

Sygn. akt III SZP 1/18

UCHWAŁA

składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego

Dnia 28 marca 2018 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Józef Iwulski (przewodniczący)
SSN Bohdan Bieniek (sprawozdawca, uzasadnienie)
SSN Jolanta Frańczak (sprawozdawca)
SSN Katarzyna Gonera
SSN Jerzy Kuźniar
SSN Jolanta Strusińska-Żukowska
SSN Andrzej Wróbel

Protokolant Marcin Wilczyński

z udziałem Prokuratora Prokuratury Krajowej Wojciecha
Kasztelana

w sprawie z odwołania A.S.

z udziałem Wojewody M. i Prezydenta m. W.

od zarządzenia zastępczego Wojewody M. z dnia 10 października 2017 r., (...)

na skutek zażalenia Prezydenta m. W.

na postanowienie Sądu Okręgowego w W. z dnia 11 października 2017 r., sygn. akt

I Ns (...)

oraz w sprawie z odwołania Prezydenta m. W.

z udziałem Wojewody M. i A.S.

od zarządzenia zastępczego Wojewody M. z dnia 10 października 2017 r., (...)

na skutek zażalenia Prezydenta m. W.

na postanowienie Sądu Okręgowego w W. z dnia 11 października 2017 r., sygn. akt

I Ns (...)

oraz w sprawie z odwołania K.W.

z udziałem Wojewody M. i Prezydenta m. W.

od zarządzenia zastępczego Wojewody M. z dnia 10 października 2017 r., (...)
na skutek zażalenia Prezydenta m. W.
na postanowienie Sądu Okręgowego w W. z dnia 11 października 2017 r., sygn. akt
I Ns (...)
oraz w sprawie z odwołania Prezydenta m. W.
z udziałem Wojewody M. i K.W.
od zarządzenia zastępczego Wojewody M. z dnia 10 października 2017 r., (...)
na skutek zażalenia Prezydenta m. W. i K.W.
na postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 11 października 2017 r.,
sygn. akt I Ns (...)
oraz w sprawie z odwołania Z.B. i Prezydenta m. W.
z udziałem Wojewody M.
od zarządzenia zastępczego Wojewody M. z dnia 10 października 2017 r., (...)
na skutek zażalenia Prezydenta m. W.
na postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 11 października 2017 r.,
sygn. akt I Ns (...)
oraz w sprawie z odwołania Prezydenta m. W. i D.K.
z udziałem Wojewody M.
od zarządzenia zastępczego Wojewody M. z dnia 10 października 2017 r., (...)
na skutek zażalenia Prezydenta m. W. i D.K.
na postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 11 października 2017 r.,
sygn. akt I Ns (...)
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw
Publicznych w dniu 28 marca 2018 r.,
zagadnienia prawnego przedstawionego do rozstrzygnięcia powiększonemu
składowi Sądu Najwyższego postanowieniem Sądu Najwyższego z dnia 23
stycznia 2018 r., sygn. akt 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.)?

podjął uchwałę:

1. 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.

UZASADNIENIE

Sąd Najwyższy postanowieniem z dnia 23 stycznia 2018 r. w sprawie z odwołań:

- A.S. z udziałem Wojewody M. i Prezydenta m. W. od zarządzenia zastępczego Wojewody M. z dnia 10 października 2017 r., (...) na skutek zażalenia Prezydenta m. W. na postanowienie Sądu Okręgowego w W. z dnia 11 października 2017 r., I Ns (...) oraz w sprawie z odwołania Prezydenta m. W. z udziałem Wojewody M. i A.S. od zarządzenia zastępczego Wojewody M. z dnia 10 października 2017 r., (...) na skutek zażalenia Prezydenta m. W. na postanowienie Sądu Okręgowego w W. z dnia 11 października 2017 r., I Ns (...);

- K.W. z udziałem Wojewody M. i Prezydenta m. W. od zarządzenia zastępczego Wojewody M. z dnia 10 października 2017 r., (...) na skutek zażalenia Prezydenta m. W. na postanowienie Sądu Okręgowego w W. z dnia 11 października 2017 r., I Ns (...) oraz w sprawie z odwołania Prezydenta m. W. z udziałem Wojewody M. i K.W. od zarządzenia zastępczego Wojewody M. z dnia 10 października 2017 r., (...) na skutek zażalenia Prezydenta m. W. i K.W. na

postanowienie Sądu Okręgowego w W. z dnia 11 października 2017 r., I Ns (...);

