

## POSTANOWIENIE

Dnia 20 czerwca 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Aleksander Stępkowski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Janusz Niczyporuk

Mariusz Konrad Kolankowski (ławnik Sądu Najwyższego)

w sprawie z wniosku Prezydenta m.st. Warszawy

z udziałem Wojewody Mazowieckiego, Stowarzyszenia R., Prokuratora Regionalnego w Warszawie

w przedmiocie odwołania od decyzji wyrażającej zgodę na cykliczne organizowanie zgromadzenia,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 20 czerwca 2023 r.

skargi nadzwyczajnej wniesionej przez Prokuratora Generalnego od postanowienia Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 27 lipca 2022 r., sygn. VI ACz 333/22:

- 1. uchyla w całości zaskarżone postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 27 lipca 2022 r., VI ACz 333/22, i uchyla w całości poprzedzające je postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie z 25 lipca 2022 r., XXIV Ns 55/22;**
- 2. odrzuca odwołanie Prezydenta m.st. Warszawy z 21 lipca 2022 r. od decyzji Wojewody Mazowieckiego z 19 lipca 2022 r., nr [...];**
- 3. znosi wzajemnie koszty postępowania przed Sądem Najwyższym.**

## UZASADNIENIE

Skargę nadzwyczajną od postanowienia Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 27 lipca 2022 r., VI ACz 333/22, oddalającego zażalenie Wojewody Mazowieckiego, Prokuratora Regionalnego w Warszawie i Stowarzyszenia R. w P. na postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie z 25 lipca 2022 r., XXIV Ns 55/22, w sprawie z wniosku Prezydenta m.st. Warszawy z udziałem Wojewody Mazowieckiego, Prokuratora Regionalnego w Warszawie i Stowarzyszenia R. w P. w przedmiocie odwołania od decyzji Wojewody Mazowieckiego z 19 lipca 2022 r., [...], złożył Prokurator Generalny, zaskarżając ww. postanowienie w całości.

Na podstawie art. 89 § 1 pkt 1 i 2 u.SN zaskarżonemu orzeczeniu zarzucił naruszenie praw i wolności człowieka i obywatela określonych w art. 57 Konstytucji RP albowiem sąd oddalając zażalenia na postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie z 25 lipca 2022 r., XXIV Ns 55/22, uznając przy tym, iż dopuszczalne jest wniesienie przez Prezydenta m.st. Warszawy odwołania od decyzji Wojewody Mazowieckiego z 19 lipca 2022 r., [...], zezwalającej na organizację w dniu 1 sierpnia cyklicznych zgromadzeń w celu upamiętnienia powstańców warszawskich, przy czym z treści art. 16 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1389, dalej: „p. o z.”) jednoznacznie wynika, iż reguluje on odwołanie od decyzji o zakazie zgromadzenia, a nie decyzji wyrażającej zgodę na jego organizację, a nadto dokonując błędnej wykładni prawa materialnego poprzez uznanie, że nie zostały spełnione przesłanki zawarte w art. 26a ust. 1 p. o z., w zakresie, w jakim wydarzenia te w ciągu ostatnich 3 lat nie były organizowane przez tożsamego organizatora – doprowadził do wykraczającego poza ramy określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia prawa obywateli do zorganizowania zgromadzeń w dniu 1 sierpnia w celu upamiętnienia powstańców warszawskich, co pozostaje w sprzeczności z treścią art. 57 Konstytucji RP, zapewniającego wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich.

Na zasadzie art. 91 § 1 u.SN i na podstawie art. 398<sup>21</sup> k.p.c. w zw. z art. 388 § 1 k.p.c. w zw. z art. 13 § 2 k.p.c. w zw. z art. 95 pkt 1 u.SN Prokurator Generalny wniósł o:

1. uchylenie zaskarżonego postanowienia Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 27 lipca 2022 r., VI ACz 333/22, a także poprzedzającego go postanowienia

Sądu Okręgowego w Warszawie z 25 lipca 2022 r., XXIV Ns 55/22 i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez zmianę zaskarżonego postanowienia i oddalenie odwołania Prezydenta m.st. Warszawy od decyzji Wojewody Mazowieckiego z 19 lipca 2022 r., [...];

2. wydanie przez Sąd Apelacyjny w Warszawie postanowienia o wstrzymaniu wykonania postanowienia z 27 lipca 2022 r., VI Acz 333/22, do czasu ukończenia postępowania ze skargi nadzwyczajnej, z uwagi na grożącą i niepowetowaną szkodę przejawiającą się w uniemożliwieniu Stowarzyszeniu R. oraz obywatelom skorzystania z konstytucyjnej wolności określonej w art. 57 Konstytucji RP zapewniającej wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich.

W odpowiedziach na skargę nadzwyczajną:

- Prezydent m.st. Warszawy wniósł o oddalenie skargi nadzwyczajnej;
- Wojewoda Mazowiecki w całości poparł skargę nadzwyczajną oraz wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 27 lipca 2022 r., V ACz 333/22 [pisownia oryginalna], a także poprzedzającego go postanowienia Sądu Okręgowego w Warszawie z 25 lipca 2022 r., XXIV Ns 333/22, i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez zmianę zaskarżonego postanowienia i odrzucenie odwołania Prezydenta m.st. Warszawy od decyzji Wojewody Mazowieckiego, ewentualnie jego oddalenie;
- Stowarzyszenie R. w całości poparło skargę nadzwyczajną oraz wniosło o uchylenie zaskarżonego postanowienia Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 27 lipca 2022 r., V ACz 333/22 [pisownia oryginalna], a także poprzedzającego go postanowienia Sądu Okręgowego w Warszawie z 25 lipca 2022 r., XXIV NS 333/22 [pisownia oryginalna] i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez zmianę zaskarżonego postanowienia i odrzucenie odwołania Prezydenta m.st. Warszawy od decyzji Wojewody Mazowieckiego, ewentualnie jego oddalenie.

Stan faktyczny przedstawia się następująco. Decyzją z 19 lipca 2022 r., [...], Wojewoda Mazowiecki po rozpatrzeniu wniosku Stowarzyszenia R., reprezentowanego przez X.Y., o wyrażenie zgody na cykliczne organizowanie

zgromadzeń w celu upamiętnienia powstańców warszawskich, zgodnie ze wskazaną przez organizatora liczbą zgromadzeń i terminarzem ich organizacji wyraził zgodę na cykliczne organizowanie zgromadzenia w celu upamiętnienia powstańców warszawskich, na obszarze: od ronda [...] w W. z trasą przejścia: rondo [...], Aleje [...], rondo [...], ul. [...], ul. [...], ul. [...], pl. [...], organizowanych 1 sierpnia, od 2022 r. do 2024 r., w godzinach 15:00-21:00. W pouczeniu wskazano m.in., że „Odwołanie od niniejszej decyzji wnosi się bezpośrednio do Sądu Okręgowego w Warszawie (al. „Solidarności” 127, 00-898 Warszawa), w terminie 24 godzin od udostępnienia informacji o jej wydaniu w Biuletynie Informacji Publicznej Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego. Wniesienie odwołania nie wstrzymuje wykonania decyzji (art. 16 ust. 1 w związku z art. 26e P. o z.)”.

Postanowieniem z 21 lipca 2022 r., XXIV Ns 54/21, Sąd Okręgowy w Warszawie odrzucił odwołanie Prezydenta m.st. Warszawy od ww. decyzji Wojewody Mazowieckiego. W uzasadnieniu postanowienia Sąd Okręgowy wskazał, że stosownie do treści art. 16 p. o z. odwołanie przysługuje jedynie od decyzji o zakazie zgromadzenia, a w niniejszej sprawie nie zapadła decyzja o zakazie zgromadzenia.

Na skutek zażalenia Prezydenta m.st. Warszawy na postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie z 21 lipca 2022 r., XXIV Ns 54/22, Sąd Apelacyjny w Warszawie postanowieniem z 23 lipca 2022 r., VI ACz 328/22, uchylił zaskarżone postanowienie i przekazał sprawę sądowi okręgowemu do ponownego rozpoznania.

W uzasadnieniu postanowienia z 23 lipca 2022 r. Sąd Apelacyjny wskazał m.in., że zagadnienie dopuszczalności wniesienia odwołania przez organ gminy od decyzji wojewody w przedmiocie zgody na cykliczne organizowanie zgromadzeń było już przedmiotem rozważań sądów powszechnych i w kilku orzeczeniach uznano prawo organu gminy do zaskarżenia decyzji wojewody w przedmiocie zgody na cykliczne organizowanie zgromadzeń. Ponadto Sąd Apelacyjny podkreślił, że decyzja wojewody o wyrażeniu zgody na zorganizowanie zgromadzenia cyklicznego może wpływać na ograniczenie wolności zgromadzeń innych podmiotów, aniżeli beneficjent zgody udzielonej przez wojewodę. W uzasadnieniu postanowienia z 23 lipca 2022 r. podniesiono również, że uznać należy interes prawny organu gminy domagającego się przeprowadzenia sądowej kontroli decyzji

wojewody zezwalającej na zorganizowanie zgromadzenia cyklicznego. Sąd Apelacyjny wskazał, że brak rozpoznania odwołania oznacza nierozpoznanie istoty sprawy, której przedmiotem było to odwołanie.

