocie zakazu zgromadzenia należy zatem dopuścić – jeśli nie przez odesłanie do jego odpowiedniego stosowania na mocy art. 26e pr. zgrom., to przynajmniej przez analogię z przepisu (*per analogiam legis*). Jak wskazuje się w piśmiennictwie, *analogia legis* jest wnioskowaniem prawniczym, którego głównym zadaniem jest wypełnianie luk w prawie, choć wskazuje się i inne cele jej zastosowania: usunięcie wątpliwości, jakie nasuwa sformułowanie przepisu, albo modernizację przepisu prawa<sup>55</sup>.

Zdając sobie sprawę, że Sąd Najwyższy w składzie podejmującym uchwałę stanie wobec problemu doprecyzowania podstawy prawnej stosowania art. 16 pr. zgrom., mimo wątpliwości, jakie mam w tym zakresie, optuję za zastosowaniem tego przepisu na zasadzie odesłania do jego odpowiedniego stosowania, czemu podporządkuję moje dalsze rozważania.

Z powyższych przyczyn trzeba zgodzić się z twierdzeniem, że zaskarżalność zarządzeń zastępczych powinna być potraktowana jako przypadek rozstrzygany na podstawie przepisów ustawy – Prawo o zgromadzeniach, w ramach jej art. 16.

### **III.2. Organ gminy jako potencjalny uczestnik postępowania na podstawie art. 16 pr. zgrom.**

Stanowiąc ustawę z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach, ustawodawca zdecydował o zmianie właściwości organów władzy sądowniczej w sprawach dotyczących zakazu organizowania zgromadzeń – przenosząc je z zakresu jurysdykcji sądów administracyjnych do sądów powszechnych. Zgodnie z art. 16 pr. zgrom.:

---

<sup>54</sup> Zob. ustawę z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1369 z późn. zm.).

<sup>55</sup> Ogólnie zob. M. Kosiarski, *Zakres stosowania analogii legis w prawie administracyjnym: (część I)*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2003, nr 1, s. 48 i cyt. tam stanowiska piśmiennictwa (zwłaszcza w przyp. 42).

**Art. 16. 1.** *Odwołanie od decyzji o zakazie zgromadzenia wnosi się bezpośrednio do sądu okręgowego właściwego ze względu na siedzibę organu gminy w terminie 24 godzin od jej udostępnienia w Biuletynie Informacji Publicznej. Wniesienie odwołania nie wstrzymuje wykonania decyzji o zakazie zgromadzenia.*

2. *Sąd okręgowy zawiadamia niezwłocznie organ gminy o wniesieniu odwołania od decyzji o zakazie zgromadzenia przez udostępnienie informacji o wniesieniu odwołania na stronie podmiotowej sądu w Biuletynie Informacji Publicznej i informuje organizatora zgromadzenia i organ gminy o terminie rozprawy za pomocą środków komunikacji elektronicznej.*

3. *Sąd okręgowy rozpatruje odwołanie od decyzji o zakazie zgromadzenia w postępowaniu nieprocesowym niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 24 godzin od wniesienia odwołania.*

4. *Uczestnikami postępowania są wnoszący odwołanie od decyzji o zakazie zgromadzenia i organ gminy. Niestawiennictwo uczestników nie tamuje rozpoznania sprawy.*

5. *Sąd okręgowy doręcza niezwłocznie postanowienie kończące postępowanie w sprawie wraz z uzasadnieniem uczestnikom postępowania.*

6. *Postanowienie uwzględniające odwołanie podlega natychmiastowemu wykonaniu.*

7. *Na postanowienie sądu okręgowego przysługuje w terminie 24 godzin od jego wydania zażalenie do sądu apelacyjnego, który rozpoznaje je w terminie 24 godzin. Od postanowienia sądu apelacyjnego nie przysługuje skarga kasacyjna i podlega ono natychmiastowemu wykonaniu.*

Jak wspomniano już wcześniej, sprawy z odwołania od decyzji w przedmiocie zakazu zgromadzenia stanowią z punktu widzenia art. 1 k.p.c. kategorię spraw cywilnych w znaczeniu formalnym. Z istoty swojej są to sprawy publicznoprawne, które przekazano na drogę postępowania cywilnego przed sądami powszechnymi ze względów celowości (domyślnie chodziło o efektywność i szybkość postępowania)<sup>56</sup>. Jak z kolei wynika zarówno z wyraźnego brzmienia art. 16 ust. 3 pr. zgrom., jak i z użycia przez ustawodawcę charakterystycznych zwrotów („uczestnicy” – art. 16 ust. 4 pr. zgrom.; „postanowienie” – art. 16 ust. 5–7 pr. zgrom), właściwy jest tryb nieprocesowy. Ta okoliczność, jak się zaraz okaże, nie pozostaje bez wpływu na proponowane rozstrzygnięcie w przedmiocie pierwszego zagadnienia prawnego.

Przekazując sprawy cywilne w znaczeniu materialnym na drogę sądowego postępowania cywilnego, ustawodawca dysponuje znacznym marginesem swobody jeśli chodzi o wybór pomiędzy trybem procesu – jako zasadniczym trybem rozpoznania spraw cywilnych – a postępowaniem nieprocesowym. Jeśli chodzi o przesłanki dokonania wyboru jednego z tych trybów, w doktrynie prawa procesowego cywilnego

---

<sup>56</sup> Realizacja tych celów bywa jednak krytycznie oceniana, przede wszystkim z uwagi na jego możliwą niezgodność z art. 10 w zw. z art. 184 Konstytucji RP, a także brak doświadczenia sędziów sądów powszechnych w sprawach administracyjnych; zob. A. Jakubowski, [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski, *Prawo o zgromadzeniach...*, s. 125-126.

często wskazywano na występowanie (lub brak) sporu o prawo. Jak podnosił jeden z komentatorów, sama nazwa „postępowanie nieprocesowe” wskazuje na to, że w postępowaniu tym rozpoznawanie spraw nie odbywa się w procesie (art. 13 § 1 k.p.c.), w którym zawsze występują dwie strony o z reguły przeciwstawnych interesach, lecz z udziałem uczestników, których liczba może być różna (od jednego do bardzo wielu), przy czym ich interesy mogą, lecz nie muszą, być sprzeczne<sup>57</sup>. Tak więc brak sporu o prawo nie stanowi rzeczywistej cechy odróżniającej proces od trybu postępowania nieprocesowego, w którym imperatywne rozstrzygnięcie sporów o prawo nie ma bynajmniej charakteru epizodycznego, ale dotyczy stosunkowo pokaźnej grupy spraw objętych zakresem tego postępowania – albo w odniesieniu do przedmiotu samej sprawy, albo w ramach rozstrzygnięcia kwestii prejudycjalnych dla wyniku postępowania<sup>58</sup>. W literaturze wskazuje się, że współczesne tendencje rozwojowe wyraźnie wskazują na przesunięcie kryterium braku sporu o prawo jako kryterium różnicującego oba tryby postępowania rozpoznawczego na dalszy plan – jakkolwiek tylko w tych wypadkach, w których silnie zarysowujący się interes publiczny przemawia za przekazaniem sprawy do trybu postępowania nieprocesowego mimo spornego charakteru sprawy<sup>59</sup>.

W konkluzji można więc powiedzieć, że kryterium braku sporu o prawo ma w przypadku postępowania nieprocesowego znaczenie względne, zaś w tym trybie mogą być rozstrzygane również sprawy sporne, jeżeli przemawia za tym interes publiczny. Kierując pewien rodzaj spraw do trybu postępowania nieprocesowego, ustawodawca dokonuje oceny istoty danej sprawy, w celu zapewnienia jak najskuteczniejszej ochrony prawnej; kwalifikacja spraw do procesu lub postępowania nieprocesowego bywa w znacznej mierze warunkowana normami prawa materialnego, co jest najbardziej widoczne właśnie w ramach postępowania nieprocesowego: prawo materialne determinuje tutaj przedmiot postępowania, charakter i treść orzeczenia, a czasem nawet wywiera wpływ na reguły postępowania. Niewątpliwą zaletą postępowania nieprocesowego jest elastyczność struktury jego postępowania, która – w przeciwieństwie do trybu procesu – lepiej pozwala uwzględnić właściwe cechy poszczególnych spraw<sup>60</sup>.

---

<sup>57</sup> B. Dobrzański, [w:] Z. Resich, W. Siedlecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. I, Warszawa 1975, s. 763; podobnie W. Siedlecki, [w:] J. Policzkiewicz, W. Siedlecki, E. Wengerek, *Postępowanie nieprocesowe*, Warszawa 1980, s. 12.

<sup>58</sup> W. Lubiński, *Istota i charakter prawny działalności sądu w postępowaniu nieprocesowym*, Toruń 1985, s. 89-90.

<sup>59</sup> K. Korzan, *Postępowanie nieprocesowe*, Warszawa 2004, s. 22; zob. również pogląd Piotra Ryłskiego, którego zdaniem nie jest wykluczone, że ustawodawca wyjątkowo zdecyduje o przekazaniu do postępowania nieprocesowego także spraw, które mogłyby być ze względu na cechę dwustronności rozpoznane w trybie procesu, lecz uczyni to ze względów celowościowych – jak np. w sprawach z zakresu przepisów o przedsiębiorstwach państwowych i samorządzie załogi (art. 691<sup>1</sup> k.p.c.); zob. P. Ryłski, *Uczestnik postępowania nieprocesowego – zagadnienia konstrukcyjne*, Warszawa 2017, s. 55-56.

<sup>60</sup> A. Łazarska, *Rzetelny proces cywilny*, Warszawa 2012, s. 398; A. Miączyński, *Specyfika postępowania nieprocesowego*, [w:] *Proces i prawo: rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Jerzego Jodłowskiego*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk – Łódź 1989, s. 409, 413-414. Również w orzecznictwie SN słusznie zaakcentowano cechę postępowania nieprocesowego polegającą na tym, że częściej niż proces ma ono charakter prewencyjny (ochronny) oraz że znacznie mocniej akcentowany jest w nim interes publiczny. Jak wskazuje Sąd Najwyższy, niejednokrotnie

Dotychczasowe rozważania pozwalają stwierdzić, że za przekazaniem spraw odwołania od zakazu zgromadzenia do trybu postępowania nieprocesowego – uwzględniając domniemanie racjonalności ustawodawcy – musiał leżeć głębszy zamysł, związany z ochroną interesu publicznego. Nie chodzi więc jedynie o to, aby rozstrzygnąć spór pomiędzy organizatorem zgromadzenia o organem władzy publicznej, który zakazuje jego odbywania, mimo że spór taki niewątpliwie towarzyszy wydaniu decyzji na podstawie art. 14 pr. zgrom.; siłą rzeczy nie inaczej jest również w razie gdy zakaz zgromadzenia wynika z zarządzenia zastępczego właściwego wojewody. Odwołanie od zakazu zgromadzenia zapewnia sądową ochronę tzw. publicznych praw podmiotowych jednostki<sup>61</sup>, których gwarancje stanowią jeden z zasadniczych elementów porządku prawnego i demokratycznego modelu państwowego<sup>62</sup>. Stąd wynika potrzeba takiego ukształtowania postępowania przed sądem, aby w maksymalnym stopniu zabezpieczyć wszystkim zainteresowanym możliwość nieskrępowanego korzystania z tych praw, a ponadto umożliwić bardzo szybkie rozstrzygnięcie powstających na tym tle kontrowersji różnej natury, i to niekoniecznie determinowanych przez indywidualny interes organizatora zgromadzenia.

Z perspektywy dotychczasowych rozważań wynika, że pomimo zasadniczej zbieżności funkcji sądu w procesie i postępowaniu nieprocesowym – polegającej w obu wypadkach na wymiarze sprawiedliwości – rola sądu koncentruje się w mniejszym stopniu na rozstrzyganiu sporu o prawo (nawet jeśli taki element w danym postępowaniu nieprocesowym występuje), zaś w większej mierze dotyczy ona prawidłowego ustalenia stanu prawnego w interesie wszystkich uczestników obrotu<sup>63</sup>. Odpowiednio zatem charakteryzującą proces cywilny zasadę **dwustronności** wypiera w trybie postępowania nieprocesowego zasada **uczestnictwa**, zapewniająca temu ostatniemu trybowi cywilnego postępowania rozpoznawczego większą elastyczność jego struktury podmiotowej. Należy przy tym podkreślić, że kształt zasady uczestnictwa nie wynika z natury postępowania nieprocesowego, lecz z decyzji ustawodawcy; daje się przy tym zaobserwować, jak już wspomniano, tendencja do przekazywania do postępowania nieprocesowego tych spraw, które nie mogą być

---

podłożem spraw nieprocesowych są **przepisy prawa publicznego oraz uprawnienia i obowiązki wynikające z tego prawa**. Postępowanie nieprocesowe wyróżnia się także tym, że częściej niż w procesie zapadają w nim orzeczenia konstytutywne, tj. tworzące albo kształtujące stosunki prawne dotyczące wielu różnych podmiotów; zob. uchwałę składu 7 sędziów SN z dnia 20 kwietnia 2010 r. (zasada prawna), III CZP 112/09, OSNC 2010, z. 7-8, poz. 98.

<sup>61</sup> Na ten temat szerzej zob. M. Bernaczyk, *Pojęcie publicznych praw podmiotowych w świetle Konstytucji RP*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. I, Warszawa 2010, s. 232 i n.

<sup>62</sup> Należy zgodzić się z obserwacją jednej z autorek, której zdaniem znaczenie ochrony publicznych praw podmiotowych „...wysuwa się na pierwszy plan w tzw. »trudnych« okresach dla państwa [...]. Każda bowiem zmiana rewolucyjna (bez względu na miejsce i czas) godzi nieubłagalnie w katalog praw, jakie zostały prawnie zagwarantowane w poprzedniej formacji ustrojowej. Konkludując, można stwierdzić, że świadczy to o doniosłości oraz wadze wspomnianych praw podmiotowych, których posiadanie stwarza obywatelom poczucie bezpieczeństwa oraz gwarantuje swobodę w podejmowaniu działań na tych płaszczyznach, które zostały im konstytucyjnie przyznane.”; K. Tomaszewska, *Znaczenie i zakres ochrony publicznych praw podmiotowych a ochrona interesu jednostki*, „Folia Iuridica Wratislaviensis” 2012, vol. 1, No. 1, [http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/40096/00\\_Start.pdf](http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/40096/00_Start.pdf), s. 116

<sup>63</sup> W podobnym kierunku zob. K. Lubiński, *Istota...*, s. 251 i n.

rozpoznane w procesie ze względu na zasadę dwustronności, choć nie każdy rodzaj sprawy rozpoznawanej w postępowaniu nieprocesowym charakteryzuje się brakiem sporu o prawo<sup>64</sup>. Można chyba ogólnie stwierdzić, że *in concreto* ilość uczestników postępowania nieprocesowego zostaje w dużej mierze określona przez materialnoprawne podłoże sprawy i raczej rzadko podlega ograniczeniu jeśli chodzi o udział osób trzecich (o czym bliżej za chwilę). Pozytywny aspekt zasady uczestnictwa zatem oznacza dopuszczenie do udziału w sprawie tych podmiotów, które w rozstrzygnięciu mają interes prawny, choćby nawet pośredni. Negatywny aspekt oznacza zaś brak w postępowaniu nieprocesowym stron o określonej z góry pozycji procesowej – w zamian za to występują tutaj w dowolnej liczbie samodzielnie działające podmioty o tych samych lub zbliżonych uprawnieniach procesowych; dotyczy to również pozycji prawnej wnioskodawcy. Liczba tych podmiotów nie jest z góry określona i zależy wyłącznie od przedmiotu postępowania. Postępowanie nieprocesowe może więc toczyć się zarówno z jednym, jak i z wieloma uczestnikami<sup>65</sup>, których interesy są zbieżne lub sprzeczne, a niejednokrotnie przenikają się i krzyżują<sup>66</sup>.