- Z.B. i Prezydenta m. W. z udziałem Wojewody M. od zarządzenia zastępczego Wojewody M. z dnia 10 października 2017 r., WSO-I.6110.19.2017 na skutek zażalenia Prezydenta m. W. na postanowienie Sądu Okręgowego w W. z dnia 11 października 2017 r., I Ns (...);

- Prezydenta m. W. i D.K. z udziałem Wojewody M. od zarządzenia zastępczego Wojewody M. z dnia 10 października 2017 r., (...) na skutek zażalenia Prezydenta m. W. i D.K. na postanowienie Sądu Okręgowego w W. z dnia 11 października 2017 r., I Ns (...), postanowił na podstawie art. 390 § 1 k.p.c. przedstawić zagadnienia prawne do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi Sądu Najwyższego.

Wątpliwości pojawiły się przy rozpoznawaniu zagadnień prawnych przekazanych Sądowi Najwyższemu przez Sąd Apelacyjny w (...) postanowieniem z dnia 13 października 2017 r. Ukształtowały się one na tle następującego stanu faktycznego. Osoby fizyczne: A. S., K. W., Z. B., D. K. (dalej jako organizatorzy) zgłosiły w trybie uproszczonym w Biurze Zarządzania Kryzysowego Urzędu m. W., odbycie zgromadzeń publicznych w miejscu i czasie odbywania zgromadzenia cyklicznego, przewidzianego na dzień 10 października 2017 r. Te ostatnie, zgodnie z decyzją Wojewody M. z dnia 27 kwietnia 2017 r., odbywają się 10-tego dnia każdego miesiąca od maja 2017 r. do kwietnia 2020 r. na obszarze od ul. Ś. przez pl. Z. aż po ul. K. i ul. K. w W.

Prezydent Miasta W. nie wydał w żadnej ze spraw decyzji o zakazie odbywania zgromadzenia na podstawie art. 26b ust. 3 w związku z art. 14 pkt 3 i w związku z art. 26e ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. z 2015 r., poz. 1485 ze zm., dalej: Prawo o zgromadzeniach, ustawa albo ustawa pr. zgr.). Mając powyższe na uwadze, Wojewoda M. zaskarżonymi zarządzeniami zastępczymi z dnia 10 października 2017 r. zakazał odbywania zgromadzeń. Od zarządzeń zastępczych odwołali się: organizatorzy zgromadzenia oraz Prezydent Miasta W..

We wszystkich połączonych sprawach będących przedmiotem łącznego rozpoznania przed Sądem pytającym, Sąd Okręgowy w W. postanowieniem z dnia 11 października 2017 r. umorzył postępowanie w sprawie. Uzasadniając swoje

stanowisko, Sąd Okręgowy odwołał się do poglądu Sądu Apelacyjnego w (...) z dnia 12 maja 2017 r. (VI ACz (...); I ACz (...)), 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 M. zakwalifikowano jako bezprzedmiotowe i dlatego orzeczono w myśl art. 355 § 1 k.p.c. w związku z art. 13 § 2 k.p.c.

Od powyższych postanowień zażalenia wnieśli Prezydent m. W. oraz K. W. i D. K. Zostały one oparte na wnioskowaniu, że sąd powszechny ma obowiązek ocenić legalność aktu administracyjnego. Z kolei, odnośnie do swojego statusu w postępowaniu, Prezydent m. W. zauważył, że na podstawie art. 510 § 1 k.p.c. należy uważać go za uczestnika postępowania, ponieważ jego wynik dotyczy jego praw i obowiązków, zważywszy na zarzucaną przez Wojewodę M. beczynność w wydaniu decyzji zakazujących odbycie spornych zgromadzeń.

W odpowiedzi na zażalenia Prezydenta m. W., we wszystkich sprawach połączonych do rozpoznania, Wojewoda M. wniósł o ich odrzucenie (względnie oddalenie). W uzasadnieniu swojego stanowiska wywiódł, że krąg uczestników postępowania określony został przez art. 16 ust. 4 ustawy pr. zgr. w sposób wyczerpujący. Konsekwencją tej regulacji o charakterze *lex specialis* względem przepisów ogólnych, jest utrata przez Prezydenta m. W. statusu uczestnika postępowania z chwilą wydania na podstawie art. 26b ust. 4 ustawy, zarządzenia zastępczego Wojewody M.. Ten organ jako wydający zaskarżone rozstrzygnięcie jest oprócz strony postępowania administracyjnego jedynym uczestnikiem postępowania przed sądem. Przedstawione stanowisko Wojewoda M. poparł odwołaniem się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 2017 r., Kp 1/17 (OTK-A 2017, poz. 28).