Ponownie rozpoznając sprawę, postanowieniem z 25 lipca 2022 r., XXIV Ns 55/22, Sąd Okręgowy w Warszawie uchylił decyzję Wojewody Mazowieckiego.

Postanowieniem z 27 lipca 2022 r., VI ACz 333/22, Sąd Apelacyjny w Warszawie na skutek zażalenia Wojewody Mazowieckiego, Prokuratora Regionalnego w Warszawie i Stowarzyszenia R. w P. na postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie z 25 lipca 2022 r., XXIV Ns 55/22, oddalił zażalenia. W uzasadnieniu skarżonego skargą nadzwyczajną postanowienia, Sąd Apelacyjny wskazał m.in., że udzielenie, bądź nie, zgody na organizowanie zgromadzeń cyklicznych, oddane zostało do kompetencji wojewody, organ gminy natomiast może wydać decyzję o zakazie organizowania zgromadzenia innego niż cykliczne. Zdaniem Sądu Apelacyjnego nie oznacza to jednak, że organ gminy został w takiej sytuacji wyeliminowany z postępowania o wydanie zgody na organizowanie zgromadzeń cyklicznych. W uzasadnieniu podniesiono również, że wobec tego, iż wydanie przez wojewodę decyzji, udzielającej zgody na organizowanie zgromadzeń cyklicznych nakłada na organ właściwej gminy konkretne obowiązki regulowane ustawą, istnieje uzasadniona podstawa do uznania, że także ten organ jest szczególnie zainteresowanym podmiotem postępowania zakończonego taką decyzją.

Sąd Apelacyjny przywołał również stanowisko wyrażone przez Sąd Najwyższy w uchwale składu 7 sędziów z 28 marca 2018 r., III SZP 1/18, wskazując, że przesądzone zostało, iż organ gminy jest także uprawniony do wniesienia odwołania od zarządzenia zastępczego wojewody o zakazie zgromadzenia innego niż cykliczne, jak też że jest stroną postępowania toczącego się na skutek wniesienia takiego odwołania przez organizatora takiego zgromadzenia. Pogląd ten wzmacnia przekonanie Sądu Apelacyjnego, że w sytuacji, gdy wydanie przez wojewodę decyzji udzielającej zgody na organizowanie zgromadzeń cyklicznych nakłada na organ właściwej gminy konkretne obowiązki określone ustawą, po stronie organu, w szczególności sposób zainteresowanego

zgodnością tej decyzji z przepisami ustawy, należy też dostrzec uprawnienie do jej zaskarżenia odwołaniem do sądu.

W skarżonym skargą nadzwyczajną postanowieniu podkreślono także, że udzielanie zgód na to, aby organizowane były zgromadzenia cykliczne, które w ustawie zostały wobec innych uprzywilejowane w sposób określony art. 14 pkt 3 w zw. z art. 26b ust. 3 p. o z., jakkolwiek stanowi szczególne, lecz daleko idące odstępstwo od zasady z art. 57 Konstytucji RP dotyczącej wolności zgromadzeń – nie pozwala bowiem na to, aby i inne organizacje w tym samym czasie i miejscu mogły organizować inne niż cykliczne zgromadzenia w rozumieniu ustawy. Sąd Apelacyjny wskazał, że uzyskanie więc takiej zgody przez jedną tylko organizację, traktowaną w istocie rzeczy preferencyjnie, pozbawia tego prawa wszystkie inne organizacje, działające w rozmaitych dziedzinach społecznej aktywności.

W uzasadnieniu skarżonego skargą nadzwyczajną postanowienia podkreślono, że w niniejszej sprawie chodzi o szczególne dla Polaków, a zwłaszcza mieszkańców Warszawy, wydarzenie, jakim są obchody kolejnej rocznicy wybuchu powstania warszawskiego, które, w ocenie Sądu Apelacyjnego, nie powinno być obchodzone w najważniejszych dla tego wydarzenia miejscach w sposób związany z organizacją zgromadzeń tylko przez jednego organizatora – doniosłość tego wydarzenia w historii Polski uzasadnia przekonanie, że różne grupy społeczne i organizacje powinny być uprawnione do jego obchodzenia.

Sąd Apelacyjny stwierdził również, że nie jest możliwe przyjęcie, że organizatorem zgromadzenia w latach 2019-2021 był ten sam podmiot w rozumieniu art. 26a ust. 1 p. o z.

Postanowieniem z 1 sierpnia 2022 r., VI ACz 333/22, Sąd Apelacyjny w Warszawie oddalił wniosek Prokuratora Generalnego o wstrzymanie wykonania postanowienia Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 27 lipca 2022 r., VI ACz 333/22.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

I.

1. Wprowadzenie do polskiego systemu prawnego instytucji kontroli nadzwyczajnej w art. 89-95 u.SN miało na celu zaradzenie podnoszonym

w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, ograniczeniom skargi konstytucyjnej, która nie pozwalała na adekwatną reakcję względem orzeczeń sądów powszechnych lub wojskowych, które wprawdzie zapadały z naruszeniem zasad konstytucyjnych, jednak w oparciu o przepisy, którym nie można było czynić zarzutu niekonstytucyjności (zob. sygnalizacja pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego dokonana 12 marca 2003 r., S 1/03). Skarga nadzwyczajna została wprowadzona celem zaradzenia temu deficytowi nadzwyczajnych środków zaskarżenia pozwalających na eliminację rażąco wadliwych orzeczeń z poszanowaniem prawa do sądu (zob. wyrok pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 19 lutego 2003 r., P 11/02, pkt 5) afirmując w ten sposób zasadę demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Realizując te założenia, skarga nadzwyczajna nie stanowi instrumentu ponownej kontroli instancyjnej, ale służy skonkretyzowanej kontroli konstytucyjności aktów jurysdykcyjnych, zaś jej zgodność z międzynarodowymi standardami ochrony praw człowieka była już wyjaśniana w orzecznictwie Sądu Najwyższego (wyroki Sądu Najwyższego: z 28 października 2020 r., I NSNc 22/20, pkt 1-6; z 25 listopada 2020 r., I NSNc 57/20, pkt 3).

2. Skarga nadzwyczajna może zostać wniesiona jedynie wówczas, gdy jest to konieczne dla zapewnienia zgodności prawomocnych orzeczeń sądów powszechnych i wojskowych z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 89 § 1 u.SN *in principio*) i tylko w sytuacji, gdy można ją oprzeć na przynajmniej jednej z trzech podstaw, określonych w art. 89 § 1 pkt 1-3 u.SN. Sąd Najwyższy zwracał uwagę, że połączenie ogólnej przesłanki funkcjonalnej ze szczegółowymi podstawami skargi nadzwyczajnej sformułowaniem „o ile”, jednoznacznie wskazuje na konieczność jednoczesnego zaistnienia przesłanki funkcjonalnej i którejś (przynajmniej jednej) z jej szczegółowych podstaw wymienionych w art. 89 § 1 pkt 1-3 u.SN (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 25 czerwca 2020 r., I NSNc 48/19). Jednocześnie, wzajemna relacja, zachodząca między przesłanką funkcjonalną i przesłankami szczegółowymi wymaga, aby w pierwszej kolejności dokonać oceny zaistnienia podstaw szczegółowych, a następnie dopiero dokonać oceny tego, czy ziściła się również przesłanka funkcjonalna (zob. wyroki Sądu

Najwyższego z: 28 października 2020 r., I NSNc 22/20, pkt 2; 25 listopada 2020 r., I NSNc 57/20, pkt 10).

Chociaż więc skarga nadzwyczajna jest instrumentem szeroko pojętego wymiaru sprawiedliwości w znaczeniu o którym mowa w art. 175 ust. 1 Konstytucji RP, to przesłanka funkcjonalna skargi, nakazująca dokonanie oceny tego, czy uchylenie lub zmiana zaskarżonego orzeczenia sądu powszechnego są konieczne dla zapewnienia poszanowania zasady ustrojowej wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP, podobnie jak i możliwość sformułowania zarzutów przewidzianych w art. 89 § 1 pkt 1-3 u.SN, czynią z tej skargi również instrument kontroli konstytucyjności orzeczeń sądowych. Z tego też względu skarga nadzwyczajna nie może być traktowana jako rozpoznanie sprawy w kolejnej, trzeciej instancji (zob. wyrok Sądu Najwyższego z: 30 marca 2022 r. I NSNc 247/21, pkt 14; 8 czerwca 2021 r., I NSNc 25/19, pkt 17; 21 kwietnia 2021 r., I NSNc 119/20).