Kluczowego znaczenia nabiera odpowiedź na pytanie o wzajemne relacje między art. 16 ust. 4 w zw. z art. 26e pr. zgrom. a art. 510 § 1 k.p.c. Rzutuje ona bezpośrednio na odpowiedź, czy organ gminy jest uprawniony do wzięcia udziału w sprawie jako uczestnik<sup>67</sup> tego postępowania. Dopiero w drugiej kolejności – jako bardziej specyficzną – należy rozstrzygnąć kwestię, czy może on wszcząć postępowanie w przedmiocie odwołania od zarządzenia zastępczego wojewody.

W tym miejscu winienem wyjaśnić jedno, kluczowe założenie, które przyjmuję za punkt wyjścia do dalszych rozważań. Otóż wbrew zapatrywaniom Sądu pytającego, wyrok TK o sygn. Kp 1/17 nie rozstrzyga moim zdaniem wątpliwości sformułowanych w pytaniach prawnych i nie powinien być traktowany jako wyznaczający kierunek uchwały. Przemawia za tym nawet nie tyle wadliwość postępowania rzutująca na procesowy byt wyroku, ile raczej fakt, że wniosek Prezydenta RP dotyczył jednoznacznie zbadania zgodności art. 1 pkt 4 noweli w zakresie, w jakim art. 26b ust. 4 pr. zgrom. wyłącza możliwość zaskarżenia przez **organizatora zgromadzenia** zarządzenia zastępczego wojewody o zakazie zgromadzenia, z art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 w zw. z art. 57 Konstytucji RP. Trybunał nie wypowiedział się, ponieważ nie mógł, o tym, komu ewentualnie przysługiwałby status uczestnika postępowania przed sądem powszechnym w przedmiocie odwołania od zarządzenia zastępczego. Ponadto umorzenie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym odnośnie do wskazanego zarzutu wniosku Prezydenta można potraktować jako zmanifestowanie braku zainteresowania, a wręcz zbagatelizowanie kwestii zaskarżalności zarządzeń zastępczych. W tej sytuacji uzupełnienie tej luki przez Sąd Najwyższy staje się koniecznością.

---

<sup>64</sup> P. Ryłski, *Uczestnik...*, s. 54.

<sup>65</sup> P. Ryłski, *Uczestnik...*, s. 70–71.

<sup>66</sup> Zob. cyt. uchwała SN z 20 kwietnia 2010 r., III CZP 112/09 [przyp. 60].

<sup>67</sup> Sąd Apelacyjny w pierwszym pytaniu w niewłaściwy sposób postuluje się pojęciem „strony”, co jednak należy uznać za oczywistą omyłkę.

W dotychczasowym orzecznictwie Sądu Apelacyjnego w W., które zwięźle zreferowano w uzasadnieniu zagadnienia prawnego, przeciwko tezie o przyznaniu organowi gminy statusu uczestnika postępowania w przedmiocie odwołania od zarządzenia zastępczego wojewody wydanego na podstawie art. 26b ust. 4 pr. zgom. wysunięto dwa, konkretne argumenty. Po pierwsze, w niektórych orzeczeniach tenże sąd traktuje art. 16 ust. 4 pr. zgom. jako przepis, który – odpowiednio stosowany – enumeratywnie przypisuje status uczestników postępowania **tylko** organizatorowi zgromadzenia oraz wojewodzie, który wydał zaskarżone zarządzenie zastępcze. Po drugie, jak gdyby niezależnie od tego wskazuje się iż brak jest „podstaw prawnych uzasadniających prawo organu gminy do skarżenia rozstrzygnięcia wojewody, które [...] nie dotyczy przecież sfery praw gminy, lecz praw organizatora”<sup>68</sup>.

Żadnego z tych argumentów nie można uznać za zasadny.

Przede wszystkim wątpliwe jest stanowisko, zgodnie z którym art. 16 ust. 4 pr. zgom. celowo ustanowiono po to, aby ograniczyć liczbę uczestników postępowania nieprocesowego w sprawach zakazu zgromadzeń publicznych. W wypadku gdy krąg podmiotów, które mogą mieć interes prawny we wszczęciu postępowania jest znany, ustawodawca kwestię uprawnienia do wszczęcia postępowania albo pomija milczeniem, dlatego że jest ono oczywiste i nie wymaga wyraźnego uregulowania, albo też przyznaje je wyraźnie pewnym wyliczonym przez siebie podmiotom – wtedy, gdy zachodzi uzasadniona obawa, że mogłoby ono nastroczać w praktyce wątpliwości lub wtedy gdy uprawnienie, o którym mowa, ustawodawca chce przyznać z pewnych względów tylko tym, a nie innym podmiotom<sup>69</sup>. Zdarza się więc, że ustawodawca wskazuje enumeratywnie, kto jedynie może uczestniczyć w danym rodzaju postępowania; przykład takiej praktyki stanowi chociażby art. 626<sup>1</sup> § 2 k.p.c., zgodnie z którym uczestnikiem postępowania wieczystoksięgowego są wnioskodawca i **tylko** te osoby, których prawa zostały wykreślone lub obciążone bądź na rzecz których wpis ma nastąpić. Podobne przepisy spotyka się również w regulacjach pozakodeksowych, np. jeśli chodzi o postępowanie nieprocesowe w sprawach o przyznanie kompensaty ofiarom niektórych czynów zabronionych, w art. 8 ust. 6 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych czynów zabronionych (Dz. U. z 2016 r. poz. 325) wyraźnie stanowi się, że uczestnikami postępowania są **wyłącznie** osoba uprawniona i prokurator. We wszystkich tych wypadkach rezultat osiągnięty przy wykorzystaniu językowych dyrektyw wykładni nie pozostawia większych wątpliwości, iż udział osób innych niż wskazane jest z mocy prawa wyłączony<sup>70</sup>. Są one zatem nie tylko tzw. uczestnikami z mocy prawa (zob. dalsze rozważania), lecz co więcej, wyłącznymi podmiotami danego rodzaju postępowania.

<sup>68</sup> Zob. uzasadnienie postanowienia SA w W. z dnia 2 czerwca 2017 r., I ACz 889/17, LEX nr 2300204; aprobuje zob. postanowienie SA w W. z dnia 16 września 2017 r., VI ACz 2290/17, niepubl., <http://n-0-129.dcs.redcdn.pl/file/o2/tvn/web-content/m/p1/f/752d25a1f8dbfb2d656bac3094bfb81c/6fb45741-413a-4467-ab27-7a9d29e8db53.pdf>.

<sup>69</sup> T. Rowiński, *Interes prawny w procesie cywilnym i w postępowaniu nieprocesowym*, Warszawa 1971, s. 145.

<sup>70</sup> Zob. J. Gudowski, [w:] T. Ereciński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2016, s. 59 (Nb. 14 do art. 510); w judykaturze SN zob. zwłaszcza postanowienie SN z dnia 16 czerwca 2004 r., I CZ 48/04, OSNC 2005, nr 6, poz. 108 oraz uchwałę SN z dnia 7 lipca 2010 r., III CZP 45/10, OSNC 2010, nr 10, poz. 107.

Zdecydowanie bardziej kontrowersyjne są jednak przepisy takie jak choćby analizowany art. 16 ust. 4 pr. zgrom., w których brakuje zastrzeżenia, iż wyczerpująco wyszczególniają one uczestników postępowania. W rozważanym wypadku ustawodawca wskazał dwa podmioty będące uczestnikami z mocy prawa. Są to: wnoszący odwołanie od decyzji o zakazie zgromadzenia i organ gminy. Sensem tego rodzaju regulacji prawnej jest założenie, że udział tych konkretnych podmiotów jest w danym postępowaniu niezbędny dla prawidłowego rozstrzygnięcia lub zapewnienia ochrony praw innym uczestnikom postępowania; stąd też niekiedy – choć nie do końca poprawnie – mówi się w tego rodzaju sytuacjach o uczestnikach „koniecznych”<sup>71</sup>. W celu uzyskania statusu uczestnika postępowania przez podmioty wymienione przez ustawę nie jest konieczna żadna czynność procesowa sądu lub samych uczestników<sup>72</sup>. Można w związku z tym uznać, że art. 16 ust. 4 pr. zgrom. ustanawia niewzruszalne domniemanie prawne posiadania przez wymienione w nim podmioty interesu prawnego w rozumieniu art. 510 § 1 k.p.c.<sup>73</sup>. Analizowana regulacja prawna niewątpliwie była motywowana zamiarem przyśpieszenia postępowania, tak aby zdjąć z sądu, który co do zasady ma obowiązek wydać orzeczenie jeszcze przed terminem zgromadzenia, ciężar dokonywania własnej oceny, z czym udziałem powinno toczyć się postępowanie.

Należy jednak podkreślić, że w art. 16 ust. 4 pr. zgrom. nie posłużono się przy konstruowaniu katalogu uczestników postępowania zwrotem kwalifikującym „tylko”, „wyłącznie” lub podobnym<sup>74</sup>. Jakkolwiek zdarza się, że same sądy wywodzą legitymację do zainicjowania postępowania w oparciu o ocenę natury stosunku leżącego u podstaw danego rodzaju spraw<sup>75</sup>, nie jest dość przekonujące podejmowanie w tej formie prób ograniczenia zasady uczestnictwa w postępowaniu nieprocesowym, która według normy o charakterze ogólnym (art. 510 § 1 k.p.c.) polega jedynie na wykazaniu zainteresowania w sprawie. W takich wypadkach szczególnie trudno byłoby o osiągnięcie spójnych i niepodważalnych rezultatów interpretacji, której – w razie gdyby sąd *a limine* uznał niedopuszczalność wstąpienia pewnej kategorii podmiotów do udziału w sprawie – łatwo byłoby zarzucić arbitralność i zastępowanie ustawodawcy. Dowodzi tego dorobek judykatury dotyczącej omawianego problemu.

I tak, z jednej strony na tle przepisów ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego<sup>76</sup>, który wyszczególnia uczestników z mocy prawa postępowania w przedmiocie przyjęcia do szpitala psychiatrycznego, Sąd Najwyższy wysnuł konkluzję, iż art. 25 oraz art. 46 ust. 1 i 4 u.o.z.p. stanowią *lex specialis* w stosunku do art. 510 § 1 k.p.c., eliminując możliwość powołania się na ten ostatni przepis jako podstawę prawną dopuszczenia do udziału w sprawie osoby innej niż

---

<sup>71</sup> Zob. P. Rylski, *Uczestnik...*, s. 178, 182.

<sup>72</sup> Tamże, s. 177.

<sup>73</sup> Por. J. Ciechorski, *Glosa do postanowienia SN z dnia 14 listopada 2014 r., I CSK 653/14*, OSP 2015, z. 7, s. 1142.

<sup>74</sup> Por. postanowienia SN: z dnia 16 czerwca 2004 r., I CZ 48/04, OSNC 2005, nr 6, poz. 108; z dnia 18 lutego 2009 r., I CZ 1/09, LEX nr 1353074; .

<sup>75</sup> Zob. np. postanowienie SN z 13 grudnia 2013 r., III CZP 89/13, OSP 2015, nr 1, poz. 2, z glosą J. Bodio, s. 23 i n.

<sup>76</sup> Obowiązujący t. jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 882; dalej jako „*u.o.z.p.*”.



wskazane w ustawie<sup>77</sup>. Z drugiej jednak strony w innym orzeczeniu SN – dotyczącym podobnie skonstruowanego art. 546 § 1 k.p.c. – uznano, iż oprócz uczestników z mocy prawa w postępowaniu o ubezwłasnowolnienie może wziąć udział każdy zainteresowany w sprawie w rozumieniu art. 510 § 1 k.p.c. To stanowisko spotkało się z aprobatą w doktrynie<sup>78</sup>.

Można oczywiście zgodzić się z tezą, że w stanie prawnym przed wejściem w życie ustawy nowelizującej z dnia 13 grudnia 2016 r. trudno było wskazać podmioty inne niż organizator zgromadzenia („wnoszący odwołanie”) lub właściwy organ gminy, których uczestnictwo w postępowaniu wszczętym na skutek odwołania od zakazu zgromadzenia mogło być uzasadnione ich interesem (w znaczeniu interesu prawnego). Badana bowiem w postępowaniu sądowym kwestia legalności aktu administracyjnego zakazującego odbywania zgromadzenia realnie dotykała sfery prawnej tylko wspomnianych dwóch uczestników tego postępowania. Artykuł 16 ust. 4 pr. zgom. w zasadzie jedynie tę – wówczas oczywistą – konstatację potwierdzał, korespondując, jak wspomniano, z zakładanym przez ustawodawcę celem szybkości postępowania sądowego.

W niniejszej sprawie Sąd Najwyższy powinien jednak, jak sędzę, uwzględnić istotną zmianę okoliczności, jaką wywołuje grudniowa ustawa nowelizująca. Rozdział 3a przełamuje prosty i czytelny schemat stosunku organizator zgromadzenia-organ gminy, wywołując – być może nie do końca przewidziane w toku procesu ustawodawczego – konsekwencje w postaci nakładania się i przecinania sfer interesów co najmniej trzech podmiotów: organizatora zgromadzenia, wojewody oraz organu gminy; wykazaniu tego twierdzenia będzie poświęcona dalsza część bieżącego rozdziału notatki.

Patrząc na wspomniane wyżej przepisy z tej perspektywy, przypisanie ustawodawcy zamiaru ograniczenia *a limine* kręgu uczestników postępowania nieprocesowego wszczętego na skutek odwołania od zarządzenia zastępczego wojewody w przedmiocie wydania zakazu zgromadzenia tylko do wnoszącego odwołanie i organu wydającego zarządzenie zastępcze – z jednoczesnym wykluczeniem dopuszczenia do udziału w sprawie jakichkolwiek innych osób lub organów zainteresowanych w rozumieniu art. 510 § 1 k.p.c. – musi budzić jeszcze więcej wątpliwości niż według pierwotnego brzmienia obowiązującej ustawy – Prawo o zgromadzeniach. W sytuacji gdy ani ustawodawca, ani natura stosunku materialnoprawnego stanowiącego podłoże danej sprawy nie narzucają ograniczenia udziału w sprawie przez różne osoby wykazujące interes prawny, nie należy tego domniemywać. Wykładnia taka sprzeciwia się bowiem powszechnemu prawu do sądu, zagwarantowanemu zarówno przez przepisy polskiego prawa wewnętrznego (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), jak i prawa międzynarodowego (art. 6 ust. 1 EKPC). Skoro postępowanie nieprocesowe – podobnie jak proces cywilny – stanowi jedną z form

---

<sup>77</sup> Postanowienie SN z dnia 14 listopada 2014 r., I CSK 653/14, OSNC 2015, nr 12, poz. 143; OSP 2015, z. 7-8, poz. 76 (z glosą J. Cichorskiego).