Rozpoznając zażalenia, Sąd Apelacyjny przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia następujące zagadnienie 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 r. Prawo o zgromadzeniach, 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?

W uzasadnieniu postanowienia Sąd Apelacyjny zauważa, że kluczową kwestią jest uprawnienie Prezydenta m. W. do zainicjowania, bądź uczestniczenia w postępowaniu na prawach strony. Dalej Sąd zwraca uwagę na rozbieżność we własnym orzecznictwie. Status uczestnika postępowania przypisano Prezydentowi m. W. między innymi w postanowieniach: z dnia 12 i 13 maja 2017 r. Jednak, odwołując się do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego (TK) z dnia 16 marca 2017 r., Kp 1/17, można wnioskować, że zarządzenie zastępcze wojewody jest aktem o szczególnym charakterze, realizującym założenia ustawy. „Procedura weryfikacyjna” na podstawie art. 16 ustawy pr. zgr. ma 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, że 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 (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.

Odmiennej tezę, negującą przyznanie organowi gminy statusu uczestnika postępowania sądowego w przedmiocie odwołania od zarządzenia zastępczego, prezentują niepublikowane postanowienia Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 2 czerwca 2017 r. i z dnia 16 września 2017 r. Przyjęto w nich założenie, że odpowiednie zastosowanie art. 16 w związku z art. 26e ustawy pr. zgr. 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 ustawy. Orzeczenie sądu nie dotyczy sfery praw organu gminy, lecz jedynie praw organizatora zgromadzenia. W tym stanie rzeczy art. 510 § 1 k.p.c. nie uzasadnia uznania tego organu za zainteresowanego.

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 na poziomie Sądu Apelacyjnego.

Zgodnie z pierwszym stanowiskiem (zob. niepublikowane postanowienia Sądu Apelacyjnego w W.: z dnia 12 maja 2017 r., I ACz 789/17; VI ACz 1170/17; z dnia 17 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 ustawy zakładają możliwość uzyskania przez organizatora orzeczenia sądu przed dniem planowanego zgromadzenia. Treść tych uregulowań wskazuje na zbędność wydania orzeczenia po terminie, w którym zgromadzenie miało się odbyć (odbyło się).

Według drugiego stanowiska (zob. niepublikowane postanowienia Sądu Apelacyjnego w Warszawie: 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. 417¹ § 2 k.c.

Nadto, w ramach tego stanowiska zwraca się uwagę na gwarancyjny charakter terminu przewidzianego w art. 14 ustawy. Doręczenie decyzji o zakazie zgromadzenia w terminie uniemożliwiającym jej skuteczne zaskarżenie narusza art. 11 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzonej w dniu 4 listopada 1950 r. w Rzymie (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm., dalej jako Konwencja) oraz jest sprzeczne z wyrokiem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej ETPCz) z dnia 31 marca 2015 r., Komitet Helsiński Armenii przeciwko Armenii, skarga nr 59109/08, wobec czego umorzenie postępowania z powodu upływu terminu pozostawia akt wojewody poza kontrolą sądową.

Sąd Najwyższy, rozpoznając sprawę III SZP 4/17, na posiedzeniu w dniu 23 stycznia 2018 r., odroczył wydanie orzeczenia i przekazał do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi Sądu Najwyższego następujące zagadnienie 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 r. Prawo o zgromadzeniach, 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?

Odnosnie do prawa organu gminy do wniesienia odwołania od zarządzenia zastępczego wojewody o zakazie zgromadzenia i uczestniczenia organu gminy w postępowaniu nieprocesowym w sprawie z odwołania od zarządzenia zastępczego wojewody o zakazie zgromadzenia, Sąd Najwyższy w składzie zwykłym zauważył, że przepisy ustawy nie wyposażają *expressis verbis* organu gminy w prawo do wniesienia odwołania od zarządzenia zastępczego wojewody zakazującego zgromadzenia wydanego na podstawie art. 26b ust. 4 ustawy. Przepis art. 26e Prawa o zgromadzeniach odsyła natomiast do odpowiedniego stosowania art. 8,

art. 10-12 oraz art. 14-20, a zatem także do przepisu art. 16 ustawy, który reguluje zasady i tryb wnoszenia odwołań od decyzji o zakazie zgromadzenia oraz ich rozpoznawania przez sąd okręgowy, krąg uczestników postępowania, wykonalność i zaskarżalność postanowień.