3. Na podmiocie wnoszącym skargę nadzwyczajną spoczywa w pierwszej kolejności powinność wykazania zaistnienia w danej sprawie przynajmniej jednej z przesłanek szczegółowych – naruszeń wymienionych w art. 89 § 1 pkt 1-3 u.SN, a następnie wykazanie, że wystąpienie tych uchybień czyni koniecznym uwzględnienie skargi celem zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej.

4. Ścisłe określenie przesłanek przedmiotowych skargi nadzwyczajnej związane jest z jej funkcją ochronną w ujęciu Konstytucji RP, tj. z jednej strony, z dążeniem do zapewnienia prawidłowości działania organów władzy publicznej (art. 7 w związku z art. 2 Konstytucji RP), a z drugiej strony, z konieczną ochroną stabilności i prawomocności orzeczeń sądowych oraz kształtowanych przez nie stosunków prawnych (art. 45 w związku z art. 2 Konstytucji RP; zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 28 października 2020 r., I NSNc 22/20; wyrok Sądu Najwyższego z 13 stycznia 2021 r., I NSNk 3/19).

Konstrukcja skargi nadzwyczajnej wymaga zatem takiego określenia jej przesłanek, które służyć będzie eliminowaniu z obrotu orzeczeń sądowych obarczonych wadami o fundamentalnym znaczeniu w świetle zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. W konsekwencji, stwierdzone naruszenia stanowiące przesłanki



szczegółowe kontroli nadzwyczajnej muszą być na tyle poważne, by wzgląd na całokształt zasady wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP nakazywał ingerencję w powagę rzeczy osądzonej (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z 9 grudnia 2020 r., I NSNu 1/20 i z 13 stycznia 2021 r., I NSNk 3/19).

5. O ile ocena spełnienia przesłanek szczegółowych sprowadza się, w dużym uproszczeniu, do dokonania subsumpcji, o tyle dokonując oceny ziszczenia się przesłanki funkcjonalnej, czyli oceniając konieczność zapewnienia zgodności prawomocnych orzeczeń z art. 2 Konstytucji RP, kluczowe jest ważenie konstytucyjnych wartości wyrażających się w art. 2 Konstytucji RP (zob. wyroki Sądu Najwyższego z: 28 października 2020 r., I NSNc 22/20; 25 listopada 2020 r., I NSNc 57/20; 21 kwietnia 2021 r., I NSNc 89/20).

Dokonując oceny ziszczenia się przesłanki funkcjonalnej, czyli oceniając konieczność zapewnienia zgodności prawomocnych orzeczeń z zasadą wynikającą z art. 2 Konstytucji RP, kluczowe staje się ważenie konstytucyjnych wartości. Przemawia za tym nie tylko jej charakter jako normy-zasady, której zachowanie jest oceniane nie tyle w dychotomicznych kategoriach naruszenia bądź nienaruszenia, ale przez ocenę stopnia jej realizacji w optymalizacyjnej konfrontacji z innymi zasadami. Przemawia za tym również fakt, że art. 89 § 1 *in principio* u.SN nie mówi o przestrzeganiu lub nienaruszeniu wskazanej w nim normy, ale o konieczności zapewnienia zgodności z tą zasadą. Tym samym, zgodność z art. 2 Konstytucji RP jest nie tyle kryterium poprawności, co swoistym celem kontroli nadzwyczajnej – stanem, który powinien zostać urzeczywistniony w wyniku rozpoznania skargi. Z samej natury normy będącej zasadą wynika konieczność stosowania zasady proporcjonalności przy ocenie jej realizacji (zob. wyroki Sądu Najwyższego z: 25 listopada 2020 r., I NSNc 57/20; 21 kwietnia 2021 r., I NSNc 89/20).

Zważywszy na specyfikę kontroli nadzwyczajnej, celem ostatniego jej etapu jest wykazanie, że natura i rozmiar nieprawidłowości popełnionych przy wydawaniu zaskarżonego orzeczenia usprawiedliwia odstępnie od – wynikającej skądinąd również z zasady państwa prawnego – ochrony powagi rzeczy osądzonej i zmianę lub uchylenie zaskarżonego postanowienia. Co do zasady bowiem, art. 2 Konstytucji RP stoi na straży ostateczności i trwałości prawomocnych orzeczeń sądów powszechnych. Niekiedy jednak natura i ciężar uchybień popełnionych przy

wydawaniu orzeczenia, które się uprawomocniło, może nakazywać danie pierwszeństwa względem wynikającym z konieczności ochrony innych praw i wolności konstytucyjnych.

6. Skarga nadzwyczajna jest dopuszczalna, jeżeli orzeczenie nie może być uchylone lub zmienione w trybie innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia (art. 89 § 1 *in fine* u.SN). W ocenie Sądu Najwyższego, zaskarżone postanowienie wydane przez Sąd Apelacyjny w Warszawie, może być potencjalnie wyeliminowane z obrotu prawnego jedynie w drodze skargi nadzwyczajnej. Sąd Najwyższy nie dostrzega w szczególności możliwości uchylecia tego orzeczenia w drodze skargi o wznowienie postępowania (art. 401-403 k.p.c.), a w związku z brakiem poszkodowania uczestnika, na rzecz którego wniesiono skargę nadzwyczajną, nie ma również podstaw do wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 424<sup>11</sup> § 3 k.p.c.) Zważywszy na fakt, że art. 89-95 u.SN regulując postępowanie sądowe w sprawach ze skarg nadzwyczajnych spełniają kryteria ustawy o postępowaniu sądowym, zaskarżone orzeczenie nie mogło być również wzruszone w trybie art. 96 § 1 u.SN. Z akt sprawy nie wynika również, by od zaskarżonego orzeczenia wniesiono wcześniej skargę nadzwyczajną (art. 90 § 1 u.SN).

## II.

7. Dla rozpoznania niniejszej skargi szczególnie istotne jest uwzględnienie dyspozycji art. 398<sup>13</sup> § 1 k.p.c. stosowanego na podstawie art. 95 pkt 1 u.SN. Przepis ten przewiduje, że w granicach zaskarżenia, Sąd Najwyższy bierze z urzędu pod uwagę nieważność postępowania. Przepis ten ma kluczowe znaczenie dla obecnego postępowania, bowiem skarżący podnosi w *petitum*, że „z treści art. 16 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach (...) jednoznacznie wynika, iż reguluje on odwołanie od decyzji o zakazie zgromadzenia, a nie decyzji wyrażającej zgodę na jego organizację”. Kluczowe jest zatem rozstrzygnięcie tego, czy pozytywna decyzja wojewody nadająca organizowanemu dotychczas zgromadzeniu status zgromadzenia organizowanego cyklicznego, podlega zaskarżeniu. Gdyby decyzja ta nie podlegała zaskarżeniu, wówczas całe postępowanie wynikłe ze skargi na decyzję Wojewody Mazowieckiego toczyłoby się

w warunkach nieważności postępowania określonych w art. 379 pkt. 1 k.p.c., a mianowicie w warunkach braku drogi sądowej.

Rozstrzygnięcie tego zagadnienia wymaga ustalenia właściwej wykładni art. 16 p. o z., stosowanego odpowiednio w odniesieniu do zgromadzeń organizowanych cyklicznie, na podstawie art. 26e p. o z.

8. W myśl art. 26e p. o z., umiejscowionego w Rozdziale 3a zatytułowanym „Postępowanie w sprawach zgromadzeń organizowanych cyklicznie”, do zgromadzeń organizowanych cyklicznie odpowiednio stosuje się przepisy art. 8, art. 10-12 oraz art. 14-20. Dyspozycja ta dotyczy zatem również art. 16 ust. 1, który w zdaniu pierwszym stanowi, że 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. Na mocy art. 16 ust. 4 zd. 1 uczestnikami postępowania są: wnoszący odwołanie od decyzji o zakazie zgromadzenia i organ gminy.