<sup>78</sup> Postanowienie z dnia 10 lutego 1978 r., I CZ 134/77, OSP 1978, z. 11, poz. 201; I. Kleniewska, *Postępowanie w sprawach o ubezwłasnowolnienie w praktyce sądowej*, „Prawo w działaniu” 2006, nr 1, s. 126; J. Gudowski, [w:] T. Ereciński (red.), *Kodeks...*, t. IV, s. 183 (Nb. 2 do art. 546).

wymiaru sprawiedliwości oraz udzielania podmiotom prawa ochrony sądowej, to jako ogólne założenie interpretacyjne przepisów regulujących poszczególne rodzaje tego postępowania należy przyjąć zastosowanie art. 510 § 1 k.p.c., który umożliwia dostęp do sądu każdemu, kto ma w tym interes prawny. Ustawowych ograniczeń uczestnictwa w sprawie, jako mających charakter wyjątku, a nie reguły, nie wolno domniemywać (*exceptiones non sunt extendendae*).

Zgodnie z art. 510 § 1 k.p.c., *zainteresowanym w sprawie jest każdy, czyich praw dotyczy wynik postępowania; może on wziąć udział w każdym stanie sprawy aż do zakończenia postępowania w drugiej instancji. Jeżeli weźmie udział, staje się uczestnikiem. Na odmowę dopuszczenia do wzięcia udziału w sprawie przysługuje zażalenie* (podkreśl. autora notatki – M. P.). Zainteresowany – to znaczy tyle, co mający interes prawny<sup>79</sup>. Powstaje oczywiście kwestia tego, jak ów interes rozumieć. W literaturze procesu cywilnego ogólnie wskazuje się, że chodzi o obiektywną, czyli rzeczywiście istniejącą, a nie tylko hipotetyczną, czyli twierdzoną przez stronę i subiektywną potrzebę ochrony prawnej<sup>80</sup>. Status zainteresowanego w sprawie, jako przesłanka uczestnictwa, nie jest jednak rozumiany na gruncie postępowania nieprocesowego dokładnie w taki sam sposób jak w procesie: w postępowaniu nieprocesowym nie wynika on z reguły, tak jak w procesie, z naruszenia lub zagrożenia sfery prawnej wnioskodawcy, lecz ze zdarzeń prawnych, które wywołują konieczność uregulowania pewnych wiążących się z nimi stosunków prawnych i rodzą obiektywną potrzebę wszczęcia postępowania nie tylko u osób wprost zainteresowanych w uregulowaniu tych stosunków, ale często również i u innych osób, które trudno wyliczyć w ustawie<sup>81</sup>. Krąg osób mogących uczestniczyć w postępowaniu nieprocesowym jest więc szeroki i obejmuje nie tylko osoby bezpośrednio zainteresowane, ale również takie, które mają tylko interes pośredni<sup>82</sup>.

W konsekwencji dotychczasowych rozważań należy ocenić, czy organ gminy posiada interes prawny w znaczeniu obiektywnej, lecz co najmniej pośredniej potrzeby uzyskania orzeczenia w przedmiocie legalności zakazu zgromadzenia wprowadzonego zarządzeniem zastępczym wojewody. Na tak udzielone pytanie odpowiedź powinna być twierdząca. Przesłanki mojego rozumowania w tym zakresie są następujące.

Za udzieleniem odpowiedzi twierdzącej przemawia przede wszystkim sama treść przepisów ustawy – Prawo o zgromadzeniach, odczytywanych w związku z uregulowaniami Konstytucji oraz ustawy o samorządzie gminnym. Przypisanie organom gminy zadań związanych ze zgromadzeniami publicznymi jest logiczną konsekwencją obowiązywania w polskim systemie prawnym zasad decentralizacji oraz pomocniczości. Zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji RP, samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną

---

<sup>79</sup> K. Korzan, *Postępowanie...*, s. 103.

<sup>80</sup> T. Rowiński, *Interes prawny...*, s. 22.

<sup>81</sup> Uchwała SN z dnia 19 lutego 1981 r., III CZP 2/81, OSNC 1981, nr 8, poz. 144; J. Gudowski, [w:] T. Ereciński (red.), *Kodeks...*, t. IV, s. 54 (Nb. 3 do art. 510).

<sup>82</sup> Tak zwłaszcza W. Siedlecki, Z. Świeboda, *Postępowanie nieprocesowe*, Warszawa 2001, s. 43.

odpowiedzialność. Rozwinięciem i uszczegółowieniem tego przepisu są art. 6–7 u.s.g., z których wynikają, domniemania zarówno właściwości, jak i kompetencji gminy w sprawach publicznych, których nie zastrzeżono na rzecz innych podmiotów<sup>83</sup>. Do zakresu działania i kompetencji gminy należą sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, przy czym zadania określone w art. 7 u.s.g. – jako jej tzw. zadania własne. Oprócz tego gmina realizuje również zadania zlecone z zakresu administracji rządowej (art. 8 u.s.g.). O ile sama ustawa – Prawo o zgromadzeniach wyraźnie stwierdza, że zadania w zakresie postępowania w sprawach dotyczących zgromadzeń należą do zadań zleconych gminy, na obszarze której jest organizowane zgromadzenie (art. 6 pr. zgrom.), o tyle jednak nie należy zapominać, że do zadań własnych gminy należy utrzymanie na jej terenie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli (art. 7 ust. 1 pkt 14 u.s.g.), zaś pomiędzy wykonywaniem obu tych zadań zachodzi bardzo ścisły i bezpośredni związek, chociażby z uwagi na funkcjonowanie straży gminnych, zobowiązanych do ochrony spokoju i porządku w miejscach publicznych, a także do współdziałania z organizatorami i innymi służbami w ochronie porządku podczas zgromadzeń i imprez publicznych<sup>84</sup>. Określenie zadania jako „zleconego” oznacza, że zostało ono powierzone jednostce samorządu terytorialnego ze względów pragmatycznych w drodze ustawy jako zadanie państwowe, z określonymi tego konsekwencjami – szczególnie w sferze trybu ich realizacji oraz finansowania<sup>85</sup>.

Chociaż w sferze zadań zleconych (art. 166 ust. 2 Konstytucji RP) nadzór państwa nad samorządem terytorialnym jest znacznie ściślejszy, nie ulega jednak wątpliwości, że również i w tym zakresie działania podejmowane z jednej strony przez gminę jako realizującą zadania zlecone, jak i państwo jako zlecające ich realizację, nie są dowolne, lecz muszą mieć określoną podstawę prawną (art. 7 Konstytucji RP). Realizacja zaś przez gminę wszelkich zadań publicznych – zarówno własnych, jak i zleconych – następuje samodzielnie<sup>86</sup>, zróżnicowaniu podlega co najwyżej stopień tej samodzielności, który w wypadku zadań zleconych jest ograniczony, gdyż ustawa najczęściej determinuje zarówno właściwy organ lub organy samorządowe, jak i prawne formy do wykonywania zadań. Nadal jednak samodzielność gminy w wykonywaniu zadań m.in. w zakresie postępowania w sprawach dotyczących zgromadzeń podlega ochronie sądowej (art. 2 ust. 3 u.s.g. w zw. z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP), przy czym chodzi o samodzielność prawną, a nie w znaczeniu faktycznym<sup>87</sup>. Zasada sądowej ochrony samodzielności gminy oznacza m. in. prawo gminy do poddania kontroli sądowej aktów nadzoru w zakresie zarówno wykonywania zadań własnych, jak i zadań zleconych<sup>88</sup>.

---

<sup>83</sup> Bliżej na ten temat zob. T. Moll, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 200 i n.

<sup>84</sup> T. Moll, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym...*, s. 247-250.

<sup>85</sup> T. Moll, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym...*, s. 259 (Nb. 1 do art. 8).

<sup>86</sup> W tym kierunku zob. Z. Niewiadomski, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 6, Warszawa 2011, s. 142-143.

<sup>87</sup> D. Bach-Golecka, M. Golecki, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2016, s. 903 (Nb. 29 do art. 165).

<sup>88</sup> Obszernie na ten temat, zob. J. Jagoda, *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011.

Należy również przypomnieć trafne stanowisko Sądu Najwyższego, zgodnie z którym obowiązkiem sądu jest nie tylko pozytywne ustalenie kręgu zainteresowanych, ale również eliminacja z urzędu takich dotychczasowych uczestników, którzy nie wykazują wyraźnego interesu uczestnictwa, a wynik postępowania ich nie dotyczy. W tym samym orzeczeniu stwierdzono również, że okolicznością kształtującą krąg uczestników postępowania nieprocesowego jest m.in. przedmiot tego postępowania w kontekście podmiotowego zakresu skutków, jakie może wywołać zapadłe w nim orzeczenie<sup>89</sup>. W sprawie, w której ma być podjęta uchwała, zacytowana teza zdecydowanie wzmacnia, a nie osłabia przekonanie autora notatki, iż organowi gminy przysługuje status uczestnika w postępowaniu, o jakim tutaj mowa.

Założenie bowiem, że organ gminy nie jest zainteresowanym w sprawie i nie może uzyskać statusu uczestnika w postępowaniu w przedmiocie odwołania od zarządzenia zastępczego wojewody zakazującego organizowania zgromadzenia w miejscu i czasie odbywania tzw. zgromadzenia cyklicznego, prowadziłoby do trudno akceptowalnych rezultatów w praktyce. Jakkolwiek w demokratycznym państwie prawnym niepodobna przyjąć, że gmina pozostawałaby bez możliwości zaskarżenia zarządzenia zastępczego, które jest niezgodne z prawem, badanie legalności zarządzenia zastępczego musiałoby jednak w efekcie takiego założenia być dokonywane nawet dwukrotnie, i to przed różnymi sądami: raz przed sądem powszechnym (na skutek odwołania organizatora zgromadzenia w trybie odpowiednio stosowanego art. 16 pr. zgrom.), a drugi raz – przed sądem administracyjnym (ze skargi organu gminy na akt nadzoru, zob. art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>90</sup>). Niewykluczone, że przedmiot obu tych spraw byłby przez skarżących ujęty inaczej i inne byłoby również postrzeganie przez oba sądy istoty sprawy. Powstałoby ryzyko prawne rozbieżnej oceny przez sądy administracyjne dopuszczalności skargi ze względu chociażby na negatywne przesłanki procesowe braku właściwości sądu administracyjnego lub powagi rzeczy osądzonej (art. 58 § 1 pkt 1 i 4 p.p.s.a.). Co więcej, samo związanie sądu administracyjnego prawomocnym orzeczeniem sądu powszechnego w przedmiocie odwołania od zarządzenia zastępczego (art. 365 § 1 k.p.c.) nie eliminowałoby ryzyka niespójnej oceny prawnej podstaw legalności zarządzenia zastępczego przez dwa różne sądy. W przypadku zaś ewentualnego uchylecia aktu nadzoru – na skutek skargi zainteresowanego organu gminy – przez sąd administracyjny (art. 148 p.p.s.a.), dochodziłoby do jego wyeliminowania *ex tunc* z obrotu prawnego, przez co powstałby trudny do rozwikłania problem oceny odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. (zakładając, że ten przepis znajdowałby zastosowanie do zarządzeń zastępczych, o jakich mowa), ponieważ nie byłoby pewne, które z postępowań sądowych stanowi postępowanie „właściwe” dla uzyskania niezbędnego prejudykatu. Tego rodzaju sytuacja jest nie do zaakceptowania z punktu widzenia zasady pewności prawa, silnie

---

<sup>89</sup> Postanowienie SN z dnia 17 grudnia 1999 r., III CKU 25/98, Prok. i Pr.-wkł. 1999, nr 2, poz. 29.

<sup>90</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 718 z późn. zm.; dalej jako „p.p.s.a.”; na temat zaskarżalności zarządzeń zastępczych zob. J. Drachal, J. Jagielski, R. Stankiewicz, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 83 (Nb. 75 do art. 3).

chronionej przez polskiego ustrojodawcę w ramach generalnej klauzuli państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP).

Wreszcie, odsuwając na bok powyższe argumenty prawno-dogmatyczne wypada jednoznacznie stwierdzić, że w państwie praworządnym znaczenie niebagatelne ma również koncentracja postępowania przed jednym sądem w taki sposób, aby ochrona prawna została udzielona wszystkim zainteresowanym możliwie szybko (*justice delayed is justice denied*). Również organ gminy jest prawnie zainteresowany możliwie najszybszym uzyskaniem orzeczenia przed terminem zgłoszonego zgromadzenia z tego powodu, że ocena zgodności z prawem zarzucanej mu bezczynności bezpośrednio przekłada się na możliwość skorzystania ze środków prawnych, jakie wojewodzie powierza ustawa o samorządzie gminnym. Wydanie przez wojewodę zarządzenia zastępczego prowadzi bezpośrednio do sformułowania twierdzenia, że organ gminy nie wykonał normy ustawowej (art. 14 pkt 3 w zw. z art. 26b ust. 3 pr. zgrom.), a zatem dopuścił się naruszenia ustawy<sup>91</sup>. Dalszą zaś konsekwencją tego ustalenia może być zastosowanie art. 96 ust. 2 u.s.g., zgodnie z którym, jeżeli powtarzającego się naruszenia Konstytucji lub ustaw dopuszcza się wójt (i odpowiednio burmistrz lub prezydent miasta), wojewoda wzywa wójta do zaprzestania naruszeń, a jeżeli wezwanie to nie odnosi skutku – występuje z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o odwołanie wójta. W przypadku odwołania wójta Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznacza osobę, która do czasu wyboru wójta pełni jego funkcję.

Siłą rzeczy zatem organ gminy jest prawnie, a nie tylko faktycznie zainteresowany wynikiem postępowania w przedmiocie odwołania od zarządzenia zastępczego; jego udział w postępowaniu stanowi nie tylko realizację jego własnego interesu prawnego, wyrażającego się w uregulowaniu sfery upoważnień do działania w celu realizacji jednego z zadań zleconych do realizacji gminie, lecz co więcej, stanowi szczególną postać ochrony porządku prawnego, jako że zgodnie z art. 87 u.s.g., organy nadzoru mogą wkraczać w działalność gminną tylko w przypadkach określonych ustawami. Nie należy również zapominać o tym, że ewentualne uchylene przez sąd zarządzenia zastępczego stanowi nie tylko potwierdzenie zgodności działania organu gminy z prawem, lecz również warunkuje wykonywanie innych zadań, nałożonych na gminę na mocy ustawy – Prawo o zgromadzeniach, w szczególności zaś będzie stanowić podstawę do wyznaczenia przedstawiciela organu gminy do udziału w zgromadzeniu (art. 17 pr. zgrom), nadzoru nad przebiegiem zgromadzenia – również zorganizowanego w trybie uproszczonym – i jego ewentualnego rozwiązania przez przedstawiciela organu gminy w wypadkach określonych w ustawie (art. 25 pr. zgrom.).

Powyższe spostrzeżenia prowadzą do konkluzji, iż interes prawny organu gminy (wójta, burmistrza, prezydenta miasta) jest na tyle doniosły prawnie oraz tak nierozłącznie i ściśle powiązany z przedmiotem postępowania przewidzianego w art. 16 pr. zgrom., że ze względu na prawidłowe funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości

---

<sup>91</sup> Szerzej na temat tego pojęcia na gruncie ustawy o samorządzie gminnym, zob. A. Matan, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym...*, s. 1183-1184 (Nb. 3 do art. 96).

powinien być badany przez ten sam sąd, który jest właściwy do zbadania interesów wnoszącego odwołanie organizatora zgromadzenia oraz wojewody wydającego zarządzenie zastępcze. Dopuszczalna w świetle przepisów kodeksu postępowania cywilnego wielopodmiotowość postępowania nieprocesowego nie stoi takiemu ukształtowaniu postępowania sądowego na przeszkodzie.

Oprócz względów natury funkcjonalnej, za uznaniem organu gminy za uczestnika – i to z mocy prawa – postępowania przed sądem w trybie art. 16 pr. zgrom. w przypadku gdy odwołanie dotyczy zarządzenia zastępczego wojewody, może przemawiać również odpowiednie stosowanie tego przepisu, o jakim mowa w art. 26e pr. zgrom.<sup>92</sup> Jak wynika z powszechnie podzielanego stanowiska doktrynalnego, „odpowiednie” stosowanie przepisów prawa polega na najnormalniejszym stosowaniu określonych przepisów do drugiego zakresu odniesienia (tj. do sfery stosunków prawnych uregulowanych przepisami stosowanymi „odpowiednio”), z tym jednak, że całkowicie nie mają zastosowania bądź też w pewnej części swojej ulegają zmianie te spośród nich, które ze względu na treść swych postanowień są bezprzedmiotowe lub sprzeczne z przepisami normującymi już dane stosunki, do których mają być one zastosowane<sup>93</sup>. We współczesnym, polskim porządku prawnym, opartym na zasadzie państwa prawnego, modyfikację przepisów odesłania w przypadku ich odpowiedniego stosowania uzasadniają nie tylko względy technicznoprawne, lecz również ich wykładnia systemowa, zwłaszcza uwzględniająca powiązania tak regulowanej materii z normami konstytucyjnymi.

Nie ma zatem przeszkód, aby odpowiednio stosowany, w zw. z art. 26b ust. 4 i art. 26e pr. zgrom., przepis art. 16 ust. 4 zdanie pierwsze pr. zgrom. odczytać w ten sposób, że uczestnikami postępowania w przedmiocie odwołania od zarządzenia zastępczego wojewody o zakazie zgromadzenia są wnoszący odwołanie i wojewoda. Jednakże z uwagi właśnie na systemowe argumenty wykładni prawa trzeba odrzucić próbę interpretowania tego ostatniego przepisu jako enumeratywnie wskazującego dwóch tylko uczestników postępowania, z wyłączeniem organu gminy. Przeciwnie, z uwagi na nierozzerwalny splot interesów prawnych poszczególnych podmiotów – o czym była mowa w dotychczasowym wywodzie notatki – należy przyjąć, że uczestnikami postępowania z mocy prawa są wówczas trzy podmioty: organizator zgromadzenia, wojewoda i organ gminy, przy czym niestawiennictwo uczestników nie tamuje rozpoznania sprawy (odpowiednio stosowany art. 16 ust. 4 pr. zgrom.)<sup>94</sup>. Na podstawie odpowiednio stosowanego art. 16 ust. 2 pr. zgrom., sąd okręgowy zawiadamia więc niezwłocznie zarówno wojewodę, jak i organ gminy, o wniesieniu

---

<sup>92</sup> Tak przy założeniu, że hipoteza art. 26e pr. zgrom. w ogóle obejmuje zaskarżenie do sądu okręgowego zarządzenia zastępczego, o jakim mowa w art. 26b ust. 4 pr. zgrom. (uwaga M. P.).

<sup>93</sup> J. Nowacki, „*Odpowiednie*” stosowanie..., s. 372.

<sup>94</sup> Upraszczając z konieczności tok wyводу wypada jednak ubocznie podkreślić, że status wnioskodawcy różni się w piśmiennictwie od statusu zainteresowanego. W pewnym sensie status uczestnika przez zastosowanie art. 510 k.p.c. nabywa się dwustopniowo: oprócz posiadania interesu prawnego należy bowiem dopełnić wymagania wzięcia udziału, lub wezwania przez sąd do udziału, w postępowaniu; zob. P. Ryłski, *Uczestnik...*, s. 140 i cyt. tam pozycje literatury. Ta kwestia ma jednak niewielkie znaczenie z punktu widzenia bieżących rozważań, gdyż w świetle prezentowanych tutaj założeń organ gminy, jako uczestnik z mocy prawa, zawsze powinien brać udział w postępowaniu, o jakim mowa w art. 16 pr. zgrom.

przez organizatora odwołania od decyzji o zakazie zgromadzenia przez udostępnienie informacji o wniesieniu odwołania na stronie podmiotowej sądu w Biuletynie Informacji Publicznej, jak również informuje organizatora zgromadzenia, wojewodę i organ gminy o terminie rozprawy za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

W konkluzji dotychczasowych wywodów należy stwierdzić, że **organ gminy jest uczestnikiem z mocy prawa w postępowaniu toczącym się na skutek odwołania organizatora zgromadzenia od zarządzenia zastępczego wojewody o zakazie zgromadzenia wydanego na podstawie art. 26b ust. 4 pr. zgrom.**

W ramach pierwszego zagadnienia prawnego Sąd Apelacyjny zmierza również do ustalenia, czy organ gminy jest uprawniony do wniesienia odwołania od zarządzenia zastępczego, czyli innymi słowy czy może być on wnioskodawcą w przedmiotowym postępowaniu. Nieco uprzedzając tok dalszych wywodów wypada poczynić wstępną obserwację, iż art. 16 pr. zgrom. ani nie wskazuje *explicite*, że jednym z uczestników postępowania jest organizator zgromadzenia (posługuje się bowiem w ust. 4 odmiennym i bardziej ogólnym terminem „wnoszący odwołanie od decyzji”), ani nie przyznaje uprawnienia do wniesienia odwołania do sądu jedynie tej osobie. Wzmiankowana okoliczność nie była co prawda traktowana jako istotna przez projektodawcę rządowego ustawy – Prawo o zgromadzeniach<sup>95</sup>. Należy jednak zastanowić się nad jej znaczeniem w kontekście odpowiedniego stosowania art. 16 ust. 4 pr. zgrom. do kategorii spraw w nim nie uregulowanych.

Rozpatrując bliżej kwestię statusu organu gminy jako ewentualnego wnioskodawcy wypada zauważyć, że w literaturze postępowania cywilnego odróżnia się udział w sprawie przez zgłoszenie wniosku od wzięcia udziału w już toczącym się postępowaniu. Podział ten, jak się argumentuje, wynika z samych przepisów kodeksu postępowania cywilnego, w szczególności zaś z art. 511 § 2 i art. 514 § 2 k.p.c., w pierwszej jednak kolejności z przyjętej w art. 506 k.p.c. zasady wszczynania postępowania nieprocesowego na wniosek. W takim postępowaniu, które może być wszczęte tylko na wniosek, pozycja wnioskodawcy jest szczególna w stosunku do pozycji pozostałych uczestników ze względu na odmienne reguły, według których następuje wszczęcie postępowania i zajęcie pozycji wnioskodawcy i pozostałych uczestników. Udział wnioskodawcy zależy od swobodnej decyzji podmiotu uprawnionego, podczas gdy udział innego uczestnika może wynikać z wciągnięcia go do postępowania przez sąd na mocy art. 510 § 2 k.p.c.<sup>96</sup> Z możliwości oddalenia przez sąd na posiedzeniu niejawnym, bez wzywania zainteresowanych do udziału w sprawie, wniosku, z którego treści wynika oczywisty brak uprawnienia wnioskodawcy (art. 514 § 2 k.p.c.) wypływa konkluzja, iż wszczęcie postępowania z udziałem wnioskodawcy nastąpi nawet wówczas, gdy nie jest on zainteresowanym w sprawie – chociaż takie oddalenie wniosku zbliża się do postanowienia zamykającego

---

<sup>95</sup> Por. uwagę w uzasadnieniu projektu ustawy, iż przewidziane w ustawie terminy „należy uznać za wystarczające zarówno dla **organizatora**, jak i sądu okręgowego – odpowiednio na podjęcie decyzji **co do wniesienia odwołania** oraz na kontrolę rozstrzygnięcia organu gminy.”; zob. druk sejm. VII kadencji, nr 3518, s. 15 (podkreśl. własne – M. P.).

<sup>96</sup> J. Klimkowicz, *Uczestnictwo w charakterze wnioskodawcy w postępowaniu nieprocesowym*, PiP 1977, z. 1, s. 100-102.

postępowanie w sposób formalny. Jest ona zgodna z założeniem, że do wszczęcia postępowania nieprocesowego dochodzi z chwilą wpływu wniosku do sądu. Natomiast ogólnie rzecz biorąc wnioskodawca, aby zainicjować postępowanie nieprocesowe w sposób skuteczny, powinien być zainteresowanym w sprawie. Wprawdzie brak uprawnienia wnioskodawcy może podlegać konwalidacji, jeżeli o przeprowadzenie postępowania następczo wystąpi osoba uprawniona do złożenia wniosku, jednakże zgłoszenie takiego żądania należy do swobodnej decyzji uprawnionego uczestnika<sup>97</sup>.

Należy przyjąć, że istota pytania Sądu Apelacyjnego dotyczy nie tyle tego, czy postępowanie z art. 16 pr. zgom. może być w ogóle wszczęte przez organ gminy, lecz czy tego podmiotu dotyczy przepis art. 16 ust. 1 pr. zgom., wskazujący – w trybie bezosobowym – na wniesienie odwołania jako czynność procesową równoważną ze złożeniem wniosku w postępowaniu nieprocesowym. Odpowiedź na to pytanie nie jest łatwa. Należy odnotować, że w postępowaniu nieprocesowym o tym, kto jest uprawniony do wszczęcia danego rodzaju postępowania i tym samym do zajęcia w nim stanowiska wnioskodawcy, rozstrzygają w zasadzie w każdej sytuacji przepisy prawne. Określenie uprawnienia do wszczęcia postępowania, tj. do złożenia wniosku, może być określone w sposób ogólny, jak chociażby w art. 527 k.p.c. lub art. 609 § 1 k.p.c., gdzie stwierdza się, że do zgłoszenia wniosku o odpowiednio uznanie za zmarłego lub stwierdzenie zasiedzenia własności uprawniony jest „każdy zainteresowany”; może też ono zawężyć krąg podmiotów uprawnionych do zainicjowania postępowania przez ich enumeratywne wskazanie, jak chociażby w postępowaniu o ubezwłasnowolnienie (art. 545 § 1 k.p.c.).

Jeśli chodzi o legitymację wnioskową w pierwotnym stanie prawnym ustawy – Prawo o zgromadzeniach, należy stwierdzić, że była to kwestia dość oczywista – stąd było brak w art. 16 pr. zgom. przepisu explicite deklarującego, że uprawnionym do złożenia wniosku jest organizator zgromadzenia. Stosunek publicznoprawny podlegający ocenie sądu w postępowaniu nieprocesowym był bowiem typowy: powstawał na skutek wydania decyzji zakazującej zgromadzenia pomiędzy organizatorem zgromadzenia jako adresatem decyzji a organem gminy, który tę decyzję wydawał<sup>98</sup>. Organ administracji publicznej nie mógł więc złożyć wniosku, tak samo jak nie jest możliwe, aby w postępowaniu sądoadministracyjnym skarżył decyzję lub inny akt administracyjny, w którego wydawaniu uczestniczył<sup>99</sup>; w tym bowiem postępowaniu organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi, jest zawsze i jedynie stroną legitymowaną biernie (por. art. 32 p.p.s.a.).

---

<sup>97</sup> J. Klimkowicz, *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 7 czerwca 1972 r., III CRN 105/72*, OSPiKA 1974, nr 10, poz. 228, s. 473; w orzecznictwie zob. postanowienie SN z dnia 14 lutego 2014 r., II CSK 216/13, LEX nr 1458819.

<sup>98</sup> Wynika to z art. 15 ust. 1 pr. zgom., nakazującego przekazanie decyzji temu podmiotowi za pomocą środków komunikacji elektronicznej; zob. również uwagi na s. 15 uzasadnienia rządowego projektu ustawy – Prawo o zgromadzeniach, druk sejmowy VII kadencji nr 3518.

<sup>99</sup> Zamiast wielu por. postanowienia NSA: z dnia 15 października 1990 r., SA/Wr 990/90, ONSA 1990, nr 4, poz. 7; z dnia 22 lipca 1999 r., II SA 974/99, LEX nr 46296; z dnia 19 października 2000 r., II SA/Gd 2159/00, LEX nr 46440.



Powyższe stanowisko nie oznacza jednak, że po zmianie dokonanej na mocy ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy - Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. poz. 579) organ gminy nie może nabyć statusu nie tylko uczestnika postępowania w ogóle, lecz nawet wnioskodawcy. Skoro bowiem wydającym zaskarżony akt – nazywany zarządzeniem zastępczym – jest wojewoda, to powstaje nowa sytuacja prawna, nieprzewidziana przez historycznego ustawodawcę przy stanowieniu ustawy z 2015 r. Nasuwa ona konieczność dynamicznej wykładni znowelizowanej ustawy, zgodnie z potrzebami obrotu prawnego. Wypada podkreślić, że wydając zarządzenie zastępcze, wojewoda nie działa w typowym dla postępowania administracyjnego układzie hierarchicznym, który można by przyrównać do toku instancji. Działa on z pozycji władzy nadzorczej nad samorządem terytorialnym, która – jak już wyjaśniono – może ingerować w działalność nadzorowanej jednostki jedynie w zakresie dopuszczonym przez ustawy (art. 87 u.s.g.). Kompetencja wojewody do działania w sprawie zakazu zgromadzenia jest jego kompetencją własną, mimo że funkcjonalnie wiąże się z zadaniami publicznymi ogólnie zleconymi organom gminy przez art. 6 pr. zgrom.