Dopuszczalność drogi sądowej (a tym samym kompetencja sądu powszechnego pociągająca za sobą obowiązek rozpatrzenia przedstawionej mu sprawy) wywodzona jest z art. 1 i 2 k.p.c. w zw. z art. 16 i w zw. z art. 26e p. o z., co zostało ujęte w samej treści pouczenia towarzyszącego decyzji: „Odwołanie od niniejszej decyzji wnosi się bezpośrednio do Sądu Okręgowego w Warszawie (al. „Solidarności” 127, 00-898 Warszawa), w terminie 24 godzin od udostępnienia informacji o jej wydaniu w Biuletynie Informacji Publicznej Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego. Wniesienie odwołania nie wstrzymuje wykonania decyzji (art. 16 ust. 1 w związku z art. 26e p. o z.)”. Podkreślić należy, że rozpoznawane przez sądy powszechne sprawy z zakresu p. o z. są sprawami cywilnymi jedynie w znaczeniu formalnym, ze względu na pomocnicze stosowanie do nich przepisów k.p.c. Oznacza to, że o ile w przypadku spraw cywilnych w znaczeniu materialnym należy stosować domniemanie istnienia drogi sądowej umocowane w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, o tyle w odniesieniu do spraw publicznych, które jedynie pomocniczo są rozpoznawane przy zastosowaniu przepisów k.p.c., dopuszczalność drogi sądowej przed sądami powszechnymi musi wynikać z wyraźnego przepisu ustawy, interpretowanego w sposób ścisły.

W obecnie rozpoznawanej sprawie, przepisem tym jest art. 16 ust. 1 stosowany na podstawie art. 26e p. o z. Aby mógł on zrealizować swój cel i sens, jego odpowiednie stosowanie oznacza, że nie może być on stosowany wprost. Wynika to choćby stąd, że w odniesieniu do zgromadzeń cyklicznych nie wydaje się decyzji prezydenta miasta o zakazie zgromadzenia, lecz decyzję wojewody odmawiającą nadania zgromadzeniu statusu cyklicznego, jako że Rozdział 3a stanowi o decyzji w przedmiocie zgody na cykliczne organizowanie zgromadzeń. Z tego względu, odpowiednie stosowanie, przepisów dotyczących decyzji organu gminy do unormowań Rozdziału 3a p. o z. oznacza, że należy je odnosić do decyzji wojewody nie zaś do decyzji organu gminy. Jedynie taka wykładnia pozwala na ich prawidłowe, zastosowanie w sposób odpowiedni.

Sam art. 16 ust. 4 zd. 1 p. o z. stanowi, że uczestnikami postępowania są wnoszący odwołanie od decyzji o zakazie zgromadzenia i organ gminy. Taka treść przepisu, przy stosowaniu go wprost, gdy mamy do czynienia z postępowaniem z odwołania od decyzji organu gminy zakazującej zgromadzenia (a zatem wyłącznie przy stosowaniu przepisów z Rozdziału 2) jest jasna, gdyż to organ gminy wydaje decyzję o zakazie. Natomiast przy odpowiednim stosowaniu tego przepisu, tj. gdy mamy do czynienia z jego zastosowaniem na podstawie odesłania z art. 26e p. o z., do zgromadzeń uregulowanych w Rozdziale 3a tejże ustawy, konieczne jest odniesienie dyspozycji mówiących o „organie gminy” do „województwa”. Wniosek ten jest konieczny, bowiem to wojewoda, nie zaś gmina, wydaje decyzje określone w Rozdziale 3a. Do tego wniosku prowadzi nade wszystko wykładnia systemowa. Istota przewidzianego rozwiązania legislacyjnego sprowadza się do uznania za uczestników postępowania organu, który wydał skarżoną decyzję i podmiotu, który wnosi odwołanie względem odmownej decyzji organu administracji.

Przyjęcie, jakoby „organ gminy” miał mieć status uczestnika postępowania dotyczącego decyzji z Rozdziału 3a przy odpowiednim stosowaniu art. 16 p. o z., zupełnie nie uwzględnia jego celu i sensu, prowadząc do niewłaściwego zastosowania przepisów p. o z. Tej samej wykładni należy dokonać w odniesieniu do art. 16 ust. 4 p. o z.

W piśmiennictwie wskazuje się, że: „Zgodnie z art. 16 ust. 4 zd. 1 Prawa o zgromadzeniach, uczestnikami postępowania odwoławczego przed sądem

są wnoszący odwołanie od decyzji o zakazie zgromadzenia i organ gminy. Oznacza to, że za uczestnika postępowania nie może zostać uznany inny podmiot, choćby miał ku temu interes prawny, tj. postępowanie dotyczyło jego praw (por. art. 510 KPC). Uczestnikami postępowania nie mogą być również organizacje społeczne. Komentowany przepis w sposób zupełny określa bowiem krąg uczestników postępowania sądowego, a jego wąski zakres ma sprzyjać szybkiemu rozpoznaniu sprawy” (A. Jakubowski [w:] S. Gajewski, A. Jakubowski, *Prawo o zgromadzeniach. Komentarz*, Warszawa 2017, Legalis, komentarz do art. 16). Również inni autorzy podkreślają, że: „Ustawodawca w sposób wyczerpujący określa krąg uczestników postępowania sądowego, a taki ograniczony jego zakres ma niewątpliwie na celu jak najszybsze rozpoznanie sprawy. W konsekwencji, za uczestnika postępowania nie można uznać jakiegokolwiek innego podmiotu, choćby miał interes prawny (por. art. 510 k.p.c.) oraz organizacje społeczne” (A. Rzetecka-Gil [w:] *Prawo o zgromadzeniach. Komentarz*, LEX/el. 2019, art. 16). Sąd Najwyższy całkowicie podziela pogląd doktryny w tym względzie. Zatem argumentacja Prezydenta m.st. Warszawy wskazująca na posiadany interes prawny, aby uczestniczyć w niniejszym postępowaniu, pozostaje prawnie irrelevantna i to przynajmniej z dwóch powiązanych ze sobą względów.

Po pierwsze, do organu administracji publicznej nie można stosować przepisów k.p.c. odwołujących się do pojęcia interesu prawnego, to bowiem odnosi się do podmiotu prawa prywatnego działającego na zasadzie autonomii woli. Organy administracji publicznej mogą Tymczasem w świetle art. 7 Konstytucji RP, organy publiczne mogą kierować się jedynie, określonym przez prawo, interesem publicznym. Również z tego względu, konieczna jest ścisła wykładnia przepisów przewidujących w sprawach publicznych drogę sądową przed sądami powszechnymi, które jedynie na podstawie wyraźnego przepisu ustawy mogą być traktowane jako sprawy cywilne w znaczeniu formalnym.

Funkcją drogi sądowej przed sądami powszechnymi w sprawach dotyczących zgromadzeń publicznych jest ochrona wolności zgromadzeń wynikająca z art. 57 Konstytucji RP. Tym samym dostępność drogi sądowej w sprawach z zakresu p. o z. jest determinowana przez treść art. 57 Konstytucji RP, przez pryzmat którego należy w tym kontekście odczytywać treść art. 45 ust. 1

Konstytucji RP. W szczególności, do organu administracji publicznej mającego jedynie kompetencję do realizacji prawem określonego interesu publicznego, nie można odnosić pojęcia „każdy”, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. W doktrynie podkreśla się bowiem, że nie można konstruować prawa do sądu o tak szerokim zakresie, aby służyło ono także podmiotom władzy publicznej w sprawach związanych z wykonywaniem tej władzy – prawo do sądu nie służy państwu i jego strukturom (zob. szerzej P. Grzegorzczak, K. Weitz [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, Warszawa 2016, Legalis, komentarz do art. 45, nb 42-43). Tym samym odnośnienie do gminy gwarancji wyrażonych w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP jest bezpodstawne.

Po drugie, z racji ustrojowych powyżej wyłożonych, przepis ustawy przewidujący drogę sądową w sprawach z zakresu p. o z. w sposób wyczerpujący określa krąg uczestników postępowania związanego z realizacją wolności zgromadzeń. Nie może być on rozszerzany w oparciu o wykładnię odwołującą się do kategorii interesu prawnego, skądinąd mającej fundamentalne znaczenie w sprawach cywilnych w znaczeniu materialnym.