Przedmiot postępowania przed sądem okręgowym istotnie różni się zatem od tego, który dotyczy spraw z odwołania od decyzji organu gminy zakazującej zgromadzenia. Obok interesu prawnego organizatora zgromadzenia pojawia się, jak obszernie wyjaśniono wyżej, własny interes prawny organu gminy, któremu przez sam fakt wydania zarządzenia zastępczego można stawiać zarzut naruszenia ustaw prowadzący nie tylko do zastosowania sankcji administracyjnoprawnych (art. 96 u.s.g.), lecz nawet karnoprawnych (zob. chociażby art. 231 k.k.).

Tak samo więc jak w postępowaniu sądownoadministracyjnym konieczne jest dostrzeganie odrębności postępowania przed sądem administracyjnym w zależności od przedmiotu zaskarżenia<sup>100</sup>, należy starannie rozgraniczyć przedmiot odwołania od zarządzenia zastępczego wojewody od tego, co stanowiłoby przedmiot odwołania od decyzji organu gminy. Skarżąc zarządzenie zastępcze, organ gminy działa zresztą nie tylko w interesie własnym, lecz praworządności, gdyż domaga się od sądu zbadania, czy powierzone mu zadania publiczne legalnie mogą zostać ograniczone aktem nadzorczym organu administracji rządowej. Działa również poniekąd w interesie lokalnej społeczności, zainteresowanej ustaleniem, czy w danym miejscu i czasie jest prawnie dopuszczalne odbywanie określonego zgromadzenia, które siłą rzeczy zawsze oddziałuje na porządek i bezpieczeństwo powszechne. Są to sprawy publiczne o fundamentalnym znaczeniu w demokratycznym państwie prawnym.

Ponownie należy powtórzyć wcześniejszą uwagę, iż ze względu na prawnie gwarantowaną samodzielność jednostki samorządu terytorialnego, przed którą sam ustrojodawca *implicite* zakazuje w art. 165 ust. 2 Konstytucji RP zamykania drogi sądowej, ustawodawca zwykły nie może rozstrzygnąć o braku efektywnego środka prawnego tej ochrony. Wykładnia w innym kierunku naruszałaby nie tylko Konstytucję, lecz również zobowiązania międzynarodowe przewidziane w art. 11 Europejskiej Karty

---

<sup>100</sup> M. Bogusz, *Zaskarżenie decyzji administracyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 1997, s. 13.

Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607; sprost. Dz. U. z 2006 r. Nr 154, poz. 1107).

Z powyższych motywów należy moim zdaniem uchwalić, że **organ gminy jest uprawniony do wniesienia odwołania od zarządzenia zastępczego wojewody o zakazie zgromadzenia wydanego w trybie art. 26b ust. 4 pr. zgrom.**

### **III.3. Dopuszczalność umorzenia postępowania jako bezprzedmiotowego po terminie odbycia zakazanego zgromadzenia publicznego**

W pytaniu drugim Sąd Apelacyjny pragnie ustalić, czy zachodzi przyczyna umorzenia postępowania w wypadku gdy sąd powszechny orzeka w przedmiocie odwołania od zarządzenia zastępczego wojewody zakazującego zgromadzenia organizowanego w miejscu i czasie tzw. zgromadzenia cyklicznego po upływie terminu, w którym zgromadzenie objęte zakazem miało się odbyć.

Jak wynika zarówno z uzasadnienia zagadnienia prawnego, jak i informacji zgromadzonych przez autora notatki, stanowisko pozytywne w tej kwestii pytający Sąd wyrażał już kilkakrotnie, m.in. w dwóch postanowieniach z dnia 12 maja 2017 r., sygn. I ACz 789/17 oraz VI ACz 1170/17 (oba niepubl.). W obu wypadkach w uzasadnieniu pojawia się argument, że terminy przewidziane w art. 16 ust. 3 i 7 pr. zgrom. opierają się na założeniu umożliwienia organizatorowi zgromadzenia uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia w sprawie przed dniem planowanego zgromadzenia. Upływ czasu czyni więc rozpoznanie odwołania bezprzedmiotowym. Odmienny pogląd wyraził natomiast Sąd Apelacyjny w W. w postanowieniu z dnia 13 sierpnia 2017 r., VI ACa 1981/17 (niepubl.), gdzie zauważono, że pojęcia „zbędności orzekania” nie wolno utożsamiać z upływem terminu zgromadzenia. Nie tylko bowiem nie miała miejsca żadna z przyczyn umorzenia postępowania wyszczególnionych w dotychczasowym orzecznictwie SN (zob. uchwałę z dnia 26 lutego 2014 r., III CZP 119/13, OSNC 2015, nr 1, poz. 1), lecz co więcej, wydanie zarządzenia zastępczego oddziałuje na legalność zgromadzenia i sytuację prawną jego uczestników, a nawet wywołuje inne konsekwencje prawne, chociażby ewentualną odpowiedzialność Skarbu Państwa.

Od razu wypada zaznaczyć, że stanowczo opowiadam się za poglądem drugim. Nieco uprzedzając tok wywodów, już w tym miejscu należy stwierdzić, że w obu poprzednio cytowanych postanowieniach z dnia 12 maja 2017 r. mylnie kwalifikuje się interes faktyczny – w jednej, dość wąskiej kwestii dotyczącej odbycia zgromadzenia – z interesem prawnym organizatora zgromadzenia. Z tym stanowiskiem zgodzić się niepodobna; konkretne powody zajęcia takiego stanowiska są zaś następujące.

Umorzenie postępowania cywilnego stanowi sposób niemerytorycznego (formalnego) załatwienia sprawy, której wcześniej został nadany bieg. Nie realizuje ono zasadniczego celu tego postępowania, który – abstrahując od bardzo nielicznych rodzajów spraw w postępowaniu nieprocesowym – polega na wydaniu orzeczenia sądu rozstrzygającego o jego istocie. W pewnym sensie zatem umorzenie postępowania pozostaje w negatywnej relacji do celu i funkcji postępowania

cywilnego<sup>101</sup>, nawet jeśli w niektórych przypadkach stanowi ono nieunikniony i słuszny rezultat zastosowania normy prawa procesowego przewidującej taki skutek w konkretnych okolicznościach stanu sprawy. Tak czy inaczej, umorzenie postępowania oparte na wadliwych przesłankach (a więc dokonane w sposób prawnie nieuzasadniony lub nierzetelnie) godzi w prawo strony lub uczestnika postępowania do uzyskania ochrony prawnej przed sądem; może zatem ono naruszać art. 45 ust. 1 Konstytucji RP<sup>102</sup>. Względem na ten argument powinien skłaniać do ścisłej wykładni przepisów stanowiących podstawę prawną decyzji procesowej sądu o umorzeniu postępowania.

Abstrahując od obszerniejszego rozważania przyczyn uzasadniających umorzenie należy krótko skonstatować, że normę o charakterze najbardziej ogólnym, a zarazem najistotniejszym jeśli chodzi o podstawy umorzenia postępowania cywilnego, stanowi art. 355 § 1 k.p.c., zgodnie z którym sąd wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania, jeżeli powód cofnął ze skutkiem prawnym pozew lub jeżeli wydanie wyroku stało się z innych przyczyn zbędne lub niedopuszczalne. W zakresie nieuregulowanym odmiennie w odrębnych przepisach, na tej podstawie umarza się nie tylko postępowanie rozpoznawcze w trybie procesowym, lecz również także inne postępowania cywilne (o charakterze rozpoznawczym lub nie), w tym zwłaszcza nieprocesowe. Zastosowanie tego przepisu następuje w danym wypadku bez istotnych modyfikacji, a w każdym bądź razie bez takich zmian, wywołanych „odpowiednim” stosowaniem art. 355 § 1 k.p.c. w związku z art. 13 § 2 k.p.c., które miałyby znaczenie dla niniejszej sprawy<sup>103</sup>.

Mimo wszelkich swoistości funkcji postępowania nieprocesowego względem procesu, działalność orzecznicza sądu również w tym trybie ma charakter aktywności jurysdykcyjnej, nosząc wszelkie znamiona wymiaru sprawiedliwości<sup>104</sup> w rozumieniu art. 175 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Wnosząc odwołanie od zarządzenia zastępczego, wnioskodawca (organizator zgromadzenia, a także – zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami notatki – organ gminy) domaga się od sądu powszechnego udzielenia mu ochrony prawnej. Przedmiotem ochrony prawnej nie jest jednak sama przez się „możliwość odbywania zgromadzenia” w określonym miejscu i czasie, a więc faktyczny interes wnioskodawcy; nie jest nim bezpośrednio nawet interes prawny, tutaj rozumiany jako prawo do odbywania zgromadzenia (będące swoistym, publicznym prawem podmiotowym). Podobnie jak w procesie, za przedmiot postępowania nieprocesowego należy uznać roszczenie procesowe, które obejmuje określone żądanie (*petitum*) oraz indywidualizującą je podstawę faktyczną – twierdzenia i wnioski na ich poparcie (*causa petendi*)<sup>105</sup>. Roszczenia procesowego nie utożsamia się z konkretną normą czy też roszczeniem w znaczeniu

---

<sup>101</sup> A. Olaś, *Umorzenie procesu cywilnego*, Warszawa 2016, s. 92–93 i cyt. tam obszernie literatura przedmiotu.

<sup>102</sup> Zob. A. Olaś, *Umorzenie...*, s. 117 i n.

<sup>103</sup> Zob. A. Olaś, *Umorzenie...*, s. 278-279; E. Gapska, J. Studzińska, *Postępowanie nieprocesowe*, Warszawa 2017, s. 405; K. Korzan, *Postępowanie...*, s. 176.

<sup>104</sup> Taka teza była niekontrowersyjna nawet w minionym systemie prawnym, zob. K. Lubiński, *Istota...*, s. 251 i n.

<sup>105</sup> K. Korzan, *Postępowanie...*, s. 142.

materialnoprawnym; żądanie wnioskodawcy może być przecież niesłuszne w świetle prawa. Kto zwraca się do sądu z wnioskiem, żąda jego czynności; obowiązkiem sądu jest uczynić temu zadość w taki lub inny sposób<sup>106</sup>. Sąd na podstawie wniosku wszczyna postępowanie, w którym bada jego przedmiot – a więc roszczenie wnioskodawcy – i ma o nim orzec. Co do zasady orzeczenie sądu powinno odnosić się do istoty żądania, a więc przyznać zasadność żądania lub oddalić wniosek. Inne, niemerytoryczne sposoby zakończenia postępowania stanowią zdecydowany wyjątek od tak ujętej reguły. Wyjaśnić zatem wypada, co stanowi przedmiot postępowania wszczętego na podstawie art. 16 pr. zgrom.

Odnosząc się bliżej do tej kwestii, trzeba zwrócić uwagę na wstępne rozważania niniejszej notatki i zawarty w nich pogląd, iż sprawa odwołania od zakazu zgromadzenia jest „cywilna” jedynie w znaczeniu formalnym. Ma ona naturę publicznoprawną, wynika bowiem z aktu administracyjnego: albo jest nim decyzja organu gminy, albo – jak w sprawach zawisłych przed Sądem Apelacyjnym w W. – zarządzenie zastępcze wojewody zakazujące odbywania zgromadzenia. Sprawa administracyjna początkowo załatwiana przez organ administracji publicznej znajduje swoją kontynuację w postępowaniu przed sądem powszechnym<sup>107</sup>. Należy zatem przyjąć, że przedmiot postępowania obejmuje **kontrolę legalności aktu administracyjnego**. W tym znaczeniu można przyjąć, że w sprawach zawisłych przed Sądem pytającym chodzi o funkcję zbliżoną do spełnianej przez sąd administracyjny w postępowaniu w przedmiocie kontroli legalności aktów nadzoru nad działalnością organów samorządu terytorialnego (art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a.)<sup>108</sup>.

W związku z tym należy zauważyć, że przedmiot postępowania, które polega na kontroli aktu administracyjnego, nie gaśnie z chwilą upływu terminu zakazanego zgromadzenia publicznego, gdyż do czasu uprawomocnienia orzeczenia sądu (albo bezskutecznego upływu terminu do wniesienia środka prawnego w postępowaniu na podstawie art. 16 pr. zgrom.), zarządzenie zastępcze wojewody korzysta z domniemania jego legalności i pozostaje nadal w obrocie prawnym, wiążąc zarówno organ, który go wydał, jak i inne osoby i organy władzy publicznej, w tym chociażby sądy orzekające o odpowiedzialności organizatora zakazanego zgromadzenia za wykroczenie przewidziane w art. 52 § 2 pkt 2 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2015 r. poz. 1094 z późn. zm.).

Dla wzmocnienia powyższej argumentacji adekwatna wydaje się również analogia z innymi rodzajami spraw rozpoznawanych przez sądy w postępowaniu nieprocesowym. W literaturze przedmiotu słusznie wskazuje się, że bezprzedmiotowość uzasadniająca umorzenie postępowania co do prawidłowości przyjęcia osoby do szpitala psychiatrycznego będzie się łączyła np. z następczym wyrażeniem zgody na przyjęcie lub śmiercią osoby (art. 45 ust. 2, art. 25 i 26 u.o.z.p.);

---

<sup>106</sup> Są to zagadnienia tak elementarne w nauce procesu cywilnego, że nie warto nawet cytować obszernej literatury, zamiast wielu zob. H. Trammer, *Następcza bezprzedmiotowość procesu cywilnego*, Kraków 1950, s. 12-15.

<sup>107</sup> A. Jakubowski, [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski, *Prawo o zgromadzeniach...*, s. 125.

<sup>108</sup> W ramach niniejszej notatki pomijam problem braku przepisów precyzujących treść wyrzeczenia postanowieniem sądu powszechnego; na ten temat zob. A. Jakubowski, [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski, *Prawo o zgromadzeniach...*, s. 129.

podstawą do umorzenia postępowania nie jest jednak wypisanie ze szpitala psychiatrycznego osoby umieszczonej tam bez jej zgody, dokonane po wszczęciu postępowania co do zbadania prawidłowości przyjęcia i leczenia (art. 25 u.o.p.z.)<sup>109</sup>. Za taką wykładnią przemawia funkcja kontrolna sądu, który ma szczególny obowiązek czuwania nad respektowaniem praw i wolności człowieka, zagwarantowanych w aktach prawa zarówno krajowego, jak i międzynarodowego<sup>110</sup>.