Odpowiednie stosowanie art. 16 ust. 4 na podstawie art. 26e p. o z. prowadzi zatem do koniecznego wniosku, że w przypadku zgromadzeń, o których mowa w Rozdziale 3a ustawy, stroną postępowania jest wojewoda, czyli organ wydający decyzję w sprawie zgromadzenia cyklicznego, a nie organ gminy wydający decyzję dotyczącą zgromadzenia niecyklicznego. Sąd Najwyższy nie może zatem zaakceptować tezy, jakoby na podstawie art. 16 stosowanego na mocy art. 26e Prawa o zgromadzeniach „doszło [...] do wyposażenia organu gminy, a nie tylko wojewody, w kompetencje władcze” (w ten sposób postanowienie Sądu Najwyższego z 20 października 2022 r., I NSNc 247/22). Wydawanie decyzji w kwestii organizowania zgromadzeń cyklicznych oddane zostało do wyłącznej kompetencji wojewody, zaś organ gminy może wydać jedynie decyzję o zakazie organizowania zgromadzenia innego niż cykliczne. Dla kwalifikacji tej nie ma znaczenia okoliczność, że art. 16 p. o z. wyraźnie mówi o organie gminy, a to dlatego, że przepis ten jest w tym wypadku stosowany jedynie na mocy art. 26e p. o z. który nakazuje odnosić dyspozycję art. 16 p. o z. jedynie do właściwego terytorialnie wojewody. Uogólniając, można stwierdzić, że na gruncie art. 16 ust. 4 p.

o z., uczestnikami postępowania są: organ, który wydał zaskarżone rozstrzygnięcie oraz organizator zgromadzenia. To oznacza, że organ gminy nie może być uczestnikiem postępowania wynikającego z zaskarżenia decyzji wojewody o odmowie przyznania statusu zgromadzenia cyklicznego.

Omawiane przepisy dotyczące wnoszenia odwołania od decyzji o zakazie zgromadzenia oraz uczestników postępowania, znajdują się w obrębie jednego artykułu tzn. art. 16 p. o z., co tym bardziej przemawia za prawidłowością i spójnością przeprowadzonej wykładni systemowej.

9. Odnieść się również należy do argumentacji Sądu Apelacyjnego przytaczanej w oparciu o uchwałę składu 7 sędziów z 28 marca 2018 r., III SZP 1/18, która miałaby przemawiać za tezą o przysługującej prezydentowi miasta kompetencji do zaskarżenia decyzji wojewody o wyrażeniu zgody na zgromadzenie cykliczne. Sąd Najwyższy w uchwale składu 7 sędziów z 28 marca 2018 r., III SZP 1/18 orzekł, że organ gminy jest uprawniony, jednak nie do zaskarżenia decyzji wojewody, ale zarządzenia zastępczego wojewody o zakazie zgromadzenia wydanego w trybie art. 26b ust. 4 p. o z., a także jest stroną w postępowaniu toczącym się na skutek odwołania organizatora zgromadzenia od takiego zarządzenia.

Na mocy art. 26b ust. 3 p. o z., 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 art. 26 ust. 2 p. o z. (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), wydaje decyzję, o której mowa w art. 14 pkt 3 p. o z. (decyzję o zakazie zgromadzenia, jeżeli zgromadzenie ma się odbyć w miejscu i czasie, w których odbywają się zgromadzenia organizowane cyklicznie). Zgodnie zaś z art. 26b ust. 4 p. o z., w przypadku niewykonania przez organ gminy obowiązku, o którym mowa w ust. 3, wojewoda wydaje niezwłocznie zarządzenie zastępcze o zakazie zgromadzenia.

Tym samym, uchwała Sądu Najwyższego z 28 marca 2018 r., III SZP 1/18, dotyczy innego zagadnienia niż będące przedmiotem kontrowersji w niniejszej sprawie – odnosi się nie do decyzji wojewody zawierającej rozstrzygnięcie w przedmiocie zgody na organizację zgromadzenia cyklicznego, ale do decyzji stanowiącej zarządzenie zastępcze wojewody i postępowania toczącego się na skutek odwołania od zarządzenia zastępczego wojewody. Zatem mowa jest o czynnościach znajdujących się zasadniczo w kompetencji gminy i dodatkowo o zarządzeniu, które zostaje wydane przez wojewodę wskutek naruszenia prawa przez organ gminy, który nie wykonał obowiązku nałożonego w art. 26b ust. 3 p. o z. Skutkiem prawnym zarządzenia zastępczego jest nie tylko zakaz odbycia konkretnego zgromadzenia, ale i stwierdzenie naruszenia prawa przez organ gminy, który w ocenie wojewody nie wydał decyzji, mimo zaistnienia określonej przesłanki materialnoprawnej. Dlatego przyznanie organowi gminy uprawnienia do wniesienia odwołania jest w tym przypadku w pełni uzasadnione, zwłaszcza że, jak zauważył Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z 28 marca 2018 r., III SZP 1/18, organowi gminy, przez sam fakt wydania zarządzenia zastępczego można stawiać zarzut naruszenia prawa, prowadzący nie tylko do zastosowania sankcji administracyjnoprawnych, lecz nawet karnoprawnych (np. art. 231 k.k.).

W odniesieniu do decyzji w przedmiocie zgody na cykliczne organizowanie zgromadzeń, organowi gminy nie przysługują żadne kompetencje. Co za tym idzie, nie można mu tych kompetencji przypisywać ani traktować tak, jakby te kompetencje mu przysługiwały (zasada legalizmu). W zestawieniu z zagadnieniem prawnym rozstrzygniętym uchwałą Sądu Najwyższego z 28 marca 2018 r., III SZP 1/18, analizowana sytuacja jest odmienna również z uwagi na to, że decyzja wojewody w przedmiocie zgody na cykliczne organizowanie zgromadzeń nie niesie za sobą stwierdzenia naruszenia prawa przez organ gminy. Zatem analogiczne stosowanie uchwały Sądu Najwyższego z 28 marca 2018 r., III SZP 1/18, jest całkowicie nieuzasadnione. Co więcej, uchwała Sądu Najwyższego z 28 marca 2018 r., III SZP 1/18, dotyczy zaskarżalności zarządzenia o zakazie zgromadzenia, a nie decyzji o zgodzie na zgromadzenie, jak w niniejszej sprawie.

10. W sprawie niniejszej szczególnie istotne jest to, że art. 16 p. o z. reguluje odwołanie od decyzji o zakazie zgromadzenia. Niewątpliwie zakres zaskarżenia



przewidziany przez ustawę jest wyznaczony przez interes organizatora zgromadzenia. W przypadku zgromadzenia niecyklicznego, podobnie jak i zgromadzenia cyklicznego, organizator posiada interes prawny w zaskarżeniu decyzji organu administracji publicznej jedynie wówczas, gdy jest to decyzja odmowna, czyli decyzja o zakazie zgromadzenia niecyklicznego lub decyzja wojewody o nieprzyznaniu statusu cyklicznego. Przyjęcie rozszerzającej wykładni tego przepisu przyznającej organowi gminy kompetencję do zaskarżania decyzji o zgodzie na cykliczne organizowanie zgromadzeń, jest sprzeczne z brzmieniem przepisu, który przewiduje prawo do wniesienia odwołania jedynie od decyzji zakazującej zgromadzenia. Brak jest podstaw, by w drodze wykładni odpowiedniej możliwość zaskarżenia rozciągnąć również na decyzję o zgodzie na zgromadzenie cykliczne. Wniosek taki byłby sprzeczny z *ratio legis* art. 16 ust. 1 p. o z.

Nie sposób też podzielić argumentacji Sądu Apelacyjnego, w myśl której „formalnie pozytywna decyzja wojewody o wyrażeniu zgody na zorganizowanie zgromadzenia cyklicznego ma również silny aspekt negatywny skutkujący nałożeniem zakazu organizowania zgromadzeń innych niż cykliczne w miejscu i w czasie zgromadzenia cyklicznego” (postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 23 lipca 2022 r. VI ACz 328/22, s. 5). Przedmiotem zaskarżenia na podstawie art. 16 ust. 1 p. o z. jest bowiem negatywna decyzja organu, nie zaś hipotetyczny „aspekt negatywny” decyzji pozytywnej. Nie ulega wątpliwości, że identyczny „negatywny aspekt”, o którym wspominał Sąd Apelacyjny towarzyszy również zgłoszeniu zgromadzenia niemającego statusu cyklicznego, jednak ustawodawca nie przewidział drogi sądowej w tym zakresie. Ustawodawca wyłączył możliwość zaskarżenia tego „negatywnego aspektu” już w samej konstrukcji ustawowej nieprzewidującej wydania pozytywnej decyzji organu gminy o zgromadzeniu. O ile więc szczególny status zgromadzenia cyklicznego nie pozwala na uzyskanie go w drodze zgłoszenia i wymaga pozytywnej decyzji wojewody, o tyle okoliczność ta nie zmienia w niczym samej konstrukcji zaskarżenia, które dopuszczalne jest jedynie w odniesieniu do negatywnej decyzji odmawiającej przyznania statusu zgromadzenia cyklicznego.

11. Wykładnia systemowa, nakazująca, w odniesieniu do postępowania w sprawach zgromadzeń organizowanych cyklicznie, odnosić dyspozycje werbalnie

wspominające organ gminy, do wojewody, pozostaje w zgodzie z wykładnią uwzględniającą treść Konstytucji RP. Przyznanie kompetencji do wniesienia odwołania od decyzji wojewody organowi gminy pozostawałoby w sprzeczności z zasadą legalizmu stanowiącą ogólną zasadę działania instytucji publicznych wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych im przez normy prawne. Przyjęcie wykładni art. 16 ust. 1 p. o z. zaprezentowanej przez Sąd Apelacyjny prowadziłoby też do ograniczenia wolności zgromadzeń gwarantowanej w art. 57 Konstytucji RP.