W związku z tym, co dotychczas ustalono, warto zaznaczyć, że orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, na jakie powołuje się Sąd Apelacyjny, nie dotyczy bezpośrednio obowiązku merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy legalności zgromadzenia po terminie jego planowanego odbycia (jest dokładnie odwrotnie); przedmiot oceny prawnej z punktu widzenia Konwencji dotyczy raczej respektowania przez państwa będące stronami Konwencji wolności pokojowych zgromadzeń (art. 11 EKPC) oraz prawa do skutecznego środka odwoławczego (art. 13 EKPC) w kontekście możliwości korzystania z tej wolności. Z wątków poruszanych w orzecznictwie warto zwrócić uwagę na następujące tezy:

1. W sprawie *Bączkowski i inni przeciwko Polsce* Trybunał nie omieszczał zaznaczyć, że zgromadzenia publiczne objęte spornym zakazem jednak się odbyły, co oznaczało, że ich organizatorzy ponosili ryzyko związane z ich oficjalną bezprawnością; nie były one objęte domniemaniem zgodności z prawem, co – jak podkreśla uzasadnienie wyroku – stanowi istotną przesłankę efektywnego i niezakłóconego korzystania z wolności zgromadzeń i wyrażania opinii. Uszczerbku dla praw skarżących nie niwelował w związku z tym fakt, że skarżącym przysługiwało odwołanie od decyzji zakazujących zgromadzeń do organu wyższego stopnia, które byłoby rozpoznane następczo – po upływie terminu zgromadzenia. Uznano zatem, że środki prawne zapewniane przez prawo polskie nie są skuteczne z punktu widzenia art. 13 EKPC<sup>111</sup>.

2. Podobny jest punkt widzenia Trybunału strasburskiego jeśli chodzi o sprawę *Stowarzyszenia Wietnamczyków w Polsce „Solidarność i Przyjaźń”*; w tym wypadku motywy orzeczenia – w nawiązaniu do sprawy *Bączkowski* – pozwalają jedynie stwierdzić, że skarżące stowarzyszenie nie miało interesu w wyczerpaniu drogi prawnej według prawa krajowego, skoro odnośne władze nie były zobowiązane do zbadania zasadności zakazu zgromadzenia przed datą jego odbycia. Wskutek następczego charakteru środków prawnych przysługujących stronie skarżącej określono je jako nieefektywne<sup>112</sup>.

3. W sprawie *Armeńskiego Komitetu Helsińskiego* Trybunał orzekł, że obowiązkiem państw należących do konwencji jest nie tylko zapewnienie wolności zgromadzeń, lecz również powstrzymanie się od tworzenia nieuzasadnionych,

---

<sup>109</sup> Uchwała SN z dnia 6 lutego 1996 r., III CZP 6/96, OSNC 1996, nr 7–8, poz. 95; K. Markiewicz, *Postanowienia formalne kończące postępowanie w trybie nieprocesowym*, „Polski Proces Cywilny” 2012, nr 1, s. 94–95.

<sup>110</sup> Na ten aspekt zwraca uwagę uzasadnienie uchwały o sygn. III CZP 6/96 [przyp. 109].

<sup>111</sup> Wyrok ETPC z 24 września 2007 r., *Bączkowski i inni przeciwko Polsce*, skarga nr 1543/06, pkt 67–68, 83.

<sup>112</sup> Wyrok ETPC z 2 maja 2017 r., *Stowarzyszenie Wietnamczyków w Polsce „Solidarność i Przyjaźń” przeciwko Polsce*, skarga nr 7389/09, pkt 47–51.

pośrednich przeszkód w korzystaniu z niego. W kontekście dowiedzionej przez stronę skarżącą nieskuteczności skarg od zakazu gromadzenia się do armeńskich sądów administracyjnych – z uwagi na powtarzalną praktykę stwierdzania ich niedopuszczalności – przyjęto stanowisko, że niezależnie od marginesu uznania pozostawionego w tym zakresie prawodawcom krajowym, art. 13 EKPC zobowiązuje władze krajowe zarówno do rozpoznania istoty skargi opartej na zarzucie naruszenia konwencji, jak i do przyznania organizatorowi zgromadzenia odpowiedniego środka prawnego. Skoro strona skarżąca miała oczywisty interes w domaganiu się ochrony jej praw, to brak możliwości rozpoznania skargi przez sąd uznano za naruszenie wspomnianego przepisu konwencji przez państwo<sup>113</sup>.

Powyższe orzeczenia co prawda nie rozstrzygają bezpośrednio dylematu, jaki znamionuje pytanie prawne Sądu Apelacyjnego w W., jednak zawierają w sobie treści, które mogą potwierdzać określony kierunek rozstrzygnięcia. Należy podkreślić, że samo merytoryczne rozpoznanie odwołania od zarządzenia zastępczego wojewody nie zapewni zgodności polskiej ustawy – Prawo o zgromadzeniach ze standardami wynikającymi z przepisów konwencji. Gdyby jednak sąd, orzekając *ex post*, miał jedynie z tego powodu umorzyć postępowanie, a więc odmówić rozstrzygnięcia istoty sprawy, oznaczałoby to dalsze, niczym nieuzasadnione pogorszenie skuteczności ochrony praw i wolności jednostki zagwarantowanych przez konwencję, a więc działanie oczywiście sprzeczne z treścią art. 13 EKPC. Umorzenia postępowania – zwłaszcza gdy w grę wchodzi ocena legalności aktu administracyjnego ingerującego w korzystanie z wolności zagwarantowanych jednostkom przez prawo międzynarodowe – nigdy nie może opierać się na wąsko ujętej ocenie celowości wydania orzeczenia co do istoty sprawy.

dr Eliza Maniewska

## **Prawo do zasiłku chorobowego – dowodzenie w postępowaniu sądowych niezdolności do pracy innymi dowodami niż zaświadczenie lekarskie (Notatka do sprawy III UZP 1/18)**

### **I. Przedmiot zagadnienia prawnego.**

Postanowieniem z dnia 19 grudnia 2017 r., VI Ua 46/17 Sąd Okręgowy w G. w sprawie z odwołania Włodzimierza K. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w G. o zasiłek chorobowy na skutek apelacji pozwanego od wyroku Sądu Rejonowego w G. z dnia 19 września 2017r., IV U 222/16 na podstawie art. 390 k.p.c. przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne:

---

<sup>113</sup> Wyrok z dnia 31 marca 2015 r., *Armeński Komitet Helsiński przeciwko Armenii*, skarga nr 59109/08, pkt 46, 58-61.

„czy utrata ważności zaświadczenia lekarskiego z powodu niestawiennictwa na badanie kontrolne przeprowadzane przez lekarza orzecznika (art. 59 ust. 6 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa tj. z dnia 22 czerwca 2017 r. ), przesądza o braku niezdolności do pracy, czy też możliwe jest dowodzenie w postępowaniu sądowym niezdolności do pracy innymi dowodami”

W sprawie ubezpieczony Włodzimierz K. podlegający ubezpieczeniu chorobowemu do 3 czerwca 2016 r. wystąpił wnioskiem o wypłatę zasiłku chorobowego za okres od 5 czerwca 2016 r. do 5 lipca 2016 r. i od 6 lipca 2016 r. do 18 lipca 2016 r. Wniosek udokumentował zaświadczeniami lekarskimi o niezdolności do pracy w tych okresach.

ZUS wyznaczył termin badania kontrolnego do lekarza orzecznika na dzień 28 czerwca 2016 r.

Przesyłka zawierająca wezwanie na badanie była awizowana w dniu 13 czerwca 2016 r., a następnie w dniu 21 czerwca 2016 r. i jako niepodjęta została zwrócona do nadawcy. Ubezpieczony na termin badania nie stawił się.

Decyzją z dnia 11 lipca 2016 r. organ rentowy odmówił ubezpieczonemu prawa do zasiłku chorobowego za okres od 5 czerwca 2016 r. do 18 lipca 2016 r.

W odwołaniu od decyzji ubezpieczony wniósł o przyznanie zasiłku chorobowego za ww. okres wskazując, iż organ rentowy niezasadnie uznał, iż zaświadczenie lekarskie stwierdzające niezdolność do pracy utraciło ważność, gdyż nie został prawidłowo zawiadomiony o terminie badania.

ZUS Oddział w G. w odpowiedzi na odwołanie wskazał, że wnioskodawca nie stawiając się na termin badania kontrolnego, uniemożliwił weryfikację zasadności wystawienia zaświadczenia o niezdolności do pracy, a w odniesieniu do zwolnienia lekarskiego od 6 lipca 2016 r. wskazał, iż niezdolność ta powstała po upływie 14 dni od ustania ubezpieczenia chorobowego.

Sąd Rejonowy w oparciu o opinię powołanego w sprawie biegłego ustalił, że w okresie od 5 czerwca do 18 lipca 2016 r. wnioskodawca był niezdolny do pracy z uwagi na zaawansowane zmiany zwyrodnieniowe prawego stawu biodrowego w przebiegu rozwojowej dysplazji stawów biodrowych.

Sąd Rejonowy uznał, że wezwanie na badanie kontrolne do lekarza orzecznika ZUS na dzień 28 czerwca 2016 r. zostało doręczone ubezpieczonemu skutecznie w dniu 27 czerwca 2016 r., a ubezpieczony nie stawiając się na nie uniemożliwił przeprowadzenie badania lekarskiego celem weryfikacji zwolnienia lekarskiego. Tym samym zaistniały przesłanki pozwalające na uznanie, iż zaświadczenie lekarskie za okres od 5 czerwca 2016 r. do 5 lipca 2016 r. straciło ważność od dnia następującego po wyznaczonej dacie badania, czyli za okres od 29 czerwca 2016 r. do 5 lipca 2016 r.

Sąd Rejonowy stwierdził jednak, że ubezpieczonemu przysługuje prawo do zasiłku chorobowego za okres od 5 czerwca 2016 r. do 28 czerwca 2016 r. i dalej za okres od 6 lipca do 18 lipca 2016 r.

Sąd wskazał art. 7 ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (jednolity tekst: Dz.U. z 2017 r. poz. 1368 – dalej powoływanej jako ustawa zasiłkowa), który stanowi, że zasiłek chorobowy przysługuje również osobie, która stała się niezdolna do pracy po ustaniu tytułu ubezpieczenia chorobowego, jeżeli niezdolność do pracy trwała bez przerwy co najmniej 30 dni i powstała:

- 1) nie później niż w ciągu 14 dni od ustania tytułu ubezpieczenia chorobowego;
- 2) nie później niż w ciągu 3 miesięcy od ustania tytułu ubezpieczenia chorobowego - w razie choroby zakaźnej, której okres wylęgania jest dłuższy niż 14 dni, lub innej choroby, której objawy chorobowe ujawniają się po okresie dłuższym niż 14 dni od początku choroby.

Sąd powołał się także na art. 53 ust. 1 ustawy zasiłkowej stanowiący, że podstawę przyznania prawa do zasiłku chorobowego ustala się w oparciu o zaświadczenia lekarskie. Jednakże, w ocenie tego Sądu, nie można uznać, iż utrata ważności zaświadczenia lekarskiego za okres od 29 czerwca 2016 r. do 5 lipca 2016 r., może stanowić podstawę odmowy przyznania zasiłku chorobowego za okres od 5 do 28 czerwca 2016 r. oraz od 6 do 18 lipca 2016 r. w okolicznościach faktycznych niniejszej sprawy.

Na podstawie opinii biegłego lekarza Sąd uznał, że nie doszło do przerwania ciągłości niezdolności do pracy ubezpieczonego po ustaniu tytułu ubezpieczenia, niezdolność ta powstała w okresie nieprzekraczającym 14 dni od ustania tytułu ubezpieczenia i nie była krótsza niż 30 dni. Zdaniem Sądu Rejonowego, brakuje podstaw do pozbawienia ubezpieczonego prawa do zasiłku chorobowego za sporny, niekwestionowany w sensie medycznym, okres niezdolności do pracy od 5 do 28 czerwca 2016 r. i od 6 do 18 lipca 2016 r. Sytuacją chronioną zasiłkiem chorobowym jest bowiem niezdolność do pracy z powodu choroby.

Sąd Rejonowy zmienił zaskarżoną decyzję i przyznał Włodzimierzowi K. prawo do zasiłku chorobowego za okres od 5 do 28 czerwca 2016 r. i od 6 do 18 lipca 2016 r., a w pozostałej części oddalił odwołanie.

Apelację od wyroku wywiódł jedynie pozwany Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w G.W.

Pozwany zakwestionował w apelacji orzeczenie Sądu Rejonowego wskazując, że ubezpieczony nie ma prawa do zasiłku za okres od 5 do 28 czerwca 2016 r. i od 5 do 18 lipca 2016 r. z uwagi na to, że nie stawił się na badanie w dniu 28 czerwca 2016 r. a także, że dalsza niezdolność do pracy od 6 lipca 2016 powstała po upływie 14 dni od ustania ubezpieczenia. Na poparcie swoich twierdzeń powołał się na wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 lipca 2006 r., I UK 42/06 (OSNP 2007, nr 15-16, poz. 232).

Sąd Okręgowy uzasadniając zadanie pytania wskazał, że zgodnie w art. 59 ust. 1 i 2 ustawy zasiłkowej prawidłowość orzekania o czasowej niezdolności do pracy z powodu choroby oraz wystawiania zaświadczeń lekarskich podlega kontroli lekarza orzecznika ZUS. Natomiast rozważanej kwestii stawiennictwa ubezpieczonego na kontrolne badania lekarskie dotyczy unormowanie przewidziane przepisem art. 59 ust. 6 tej ustawy, który wskazuje, iż w razie uniemożliwienia badania lub niedostarczenia posiadanych wyników badań w terminie, o którym mowa w ust. 5, zaświadczenie



lekarskie traci ważność od dnia następującego po tym terminie. Tym samym okoliczność niestawiennictwa na kontrolne badania lekarskie skutkuje utratą ważności zaświadczenia lekarskiego o niezdolności do pracy i utratę prawa do zasiłku chorobowego od dnia następującego po dniu wyznaczonym wezwaniem do stawiennictwa celem przeprowadzenia badania.

Według Sądu Okręgowego dla postępowania sądowego oceniającego prawo do zasiłku chorobowego skutki wskazanych przepisów mogą być dwojakie.

Z jednej strony możliwa jest interpretacja, że jedynym dowodem stwierdzającym niezdolność do pracy zarówno dla organu rentowego jak i dla sądu jest ważne zaświadczenie lekarskie. Pogląd ten ma oparcie w art. 53 ust. 1 ustawy zasiłkowej, zgodnie z którym przy ustalaniu prawa do zasiłków i ich wysokości dowodami stwierdzającymi czasową niezdolność do pracy z powodu choroby są zaświadczenia lekarskie, o których mowa w art. 55 ustawy. W przypadku utraty jego ważności sąd nie może dokonywać jego ponownej weryfikacji w oparciu o inne dowody, np. opinię biegłych lekarzy. Według Sądu Okręgowego, zbliżony pogląd wyraził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 25 lipca 2006 r. w sprawie I UK 42/06 wskazując, że świadczenie przewidziane w art. 7 ustawy zasiłkowej ma charakter wyjątkowy. Brak zaświadczenia lekarskiego stwierdzającego niezdolność do pracy może powodować ustanie tytułu ubezpieczenia chorobowego.