Określona w art. 16 p. o z. zaskarżalność decyzji o zakazie odbycia zgromadzenia, dając wyraz konieczności ochrony konstytucyjnej wolności zgromadzeń, ściśle powiązana została z interesem prawnym organizatora zgromadzenia publicznego. Jak już wspomniano, interes prawny w zaskarżeniu (*gravamen*) pojawia się jedynie w sytuacji, gdy organizator uzyskuje decyzję o zakazie zgromadzenia lub o odmowie nadania zgromadzeniu statusu organizowanego cyklicznie. Niezależnie od innych argumentów przemawiających w niniejszym postępowaniu za brakiem uprawnienia prezydenta miasta do zaskarżenia decyzji wojewody, nie sposób uznać, aby organ gminy był pokrzywdzony decyzją wojewody o wyrażeniu zgody na organizację zgromadzenia cyklicznego lub by decyzja taka naruszała interesy gminy. Dlatego próba rozszerzenia zaskarżalności na decyzję pozytywną wojewody oznacza oczywiście naruszenie prawa i może prowadzić w praktyce do niekonstytucyjnych ograniczeń wolności gwarantowanej przez art. 57 Konstytucji RP, co miało też miejsce w orzeczeniach poddanych kontroli nadzwyczajnej w niniejszym postępowaniu.

12. Z podobnych względów nie sposób bronić wykładni przyznającej status uczestnika postępowania regulowanego na podstawie art. 26e przez – stosowany odpowiednio – art. 16 ust. 1 p. o z., w oparciu o argumentację, jakoby organ gminy działał w tym zakresie w interesie praworządności, bowiem pozytywna decyzja wojewody o zgodzie na zgromadzenie cykliczne miałaby prowadzić do konieczności ograniczania innym podmiotom wolności zgromadzeń. W świetle tego argumentu, zaskarżenie pozytywnej decyzji wojewody miałoby służyć interesowi lokalnej społeczności, zainteresowanej ustaleniem, czy w danym miejscu i czasie jest

prawnie dopuszczalne odbywanie określonego zgromadzenia, które zawsze oddziałuje na porządek i bezpieczeństwo powszechne.

Gdyby zaakceptować tę argumentację, wówczas należałoby przyznać status uczestników wszystkim organom i instytucjom, które zajmują się ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego, nie tylko samorządowym, lecz również organom administracji rządowej oraz innym instytucjom im podlegającym, w tym np. organom policji. Niepodobna tymczasem przyjąć, aby wszystkie takie organy i instytucje, których kompetencje obejmują ochronę mieszkańców Warszawy, były uprawnione do wnoszenia odwołania od decyzji wojewody dotyczącej zgody na organizację zgromadzeń cyklicznych. Co więcej, decyzja w istocie nie dotyczy sfery (ściśle rozumianych) praw gminy, ale praw organizatora. Obowiązki władzy publicznej, w tym organów jednostek samorządu terytorialnego, np. w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa, nie mogą prowadzić do ograniczenia wolności zgromadzeń, a więc nie mogą być racją przyznania prawa organowi jednostki samorządu terytorialnego (tu: Prezydentowi m.st. Warszawy) do kwestionowania pozytywnej dla organizatora decyzji o statusie zgromadzenia cyklicznego. Podkreślić należy, że ograniczanie prawa do zgromadzeń może być uznane za niezbędne jedynie wówczas, gdy jego podstawą jest wyraźny przepis ustawy (por. wyrok ETPCz z 11 kwietnia 2013 r. w sprawie *Vyerentsov przeciwko Ukrainie*, skarga nr 20372/11) i nie może opierać się na przypuszczeniach bądź spekulacjach (por. wyrok ETPCz z 8 lipca 2008 r. w sprawie *Vajnai przeciwko Węgrom*, skarga nr 33629/06). Tym samym, z uwagi na doniosłość i rolę wolności pokojowych zgromadzeń w demokratycznym państwie prawa, wszelkie wprowadzane ograniczenia powinny być oceniane szczególnie restrykcyjnie. Tymczasem możliwość zaskarżenia przez organ gminy decyzji pozytywnej dla organizatora zgromadzenia cyklicznego, byłaby niewątpliwym ograniczeniem wolności pokojowych zgromadzeń niespełniającym kryteriów wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Orzeczenia sądowe wprowadzające możliwość udaremnienia przeprowadzenia zgromadzeń cyklicznych poprzez zaskarżenie pozytywnej dla organizatora decyzji, dodatkowo zapadłe bez wyraźnej w tym względzie podstawy

prawnej w przepisie ustawy, Sąd Najwyższy w składzie niniejszym uznaje za naruszenie art. 57 Konstytucji RP.

13. Nie można też zgodzić się z tezą, jakoby zgoda na zgromadzenie cykliczne stanowiła nadmierne ograniczenie wynikającej z art. 57 Konstytucji RP wolności zgłaszania zgromadzeń niecyklicznych w miejscu i czasie odbywania się zgromadzenia cyklicznego. Zagadnienie to było przedmiotem rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny, który rozstrzygnął o proporcjonalnym charakterze regulacji zawartych w rozdziale 3a p. o z. (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 marca 2017 r., Kp 1/17). Zgoda na zgromadzenie cykliczne wprawdzie pociąga za sobą konieczność wydania zakazu dla zgromadzeń niecyklicznych, które miałyby się odbyć w tym samym miejscu i czasie, jednak te same konsekwencje pociąga za sobą uprzednie zgłoszenie zgromadzenia niecyklicznego. Ustawodawca nie poddał natomiast kontroli sądowej zgłoszenia zgromadzenia niecyklicznego, choć zgłoszenie takie również uniemożliwia innym podmiotom organizację zgromadzenia w tym samym miejscu i czasie. Kontroli sądowej w tym przypadku poddana jest jedynie decyzja o zakazie zgromadzenia kolizyjnego. Wynika to jasno również z samej systematyki poszczególnych przepisów p. o z. Artykuły 14-16 p. o z. wyraźnie dotyczą jedynie sytuacji, w której wydano decyzję o zakazie zgromadzenia, regulując następnie udostępnienie treści tej decyzji oraz środki jej zaskarżenia. Na okoliczność tę zwraca uwagę również Trybunał Konstytucyjny gdy omawiał konsekwencje odesłania z art. 26e p. o z. do art. 14-16 p. o z. wskazując, że przewidziana w ustawie możliwość zaskarżenia decyzji organu administracji jest systemowo warunkowana jej negatywną dla organizatora treścią (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 marca 2017 r., Kp 1/17, pkt 4.3.6., nb 200).

Nie ma zatem racjonalnego uzasadnienia, aby – wbrew literalnemu brzmieniu przepisów p. o z. – wspartym dodatkowo ich systematyką – objąć kontrolą sądową, w drodze odpowiedniego stosowania tych przepisów, decyzję o wyrażeniu zgody na organizację zgromadzenia cyklicznego. Analogicznie jak w przypadku zgromadzeń niecyklicznych (jednostkowych), organ gminy zobowiązany jest wydać decyzję o zakazie zgromadzenia kolizyjnego do zgromadzenia cyklicznego, a taka decyzja poddana jest już kontroli sądowej na zasadach ogólnych.

14. Zasadniczo, decyzja o zgodzie na zgromadzenie cykliczne ma charakter porządkujący i pozwalający z dużym wyprzedzeniem dysponować wiedzą o wydarzeniach w sferze publicznej mających wpływ na organizację ruchu i inne aspekty życia we wspólnocie samorządowej. Podkreślił to również Trybunał Konstytucyjny wskazując, że „cecha zgromadzenia cyklicznego, jaką jest jego powtarzalność, jest korzystna dla zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego, a więc realizacji funkcji gwarancyjnej państwa w zakresie wolności zgromadzeń (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 marca 2017 r., Kp 1/17, pkt 4.3.7., nb 214).