Zdaniem Sądu Okręgowego, możliwe jest również przyjęcie, że sądy nie są związane zaświadczeniem lekarskim i w przypadku utraty jego ważności i dopuszczalne jest dowodzenie niezdolności do pracy innymi dowodami. Tym samym słuszne byłoby przyjęcie, że skoro art. 7 ustawy zasiłkowej stanowi o nieprzerwanej niezdolności do pracy, która powinna być rozumiana jako niezdolność do pracy w znaczeniu medycznym, ubezpieczony mógłby na podstawie innych dowodów (opinii biegłych) wykazywać ciągłość niezdolności do pracy. Taki pogląd prowadziłby do przyjęcia, że jedynym skutkiem utraty ważności zaświadczenia lekarskiego jest utrata prawa do zasiłku, nie byłaby nim automatycznie przerwa w niezdolności do pracy. W wyroku z dnia 17 listopada 2000 r., II UKN 53/00, Sąd Najwyższy stwierdził, że prawo do zasiłku chorobowego nie jest uzależnione od tego, czy zakład służby zdrowia wystawił na właściwym formularzu zaświadczenie o czasowej niezdolności do pracy z powodu choroby. Stanowisko to skłania do przyjęcia, że sądy nie są związane przepisem art. 53 ust. 1 ustawy przy rozpoznawaniu spraw o prawo do zasiłku chorobowego. Natomiast w glosie do I UK 42/06 (Monitor Prawa pracy 2008, nr 6) A. Kurzych wskazał, że 53 ust. 1 ustawy zasiłkowej wyraźnie sytuuje moc dowodową zaświadczeń lekarskich wyłącznie w postępowaniu dotyczącym ustalenia prawa do zasiłków i ich wysokości. Mając na względzie formalny charakter przepisów ubezpieczeniowych, przyjęć trzeba, że poza postępowaniem w przedmiocie prawa i wysokości zasiłku chorobowego zaświadczenia lekarskie o niezdolności do pracy z powodu choroby nie mają opisanych w art. 53 ust. 1 ustawy zasiłkowej walorów dowodowych. Jeżeli więc przedmiotem ustaleń jest jedynie kwestia niezdolności do pracy w oderwaniu od prawa do zasiłku chorobowego, to może być ona rozstrzygana za pomocą innych środków dowodowych niż zaświadczenie lekarskie uregulowane w art. 55 ustawy zasiłkowej.

Sąd Okręgowy opowiedział się za przyjęciem drugiego z możliwych rozwiązań. W stanie faktycznym niniejszej sprawy ubezpieczony posiada zaświadczenie lekarskie, które utraciło ważność z powodu niestawiennictwa na badanie lekarskie. Nie było one oceniane pod względem medycznym. Konsekwencją utraty ważności zaświadczenia lekarskiego stwierdzającego niezdolność do pracy z powodu niestawiennictwa jest jedynie utrata zasiłku chorobowego i nie oznacza przerwania okresu niezdolności do pracy, która może być dowodzona w postępowaniu sądowym.

Powyższe zagadnienie prawne ma znaczenie dla rozpoznania niniejszej sprawy, bowiem uznanie związania sądu utratą ważności zaświadczenia lekarskiego i co za tym przyjęciem, nie tylko skutku w postaci utraty prawa do zasiłku chorobowego, ale także przyjęcia zdolności do pracy ubezpieczonego w tym okresie, spowoduje, że w niezdolności do pracy ubezpieczonego powstałaby przerwa wpływająca na ocenę prawa do zasiłku chorobowego za sporny okres.

## **II. Analiza zagadnienia prawnego**

### **1. Orzecznictwo Sądu Najwyższego na tle ustawy z dnia 17 grudnia 1974 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa**

W orzecznictwie Sądu Najwyższego na tle ustawy z dnia 17 grudnia 1974 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (jednolity tekst: Dz.U. z 1983 r. Nr 30, poz. 143 ze zm.), która poprzedzała obecnie obowiązującą ustawę zasiłkową dominowało stanowisko, iż sąd władny jest dokonywać ustaleń co do okoliczności, od których zależy prawo do zasiłku chorobowego, na podstawie innych dowodów niż zaświadczenie lekarskie (por. wyrok z dnia 17 listopada 2000 r., II UKN 53/00, OSNP 2002, nr 11, poz. 277, uchwały: z dnia 14 maja 1977 r., II UZP 1/77, niepubl. i II UZP 3/77, OSP 1978, z. 4, poz. 69, PZiS 1987, nr 7, s. 45). Stanowisko to opierało się na założeniu, że ograniczenia dowodowe obowiązują tylko na etapie postępowania administracyjnego przed organem rentowym. Nieaktualne były one natomiast w postępowaniu sądowym, w którym przesłanki świadczeń z ubezpieczenia społecznego mogły być dowodzone wszelkimi środkami dowodowymi, który to pogląd miał dodatkowe źródło w orzecznictwie Sądu Najwyższego i wypowiedziach doktryny dotyczących ograniczeń dowodowych w sprawach emerytalno-rentowych [por. uchwałę SN z dnia 16 stycznia 1983 r., III UZP 19/83, OSNC 1984, nr 6, poz. 93; uchwałę z dnia 21 września 1984 r., III UZP 48/84, LEX Nr 14630; uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 27 maja 1985 r., III UZP 5/85, LEX nr 14635; wyrok z dnia 6 września 1995 r., II URN 23/95, OSNP 1996, nr 5, poz. 77; wyrok z dnia 2 lutego 1996 r., II URN 3/95, OSNP 1996, nr 16, poz. 239; wyrok z dnia 25 lipca 1997 r., II UKN 186/97, OSNP 1998, nr 11, poz. 342, wyrok z dnia 8 kwietnia 1999 r., II UKN 619/98, OSNP 2000, nr 11, poz. 439 ; Z. Myszka, *Postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych 1998, nr 8, s. 20–27 i B. Wagner, *Postępowanie sądowe w sprawach emerytalno-rentowych*, (w:) Wybrane zagadnienia

prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2000, t. IV, s. 140].

Warto jednak zauważyć, iż w orzecznictwie tym wskazywano również na sytuacje, w których ograniczenia powyższe pozostawały aktualne także na etapie postępowania sądowego, były one jednak umotywowane wyraźnym przepisem ustawowym bądź silnie wsparte dodatkowo wykładnią systemową i funkcjonalną.

Przykładowo, w uchwale składu siedmiu sędziów III UZP 5/85, Sąd Najwyższy wskazał, że zawężenie możliwości dowodzenia przed sądem okoliczności relewantnych z punktu widzenia prawa do świadczeń emerytalno-rentowych tylko do określonych środków dowodowych może nastąpić jedynie na mocy przepisu ustawowego. Zdaniem Sądu Najwyższego takim przepisem był art. 11 ust. 2 pkt 14 ustawy z 14.12.1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz.U. Nr 40, poz. 267 ze zm.), który stanowił, że za okresy równorzędne z okresami zatrudnienia uważa się okresy czasowego pozostawania bez pracy z powodu niemożności jej otrzymania lub niemożności podjęcia szkolenia zawodowego udowodnionej dokumentami. Ówczesnie obowiązująca ustawa z 24 października 1974 r. o okręgowych sądach pracy i ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 39, poz. 231 ze zm.), nakazująca stosowanie w sprawach nieuregulowanych przepisy Kodeksu postępowania cywilnego (art. 72 wym. ustawy), nie zawierała ograniczeń dowodowych również w sprawach emerytalno-rentowych (art. 75-82). Nadto w art. 55 obligowała sąd do wszechstronnego wyjaśnienia sprawy. Dlatego Sąd Najwyższy uznał, że w sytuacji, gdy zainteresowany wykaże, że nie może przedstawić na okoliczność zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze zaświadczenia zakładu pracy z powodu likwidacji zakładu pracy lub zniszczenia dokumentów dotyczących takiego zatrudnienia, sąd jest uprawniony do przeprowadzenia dowodu z zeznań świadków na okoliczność takiego zatrudnienia - jeżeli się to okaże konieczne dla wszechstronnego wyjaśnienia okoliczności sprawy (art. 55 cyt. ustawy.). Zdaniem składu powiększonego Sądu Najwyższego, gdyby ustawodawca miał zamiar wyłączyć - dla celów udowadniania okresów pracy w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze - wszelkie dowody poza dowodem z zaświadczenia zakładu pracy opartym na dokumentacji, to zrealizowałby to w drodze odpowiedniego przepisu ustawowego, analogicznie do przypadku określonego w art. 11 ust. 2 pkt 14 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin.

Także wyroku z dnia 12 października II UR 5/93, OSNC 1994, nr 5, poz. 114, Sąd Najwyższy przesądził, że w postępowaniu przed organem rentowym, jak również w postępowaniu przed sądem pracy i ubezpieczeń społecznych okres zaliczalny do okresu działalności kombatanckiej lub równorzędnej z działalnością kombatancką może być udowodniony - w myśl art. 22 ust. 1 w zw. z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. Nr 17, poz. 75 ze zm.) - tylko zaświadczeniem Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych. W uzasadnieniu Sąd wskazał jednak, że „zgodnie z art. 22 ustawy o kombatantach o spełnieniu warunków do uzyskania uprawnień kombatanckich orzeka, w formie

decyzji, kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych. Urząd ten, w myśl art. 7 ust. 1 ustawy o kombatantach jest centralnym organem administracji, a więc zarówno do postępowania przed tym organem, jak również do trybu odwoławczego mają zastosowanie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. W postępowaniu tym, zgodnie z kodeksem postępowania administracyjnego, osoba zainteresowana może korzystać ze wszystkich środków dowodowych tak, jak w postępowaniu cywilnym (OSNCP 1992, z. 6, poz. 103).”

Odnosić trzeba także wykładnię J. Broła, który na tle art. 473 k.p.c. prezentował pogląd, że choć w postępowaniu przed sądem dowód z zeznań świadków i opinii biegłych jest dopuszczalny – w zasadzie – co do wszystkich faktów spornych lub niemożliwych do udowodnienia za pomocą dowodu z dokumentu, to jednak wyjątek powinien dotyczyć faktów, które ze względu na sposób stwierdzania uprawnień, z natury rzeczy, nie mogą być wykazane inaczej niż za pomocą dowodu z dokumentu, np. prawo do zasiłku chorobowego w związku z czasową niezdolnością do pracy z powodu choroby [por. J. Broł (w:) *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, pod. red. K. Piaseckiego, Warszawa 1997, t. II, s. 108].

## **2. Analiza wyroku Sądu Najwyższego z dnia 25 lipca 2006 r., I UK 42/06**

Zasadne wydaje się szersze zreferowanie rozstrzygnięcia i tez zawartych w wyroku Sądu Najwyższego I UK 42/06. Jest to bowiem jedyny judykat Sądu Najwyższego dotyczący ograniczeń dowodowych w postępowaniu sądowym w sprawie o zasiłek chorobowy zapadły na tle obowiązującej obecnie ustawy zasiłkowej. Na wyrok ten powołuje się także zarówno apelujący ZUS, jak i Sąd zadający pytanie prawne.

W orzeczeniu tym dokonano wykładni art. 53 ust. 1 ustawy zasiłkowej związku z art. 6 i 7 tej ustawy. Zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy zasiłkowej, którego treść jest w zasadzie taka sama jak treść art. 50 ust. 1 ustawy z 1974 r., przy ustalaniu prawa do zasiłków i ich wysokości dowodami stwierdzającymi czasową niezdolność do pracy z powodu choroby są zaświadczenia lekarskie, o których mowa w art. 55 ustawy. Przepisy art. 6 i 7 ustawy zasiłkowej wskazują przesłanki nabycia prawa do zasiłku chorobowego przez ubezpieczonych (art. 6) oraz przez osoby po ustaniu tytułu ubezpieczenia chorobowego (art. 7). Sąd Najwyższy wskazał, że gramatyczna wykładnia art. 53 ust. 1 ustawy zasiłkowej w związku z jej art. 6 i 7 prowadzi do wniosku, iż zaświadczenie lekarskie jest jedynym dopuszczalnym dowodem na okoliczność niezdolności do pracy. W braku odpowiedniego zaświadczenia lekarskiego nie można zatem mówić o niezdolności do pracy rodzącej prawo do zasiłku chorobowego. W referowanym wyroku Sąd Najwyższy uznał zarazem za dyskusyjny pogląd, że sądy nie są związane przepisem art. 53 ust. 1 ustawy przy rozpoznawaniu spraw o prawo do zasiłku chorobowego i są władne dokonywać ustaleń co do okoliczności, od których zależy prawo do zasiłku chorobowego także na podstawie innych dowodów, w tym dowodu z opinii biegłych.

Wypada też dodać, że wyrok I UK 42/06 zapadł w nieco innym niż w przedmiotowej sprawie stanie faktycznym. Tak jak w niniejszej sprawie wnioskodawcy

odmówiono prawa do zasiłku chorobowego po ustaniu tytułu ubezpieczenia chorobowego (art. 7 ustawy zasiłkowej), wskazując, że doszło do przerwania ciągłości niezdolności do pracy z powodu choroby. Jednak odmiennie niż w sprawie będącej przedmiotem analizy, w sprawie I UK 42/06 doszło do tego na skutek braku zaświadczenia lekarskiego dokumentującego niezdolność do pracy w „przerwie” pomiędzy jednym zwolnieniem lekarskim a drugim. W niniejszej sprawie zaś wnioskodawca legitymował się takim zaświadczeniem, tyle że następnie utraciło ono ważność.

Wyrok I UK 42/06 spotkał się z krytyką w literaturze. Częściowo została ona oparta na argumentacji opierającej się na stanie prawnym, który już nie obowiązuje, istotne elementy tej argumentacji pozostają jednak nadal aktualne.

I tak A. Kurzych w glosie do wyroku I UK 42/06 swoją krytykę oparł na zasadniczym, jego zdaniem, rozróżnieniu pomiędzy ustalaniem niezdolności do pracy w okresie, w którym przysługuje prawo do zasiłku chorobowego a ustaleniem stanu niezdolności do pracy w okresie, w którym nie przysługuje prawo do tego zasiłku.

Autor uważa, że w tym pierwszym przypadku niezdolność do pracy może być ustalona również przed sądem wyłącznie na podstawie zaświadczenia lekarskiego. Przepis art. 53 ust. 1 ustawy zasiłkowej zawiera bowiem normę prawa materialnego. Charakter prawny zaświadczenia lekarskiego o niezdolności do pracy z powodu choroby wyraża się bowiem w tym, iż jest to opinia fachowa o stanie zdrowia, dokonana pod kątem jej wpływu na możliwość świadczenia umówionej pracy. Zaświadczenie lekarskie nie jest jednak zwykłą opinią fachową, na podstawie której właściwy organ podejmuje stosowną decyzję w zależności od własnej oceny. Zaświadczenie to bowiem – potwierdzając istnienie określonego stanu faktycznego (choroby biologicznej) – przemienia go w stan prawny, w chronioną sytuację uprawniającą do świadczeń. Tylko zaświadczenie lekarskie, stwierdzające chorobę i jej wpływ na zdolność do pracy, stwarza chronioną sytuację i stanowi podstawę do wypłaty zasiłku chorobowego. Brak zaświadczenia lekarskiego wyklucza zatem możliwość ustalenia prawa do zasiłku chorobowego, ponieważ nie może być w takim przypadku uruchomiona procedura wypłaty świadczeń z ubezpieczenia chorobowego (por. także I. Jędrasik-Jankowska, *Ubezpieczenie wypadkowe i chorobowe*, Warszawa 2002, s. 164–165). Zaświadczenie lekarskie spełnia zatem dwie funkcje: jest dowodem niezdolności do pracy spowodowanej chorobą, a ponadto stanowi przesłankę prawa do zasiłku chorobowego, bez spełnienia której prawo to nie może powstać.