Dodatkowo zaznaczyć należy, że decyzja taka nie jest wydawana względem zgromadzenia incydentalnego i nowego, ale względem takiego, które było organizowane w tym samym miejscu i czasie od minimum trzech lat. Do ewentualnego konfliktu, w ograniczonym zakresie dojść może jedynie w sytuacji, gdy na tej samej trasie i w tym samym czasie uprzednio zgłoszone zostałyby inne zgromadzenie niecykliczne, a w późniejszym terminie wojewoda wydał na rzecz innego organizatora decyzję o wyrażeniu zgody na cykliczne organizowanie zgromadzeń. W praktyce, sytuacja, w której dotychczasowy organizator spóźniłby się ze zgłoszeniem organizowanej regularnie od minimum trzech lat imprezy, jest mało prawdopodobna. Gdyby jednak sytuacja taka nawet wystąpiła, wówczas z dużą dozą prawdopodobieństwa dopatrywać się można byłoby w tym wcześniejszym zgłoszeniu działania konfrontacyjnego względem organizowanego do tej pory wydarzenia. Wspieranie zaś społecznych konfliktów nie leży w żaden sposób w zakresie kompetencji organów publicznych, skoro wolność zgromadzeń może być realizowana również w innym czasie i w innym miejscu, w sposób pozbawiony elementu konfrontacji.

15. W społeczeństwie demokratycznym chroniona jest również wolność wyrażania sprzeciwu względem poglądów głoszonych przez inne środowiska. Cel ten jednak z powodzeniem może być realizowany również w sposób nieuniemożliwiający kontynuacji dotychczasowych zgromadzeń, które uzyskały status zgromadzenia cyklicznego. Zatem również w takiej sytuacji, obowiązki organów publicznych nie polegają na doprowadzeniu do dyskontynuacji odbywającego się dotychczas zgromadzenia, ale na ochronie jego przebiegu w

sytuacji manifestowania sprzeciwu przez inne środowiska. Wciąż bowiem środowiska kontestujące imprezę publiczną mogą także – zamiast manifestowania swojej kontestacji i protestów – wybrać drogę organizowania równoległego zgromadzenia w innej przestrzeni, o odmiennym profilu ideowym i również uzyskać status zgromadzenia cyklicznego.

Przypomnieć przy tej okazji należy, że Trybunał Konstytucyjny przyjął, że ewentualność kontrademonstracji przy użyciu przemocy lub przyłączenia się skłonnych do agresji grup antagonistycznych względem demonstracji, nie może prowadzić do pozbawienia obywateli wolności zgromadzeń. Dotyczy to również sytuacji, gdy istnieje realne niebezpieczeństwo, że zgromadzenie publiczne spowoduje naruszenie porządku publicznego przez wydarzenia, na które organizatorzy zgromadzenia nie mają wpływu, a władza publiczna uchyla się od podjęcia skutecznych działań w celu zagwarantowania realizacji wolności zgromadzeń. Na organach władzy publicznej ciąży obowiązek zapewnienia ochrony grupom organizującym demonstracje i biorącym w nich udział obywatelom. Prawo do kontrademonstracji nie może sięgać tak daleko, by ograniczało prawo do demonstracji, a obowiązkiem władzy publicznej jest stworzenie skutecznych przesłanek odbycia zgłoszonego zgromadzenia w sytuacji, gdy poprzez zachowania innych uczestników życia publicznego zagrożone byłoby zrealizowanie wolności zgromadzeń (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 stycznia 2006 r., K 21/05). Celem ustawodawcy było wpisanie zgromadzeń cyklicznych w system ustawy, który tworzy ramy prawne umożliwiające skuteczniejszą realizację wolności zgromadzeń (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 marca 2017 r., Kp 1/17, pkt 4.3.6., nb 201). Władzom publicznym nie wolno reglamentować korzystania przez obywateli z ich wolności przez dokonanie oceny celu, w jakim zgromadzenie się organizuje, zwłaszcza po to, aby zapobiec odbywaniu się zgromadzeń (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 maja 2006 r., I OSK 329/06). Z kolei Europejski Trybunał Praw Człowieka wielokrotnie wskazywał na potrzebę zawężającej interpretacji wszelkich ograniczeń dotyczących swobodnego i pokojowego gromadzenia się, gwarantowanego w art. 11 ust. 1 EKPCz, podkreślając konieczność przyznania jednostkom rzeczywistej i efektywnej swobody pokojowego gromadzenia się.

Ograniczenia mogą dotyczyć wyłącznie zgromadzeń, które tracą pokojowy charakter i mogą przez to zagrażać bezpieczeństwu lub porządkowi publicznemu. Nie mogą natomiast wynikać z tego, że organy władzy publicznej nie akceptują stanowiska osób biorących udział w zgromadzeniu lub formułowanej przez nich krytyki (por. wyrok ETPCz z 12 czerwca 2014 r. w sprawie *Primov przeciwko Rosji*, skarga nr 17391/06; zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 20 października 2022 r., I NSNc 247/22).

Institucja zgromadzeń cyklicznych nie stanowi zatem nadmiernego ograniczenia wolności konstytucyjnych innych podmiotów chcących organizować zgromadzenie, natomiast powinna być uznana za czynnik porządkujący przestrzeń publiczną, pozwalając na równoległą realizację swoich praw zróżnicowanym środowiskom. To właśnie organizowanie zgromadzeń cyklicznych, z uwagi na ich przewidywalność, ułatwia zapewnienie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, a zatem wspiera, a nie ogranicza wolność zgromadzeń. Jednocześnie też instytucja ta nie uniemożliwia kontestowania zgromadzenia cyklicznego, pod warunkiem odpowiedniego zorganizowania tej kontestacji, w sposób nieuniemożliwiający jego odbycia.

16. Nadto należy dostrzec, że zgodnie z art. 14 pkt 3 p. o z. organ gminy wydaje decyzję o zakazie zgromadzenia, jeżeli zgromadzenie ma się odbyć w miejscu i czasie, w których odbywają się zgromadzenia organizowane cyklicznie, o których mowa w art. 26a, a decyzja ta podlega kontroli sądowej, zgodnie z art. 16 ust. 1 p. o z., zatem zachowane jest prawo do sądu.

Trzeba mieć również na uwadze, że ustawa i tak ustanawia ograniczenia dla zgromadzeń cyklicznych. Zgoda na nie ograniczona jest czasowo do okresu nie dłuższego niż 3 lata od przeprowadzenia pierwszego z cyklu zgromadzeń (art. 26d p. o z.). Tym samym jest zapewniona odpowiednia kontrola ze strony władzy.

17. Przyjęcie wykładni odpowiedniego stosowania art. 16 ust. 1 na mocy art. 26e p. o z. zaprezentowanej przez Sąd Apelacyjny w skarżonym orzeczeniu, poprzez pozaprawne przyznanie gminie kompetencji do zaskarżenia decyzji nadającej status zgromadzenia cyklicznego, prowadzi do możliwości nieuzasadnionego ograniczania wolności zgromadzeń gwarantowanej w art. 57 Konstytucji RP przez organ gminy. Przepis ten zapewnia wolność organizowania

pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Ograniczenie tej wolności może określać ustawa. Wolność organizowania zgromadzeń i uczestniczenia w nich może być ograniczana na warunkach wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP – a zatem z zachowaniem wymogu ustawowej formy ingerencji państwa. Decyzja pozytywna w odniesieniu do zgromadzeń cyklicznych nie pozbawia możliwości korzystania z wolności zgromadzeń przez inne organizacje. Jedynie powoduje, że zainteresowane organizacje nie mogą korzystać z tej samej przestrzeni w tym samym czasie. Tym samym organizacje te nadal mogą korzystać z wolności zgromadzeń w innym miejscu lub w innym czasie. W Warszawie istnieje bardzo wiele miejsc umożliwiających upamiętnienie powstania warszawskiego w sposób niekolidujący ze zgromadzeniem, które uzyskało status wydarzenia cyklicznego na mocy decyzji wojewody zakwestionowanej w zaskarżonym orzeczeniu.

18. Zważywszy na powyższe, Sąd Najwyższy stwierdza, że zaskarżone orzeczenie wydane zostało z rażącym naruszeniem art. 16 ust. 1 stosowanego na podstawie art. 26e p. o z., w warunkach braku drogi sądowej nieprzewidzianej w tym zakresie przez ustawę. W związku z powyższym, odwołanie podlegało odrzuceniu, a skoro to nie nastąpiło, toczące się w jego następstwie postępowania – także przed Sądem Apelacyjnym – były nieważne. Sąd Najwyższy obowiązany jest tę okoliczność uwzględnić z urzędu (art. 398<sup>13</sup> § 1 k.p.c. w zw. z art. 95 pkt 1 u.SN).

Dodatkowo, zaskarżone orzeczenia naruszyły także art. 57 Konstytucji RP. Okoliczności te nakazują uchylenie zaskarżonych postanowień celem przywrócenia zgodności z zasadą wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP. Demokratyczne państwo prawne zobowiązane jest bowiem usuwać z obrotu orzeczenia obarczone poważnymi wadami, w szczególności orzeczenia naruszające podstawowe zasady konstytucyjne, do których należy zarówno zasada legalizmu działań organów władzy sądowej (zwłaszcza sądów), jak również konieczność zapewnienia skutecznej ochrony wolności organizowania pokojowych zgromadzeń. Chronione w tym przypadku wartości konstytucyjne nie tylko należą do istoty demokratycznego państwa prawnego, umożliwiając jednostkom m.in. wspólne wyrażanie poglądów, ale w kontekście rozpoznawanej sprawy bezpośrednio wiążą się ze – wskazaną w preambule Konstytucji RP wśród podstaw aksjologicznych ładu konstytucyjnego



Rzeczypospolitej – wdzięcznością przodkom za ich pracę i za walkę o niepodległość okupioną ogromnymi ofiarami (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 20 października 2022 r., I NSNc 247/22). Idea zgromadzeń cyklicznych dotyczących określonych tematów o znaczeniu publicznym czy historycznym ułatwia również kształtowanie właściwych postaw obywatelskich i pełni funkcje wychowawcze (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 marca 2017 r., Kp 1/17, pkt 4.3.7., nb 211).

19. Z uwagi na powyższe, Sąd Najwyższy na podstawie art. 91 § 1 u.SN i na podstawie art. 398<sup>13</sup> § 1 k.p.c. w zw. z art. 95 pkt 1 u.SN uchyła w całości zaskarżone postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 27 lipca 2022 r., VI ACz 333/22, i uchyła w całości poprzedzające je postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie z 25 lipca 2022 r., XXIV Ns 55/22, oraz odrzuca odwołanie Prezydenta m.st. Warszawy z 21 lipca 2022 r. od decyzji Wojewody Mazowieckiego z 19 lipca 2022 r., nr [...].

Wyeliminowanie z obrotu prawnego zaskarżonych orzeczeń sądów powszechnych przywraca równocześnie do obrotu prawnego decyzję Wojewody Mazowieckiego z 19 lipca 2022 r., nr [...], której możliwości zaskarżenia prawo nie przewiduje.

Jednocześnie Sąd Najwyższy w oparciu o art. 398<sup>18</sup> k.p.c. w zw. z art. 95 pkt 1 u.SN zniósł wzajemnie koszty procesu, kierując się zasadą, że zniesienie kosztów procesu w postępowaniu ze skargi nadzwyczajnej, jako wnoszonej *de lege lata* wyłącznie przez podmioty publiczne, jest zawsze uzasadnione publicznymi celami tego postępowania.

Zdanie odrębne od postanowienia i uzasadnienia złożył  
SSN Janusz Niczyporuk.

II NSNc 133/23

**Zdanie odrębne SSN Janusza Niczyporka  
do sentencji i uzasadnienia postanowienia z dnia 20 czerwca 2023  
r.**

Stwierdzam brak podstaw do odrzucenia odwołania Prezydenta m.st. Warszawy z 21 lipca 2022 r. od decyzji Wojewody Mazowieckiego z 19 lipca 2022 r., nr [...], ze względu na brak dopuszczalności drogi sądowej w oparciu o art. 379 pkt 1 k.p.c. Ponieważ dopuszczalność drogi sądowej uzależniona jest przede wszystkim od przedmiotu postępowania nieprocesowego, szczególnie przedstawionego pod osąd wniosku, w tym zwłaszcza stanu faktycznego będącego podstawą faktyczną hipotetycznej normy indywidualno-konkretnej, o istnieniu której rozstrzygać ma sąd w tym postępowaniu (A. Olaś, Teza 88 do art. 379 pkt 1 k.p.c., (w:) T. Ereciński (red.), K. Lubiński (red.), System Prawa Procesowego Cywilnego. Tom IV. Część I. Postępowanie nieprocesowe. Vol. I, WKP 2021). W związku z tym nie może zasadniczo chodzić o dyskwalifikację określonych podmiotów postępowania nieprocesowego, które doprowadziły do jego wszczęcia z punktu widzenia hipotetycznej normy indywidualno-konkretnej, o istnieniu której rozstrzygać ma sąd w tym postępowaniu. Skutki niedopuszczalności drogi sądowej odnoszą się bowiem do płaszczyzny dopuszczalności postępowania nieprocesowego, a nie zasadności wniosku złożonego w postępowaniu nieprocesowym przez określone podmioty (A. Olaś, Teza 88 do art. 379 pkt 1 k.p.c., (w:) T. Ereciński (red.), K. Lubiński (red.), System Prawa Procesowego Cywilnego. Tom IV. Część I. Postępowanie nieprocesowe. Vol. I, WKP 2021). Na gruncie art. 16 ust. 4 p.o.z. w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP mamy oczywiście do czynienia z normą indywidualnie-konkretną, która dotyczy kontroli wszelkich decyzji odnoszących do odbywania zgromadzeń. Ponieważ nie wprowadzono tutaj zakazu kontroli sądowej decyzji pozytywnych odnośnie do odbycia zgromadzenia. Zaś jedynie taki zakaz pozbawiałby drogi sądowej, co znajduje potwierdzenie na gruncie wszystkich gałęzi prawa, gdyż od tej reguły nie ma jakichkolwiek wyjątków.

Przy tym wypada jeszcze dodać, że użycie terminu „każdy” w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP dotyczy również podmiotów publicznych, gdy nie sprawują one w konkretnym przypadku władzy publicznej, a jedynie uczestniczą w obrocie prawnym na zasadach zrównanych z podmiotami prywatnymi. Teoretycznie patrząc wypada zarazem dodać, że brak dopuszczalności drogi sądowej musiałby wtedy doprowadzić do odrzucenia skargi nadzwyczajnej, bo przysługiwałby wniosek Prokuratora Generalnego o unieważnienie prawomocnego orzeczenia jako inny nadzwyczajny środek zaskarżenia, na podstawie art. 89 § 1 *in fine* w zw. art. 96 § 1 u.SN. To wszystko biorąc pod uwagę, Prezydent m.st. Warszawy mógł na drodze sądowej złożyć odwołanie od decyzji Wojewody Mazowieckiego z 19 lipca 2022 r., nr [...] do Sądu Okręgowego w Warszawie.

Natomiast uznaję za zasadne oddalenie odwołania Prezydenta m.st. Warszawy z 21 lipca 2022 r. od decyzji Wojewody Mazowieckiego z 19 lipca 2022 r., nr [...]. Przede wszystkim należy tutaj wyjaśnić, że w postępowaniu nieprocesowym o tym, kto jest uprawniony do wszczęcia danego rodzaju postępowania i tym samym do zajęcia w nim statusu wnioskodawcy, rozstrzygają w każdej sytuacji przepisy prawa. Uprawnienie do wszczęcia postępowania (złożenia wniosku), może być określone w sposób ogólny (przykładowo: art. 527 k.p.c.; 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) lub w sposób zawężający krąg podmiotów uprawnionych do zainicjowania postępowania poprzez ich enumeratywne wskazanie (przykładowo: art. 545 § 1 k.p.c.; art. 16 ust. 4 p.o.z., gdy stwierdza, że uczestnikami postępowania są zasadniczo wnoszący odwołanie od decyzji o zakazie zgromadzenia i organ gminy). Od osób uprawnionych do wszczęcia postępowania nieprocesowego należy zarazem odróżnić osoby zainteresowane wynikiem sprawy. Nie każdy bowiem zainteresowany jest jednocześnie uprawniony do zgłoszenia takiego wniosku w poszczególnych sprawach. Istnieją bowiem przepisy (prawa procesowego bądź materialnego), które do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania nieprocesowego uprawniają ściśle określone osoby (zob. A. Marciniak (red.), Kodeks postępowania cywilnego. Tom III. Komentarz do art. 425-729, Warszawa 2020). Dlatego wystąpienie interesu prawnego, jako przesłanki

uznania określonej osoby za zainteresowanego w ujęciu art. 510 § 1 k.p.c., nie zwalnia sądu od powinności dokonania oceny, na tle okoliczności każdej konkretnej sprawy, kto jest lub powinien być uczestnikiem postępowania nieprocesowego, zwłaszcza w kontekście nabycia uprawnienia do wszczęcia tego postępowania. W świetle tego poglądu wystąpienie interesu prawnego u wnioskodawcy nie odgrywa żadnej roli, jeśli uprawnienie do wszczęcia postępowania nieprocesowego zostało przyznane tylko pewnej ściśle określonej grupie podmiotów, gdyż tylko to uprawnienie podlega badaniu przez sąd i tylko to uprawnienie warunkuje skuteczność wniosku (zob. postanowienie SA w Warszawie z 5 marca 1998 r., I ACa 1034/97). Wobec powyższego trzeba uznać, że Prezydent m.st. Warszawy nie miał legitymacji do wniesienia w tej sprawie odwołania, zatem powinno ono zostać oddalone.

KO

[ał]