Istota prawna zaświadczenia lekarskiego, jako dokumentu przekształcającego sytuację faktyczną w określony stan prawny (sytuację chronioną uprawniającą do świadczeń), pozostaje, według A. Kurzycha, aktualna także na etapie postępowania sądowego. Nie istnieje bowiem przepis, który wraz z wniesieniem odwołania od decyzji organu rentowego odmawiającej prawa do zasiłku chorobowego z uwagi na brak zaświadczenia lekarskiego zmieniałby jego naturę prawną. W szczególności nie można takiej funkcji przypisać art. 473 k.p.c., który znosi na etapie sądowego postępowania odwoławczego ograniczenia odnoszące się do dowodu z zeznań świadków i z przesłuchania stron. Przepis ten nie kreuje bowiem materialnoprawnych przesłanek prawa do świadczeń z ubezpieczeń społecznych, lecz poszerza możliwości

ich dowodzenia przed sądem. Z art. 473 k.p.c, nie da się więc wywieść, iż sąd nie jest związany art. 53 ust. 1 ustawy zasiłkowej. Inna interpretacja prowadziłaby do zakwestionowania nie tylko mocy dowodowej zaświadczenia lekarskiego, ale także jego materialnoprawnego charakteru.

A. Kurzych wskazuje nadto, że akceptacja poglądu, iż sąd nie jest związany rygorami dowodowymi ustanowionymi w art. 53 ust. 1 ustawy zasiłkowej prowadziłaby niejednokrotnie do wystąpienia skutków, które pozbawiałyby tę ustawę spójności systemowej. Jego konsekwencją byłoby bowiem to, iż sąd mógłby ustalić prawo do zasiłku chorobowego nawet w sytuacji, w której ubezpieczony w ogóle nie posiada zaświadczenia lekarskiego. W takim przypadku wysoce problematyczne byłoby znalezienie pola zastosowania dla np. art. 17 ust. 1 i 2, art. 59 i 62 ust. 1 tego aktu.

Według Autora referowanej glosy z przepisu art. 53 ust. 1 ustawy zasiłkowej wynika zatem, iż prawo do zasiłku chorobowego uzależnione jest od spełnienia dwóch przesłanek: wystąpienia stanu niezdolności do pracy spowodowanego chorobą oraz przedłożenia zaświadczenia lekarskiego. Między tymi przesłankami występuje swoista relacja, której punktem wyjścia jest stan niezdolności do pracy. Tylko w przypadku choroby skutkującej niezdolnością do pracy może być bowiem wystawione zaświadczenie lekarskie. Brak zaświadczenia lekarskiego nie oznacza jednak, że ubezpieczony jest zdolny do pracy. Niezdolność do pracy jest bowiem okolicznością obiektywną, której ustalenie wymaga wiedzy medycznej. Utrzymuje się ona niezależnie od tego, czy została stwierdzona zaświadczeniem lekarskim, czy też nie (por. także wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 23 kwietnia 1996 r., III AUr 370/96, OSA 1996, nr 11–12, poz. 33).

Artykuł 53 ust. 1 ustawy zasiłkowej wyraźnie sytuuje zatem moc dowodową zaświadczeń lekarskich wyłącznie w postępowaniu dotyczącym ustalenia prawa do zasiłków i ich wysokości. Mając na względzie formalny charakter przepisów ubezpieczeniowych, przyjąć trzeba, że poza postępowaniem w przedmiocie prawa i wysokości zasiłku chorobowego zaświadczenia lekarskie o niezdolności do pracy z powodu choroby nie mają opisanych w art. 53 ust. 1 ustawy zasiłkowej walorów dowodowych. Jeżeli więc przedmiotem ustaleń jest jedynie kwestia niezdolności do pracy w oderwaniu od prawa do zasiłku chorobowego, to może być ona rozstrzygana za pomocą innych środków dowodowych niż zaświadczenie lekarskie uregulowane w art. 55 ustawy zasiłkowej

Ponadto ustawa zasiłkowa konsekwentnie odróżnia stan niezdolności do pracy od zaświadczenia lekarskiego, które ma ten stan dowodzić. Świadczy o tym nie tylko treść jej art. 53 ust. 1, ale również konstrukcja przepisów art. 6–9 tej ustawy, w których ustawodawca posługuje się pojęciem niezdolności do pracy, nie używa zaś sformułowania „orzeczona niezdolność do pracy” czy „niezdolność do pracy stwierdzona zaświadczeniem lekarskim”. Niezdolność do pracy w rozumieniu tych przepisów ujmowana jest więc jako obiektywnie istniejący stan uniemożliwiający podjęcie pracy z przyczyn zdrowotnych bez względu na to, czy został on stwierdzony zaświadczeniem lekarskim. Nie wynika to przy tym z zastosowanej przez ustawodawcę konwencji językowej, skoro pojęcie „orzeczonej niezdolności do pracy” występuje w art. 17 ust. 1 ustawy zasiłkowej. Przepis ten reguluje bowiem okoliczności

skutkujące pozbawieniem prawa do zasiłku, czyli prawa, które już zostało udokumentowane w przewidziany przez ustawę zasiłkową sposób.

Zaprezentowana wykładnia art. 53 ust. 1 ustawy zasiłkowej, na tle przepisów art. 6 i 7 tej ustawy, prowadzi zatem Autora glosy do wniosku, iż nie ma przeszkód, aby ubezpieczony wykazywał stan niezdolności do pracy innymi dowodami niż zaświadczenia lekarskie, z zastrzeżeniem, że za okresy nieobjęte zaświadczeniami nie nabędzie on prawa do zasiłku chorobowego.

### **3. Zakres sądowej kontroli decyzji ZUS o braku prawa do zasiłku w przypadkach utraty ważności zaświadczenia lekarskiego o niezdolności do pracy**

Jak sygnalizowano wcześniej, w sprawie objętej pytaniem prawnym, pomimo znaczących podobieństw mamy do czynienia z sytuacją o tyle odmienną, że decyzja ZUS o braku prawa do zasiłku nie stanowi konsekwencji braku zaświadczenia lekarskiego o czasowej niezdolności do pracy, ale jest wynikiem utraty ważności tego zaświadczenia.

Wydanie przez ZUS decyzji o braku prawa do zasiłku w przypadkach utraty ważności zaświadczenia lekarskiego o niezdolności do pracy (art. 59 ust. 10 ustawy zasiłkowej) dotyczy zaś, co istotne, dwóch przypadków.

Pierwszy został opisany w mającym zastosowanie w niniejszej sprawie art. 59 ust. 6 w związku z art. 59 ust. 5 ustawy zasiłkowej. Zachodzi on wtedy, gdy ubezpieczony uniemożliwia badanie lub nie dostarcza posiadanych wyników badań w terminie oznaczonym w wezwaniu ZUS do stawienia się na badanie kontrolne przez lekarza orzecznika ZUS. Wezwanie to wysyła do ubezpieczonego ZUS za zwrotnym potwierdzeniem odbioru. Zawiera ono informację, że w razie uniemożliwienia badania lub niedostarczenia posiadanych wyników badań we wskazanym terminie, zaświadczenie lekarskie o czasowej niezdolności do pracy traci ważność od dnia następującego po tym terminie a ZUS wydaje decyzję o braku prawa do zasiłku.

Drugi przypadek został ujęty w art. 59 ust. 7 w związku z art. 59 ust. 5 ustawy zasiłkowej. Zachodzi on wtedy, gdy ubezpieczony stawi się na badanie kontrolne do lekarza orzecznika ZUS, ale lekarz orzecznik ZUS po analizie dokumentacji medycznej i po przeprowadzeniu badania ubezpieczonego określi wcześniejszą datę ustania niezdolności do pracy niż orzeczona w zaświadczeniu lekarskim. Wówczas za okres od tej daty zaświadczenie lekarskie traci ważność.

Nawiasem mówiąc, pozbawienie prawa do zasiłku za cały okres orzeczonej niezdolności do pracy ma miejsce w przypadkach określonych w art. 17 ustawy zasiłkowej. Dochodzi do tego wówczas, gdy ubezpieczony wykonuje w okresie orzeczonej niezdolności do pracy pracę zarobkową, wykorzystuje zwolnienie od pracy w sposób niezgodny z celem tego zwolnienia lub gdy zaświadczenie lekarskie zostało sfalszowane. Do ustaleń tego rodzaju może dojść zarówno w ramach kontroli ZUS jak i płatnika składek (art. 68 ustawy zasiłkowej).

Powracając jednak do sytuacji ujętych w art. 59 ust. 10 ustawy zasiłkowej, zdaje się być oczywiste, że choć obie one dotyczą sytuacji, w której zaświadczenie lekarskie o niezdolności do pracy traci od pewnego momentu ważność, co skutkuje wydaniem

przez ZUS decyzji o pozbawieniu ubezpieczonego z tym momentem prawa do zasiłku, to nie ulega wątpliwości, że w ramach sądowej kontroli decyzji ZUS odnoszącej się do sytuacji ujętej w art. 59 ust. 7 ustawy, sąd może badać i ustalać niezdolność do pracy ubezpieczonego, w okresie zakwestionowanym przez lekarza orzecznika ZUS na podstawie innych niż zaświadczenie lekarskie dowodów, w tym bez wątpienia na podstawie opinii biegłego. W przeciwnym wypadku należałoby uznać, że kontrola sądowa takiej decyzji byłaby „pusta”, co *de facto* oznaczałoby naruszenie zagwarantowanego każdemu ubezpieczonemu prawa do sądu (por. stan faktyczny stanowiący osnovę wyroku Sądu Rejonowego w Olsztynie z dnia 18 marca 2016 r., IV U 658/15, LEX nr 2025233).

W związku z tym trudno również zaakceptować pogląd, że sąd nie jest władny do ustalenia niezdolności do pracy ubezpieczonego po utracie ważności zaświadczenia lekarskiego w warunkach określonych w art. 59 ust. 6 ustawy zasiłkowej, czyli między innymi w sytuacji, w której ubezpieczony nie stawił się na badanie do lekarza orzecznika ZUS lub nie dostarczył wyników badań.

W ramach kontroli decyzji ZUS o braku prawa do zasiłku, sąd bez wątpienia może badać przesłanki literalnie ujęte w art. 59 ust. 6 ustawy zasiłkowej - „uniemożliwienie badania” lub „niedostarczenie posiadanych wyników badań” oraz ustalać, czy ZUS dokonał wezwania prawidłowo (na właściwy adres, z zachowaniem odpowiedniego czasu itp.). Wykluczenie nadto możliwości ustalania w tym przypadku także niezdolności do pracy ubezpieczonego, odmiennie niż w przypadku ujętym w art. 59 ust. 7 ustawy zasiłkowej, oznaczałoby nic innego, jak sankcję za niezastosowanie się do wezwania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Można przyjąć, że sankcja ta jest proporcjonalna w sytuacji celowego działania ubezpieczonego, który otrzymawszy (odebrał) wezwanie ZUS, w którym zostało zawarte pouczenie o skutkach niestawiennictwa lub niedostarczenia dokumentacji medycznej, celowo uchylił się od zastosowania się do niego.

Istotną wątpliwość co do proporcjonalności takiej sankcji rodzi się jednak w odniesieniu do sytuacji, w której ubezpieczony nie otrzymał takiego wezwania na skutek nieodebrania z urzędu pocztowego skutecznie awizowanej przesyłki, która je zawiera. Należy także wziąć pod uwagę, że nie zawsze jest on w stanie skutecznie wykazać brak prawidłowości takiej awizacji bądź ze względu na szczególne okoliczności związane z chorobą, stanem rodzinnym itp. nie ma możliwości odebrania przesyłki z poczty lub dotarcia na badanie. Faktem powszechnie znanym (nie wymagającym dowodu) jest przy tym, że na blankiecie awiza doręczyciele nie wskazują, kto jest nadawcą przesyłki.

#### **4. Wnioski końcowe**

Pomimo, że obecnie proces cywilny oparty jest na zasadzie kontrydiktoryjności i dyspozycyjności sądu, które zastąpiły poprzednio obowiązującą zasadę prawdy materialnej (por. art. 3 k.p.c. w brzmieniu sprzed 1 lipca 1996 r. oraz art. 55 ustawy z dnia 24 października 1974 r. o okręgowych sądach pracy i ubezpieczeń społecznych), to w odniesieniu do postępowania odrębnego w sprawach z zakresu prawa pracy i



ubezpieczeń społecznych nadal przyjmuje się obowiązywanie zasady ograniczonego formalizmu wyrażającej się między innymi uchyleniem w nim niektórych zakazów dowodowych (por. art. 473 k.p.c.). Skłania to do postawienia tezy, że pomimo zmiany przepisów procesowych w postępowaniu tym za zasadę należy uznać zniesienie ograniczeń dowodowych, a dopuszczenie ich jedynie w sytuacjach wyraźnie wskazanych w przepisach lub w sytuacjach, w których jest to nieodzowne ze względów celowościowych, systemowych czy funkcjonalnych.

Przeprowadzona analiza zdaje się wskazywać, że w sytuacji objętej postępowaniem w którym zostało przedstawione Sądowi Najwyższemu niniejsze zagadnienie prawne, taki wyjątek nie występuje. Zakaz dowodzenia stanu niezdolności do pracy w przypadku utraty ważności zaświadczenia lekarskiego ani nie wynika z przepisów wprost, ani pośrednio. Za obowiązywaniem takiego zakazu nie przemawiają także wystarczająco ważne argumenty natury celowościowej, funkcjonalnej lub systemowej.

Dlatego zasadne jest postawienie tezy, że w postępowaniu sądowym toczącym się z odwołania od decyzji ZUS o braku prawa do zasiłku chorobowego ze względu na utratę ważności zaświadczenia lekarskiego o czasowej niezdolności do pracy (art. 59 ust. 10 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa) nie jest wykluczone dowodzenie tej niezdolności innymi dowodami.

Tezę tę dodatkowo wspiera rozstrzygnięcie zawarte w wyroku Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 23 sierpnia 2001 r. III AUa 107/01 (Biul.SAKa 2001, nr 4, s. 42-43, LEX nr 1532564), w którym przyjęto, że w postępowaniu sądowym toczącym się z odwołania ubezpieczonego od negatywnej dlań decyzji organu rentowego w sprawie przyznania prawa do zasiłku chorobowego nie istnieją żadne - poza wynikającymi z przepisów kodeksu postępowania cywilnego - ograniczenia dowodowe w wykazywaniu okoliczności rzutujących na prawo do świadczenia lub jego wysokość.