Skoro w myśl art. 16 ust. 3 ustawy sąd okręgowy rozpatruje odwołanie od decyzji o zakazie zgromadzenia w postępowaniu nieprocesowym, to odwołanie wniesione przez uprawniony podmiot pełni funkcje wniosku o wszczęcie postępowania (art. 511 k.p.c.). Zatem niezbędne staje się wykazanie we wniosku legitymacji czynnej do wniesienia odwołania.

Dalej Sąd pytający odwołał się do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 19 lutego 1981 r., III CZP 2/81 (OSNCP 1981 nr 8, poz. 144), zgodnie z którą zainteresowanym według przepisów kodeksu postępowania cywilnego jest osoba, której praw dotyczy wynik postępowania. Chodzi tutaj oczywiście o interes prawny. Jeżeli wnioskodawca nie ma interesu prawnego we wszczęciu postępowania, to nie może być tym samym uznany za zainteresowanego ani też za osobę mającą interes w rozumieniu tych przepisów. Interes prawny decyduje o uprawnieniu do wszczęcia postępowania. Stąd wypływa także konkluzja (uwzględniając także treść art. 514 § 2 k.p.c.), że wszczęcie postępowania z udziałem wnioskodawcy nastąpi nawet wówczas, gdy nie jest on zainteresowanym w sprawie. 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. Tym samym istota analizowanego problemu dotyczy nie tyle tego, czy postępowanie z art. 16 Prawa o zgromadzeniach może być w ogóle wszczęte przez organ gminy, lecz czy tego podmiotu dotyczy art. 16 ust. 1 ustawy, wskazujący - w trybie bezosobowym - na wniesienie odwołania jako czynność procesową równoważną ze złożeniem wniosku w postępowaniu nieprocesowym.

Do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy - Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. z 2017 r., poz. 579) nie budziło wątpliwości, że prawo złożenia odwołania od decyzji o zakazie zgromadzenia przysługuje organizatorowi zgromadzenia (np. postanowienie NSA z dnia 28 listopada 2014 r., I

OSK 3011/14, LEX nr 1751112), mimo że art. 16 ustawy nie zawierał przepisu przyznającego *explicite* takie prawo organizatorowi zgromadzenia. Nie budziło też żadnych zastrzeżeń stanowisko, że prawo do złożenia odwołania nie przysługuje organowi gminy, mimo że przepis nie wykluczał takiego uprawnienia organu gminy. Wreszcie nie kwestionowano, że wnoszący odwołanie oraz organ gminy są uczestnikami postępowania nieprocesowego w sprawie z odwołania od decyzji organu gminy o zakazie zgromadzenia.

Na tle obowiązującego wówczas stanu prawnego było bowiem oczywiste, że decyzja o zakazie zgromadzenia nie dotyczyła interesu prawnego/obowiązku organu gminy (gminy), który wydał zaskarżoną odwołaniem decyzję, lecz wyłącznie interesu prawnego/obowiązku organizatora zgromadzenia. Należy przy tym mieć na uwadze, że zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 października 2009 r., K 32/08 (OTK-A 2009 nr 9, poz. 139), jednostka samorządu terytorialnego występuje w dwojakiej roli. Z jednej strony podlega kompetencji innych organów władzy publicznej, z drugiej strony sama sprawuje władztwo publiczne wobec innych podmiotów. Z tego względu należy rozróżnić dwa rodzaje stosunków prawnych. Jednostka samorządu terytorialnego wchodzi w stosunki prawne z innymi organami władzy publicznej wykonującymi uprawnienia władcze wobec tych jednostek. Jednocześnie powstają stosunki prawne między jednostką samorządu terytorialnego a różnymi podmiotami podlegającymi kompetencjom władczym organów tej jednostki. W relacjach z naczelnymi organami państwowymi, z organami administracji rządowej, w których organy te dysponują kompetencjami władczymi wobec wspólnot samorządowych, te ostatnie zostały wyposażone w odpowiednie uprawnienia umożliwiające im artykułowanie ich uzasadnionych interesów, tak aby nie zostały one pominięte przy określaniu dobra wspólnego. Wydając decyzje administracyjne rozstrzygające sprawy indywidualne, organy samorządu terytorialnego muszą bezwzględnie przestrzegać prawa i kierować się dobrem wspólnym, nie mogą natomiast wykorzystywać swoich kompetencji do realizacji własnych interesów faktycznych przeciwstawianych dobru wspólnemu. Wydawanie decyzji administracyjnych przez organy samorządu terytorialnego nie ma służyć realizacji praw podmiotowych jednostek tego samorządu w relacjach z administrowanymi. Podobnie w orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalił się

pogląd, że „w sytuacji, gdy ustawa powierza organowi jednostki samorządu terytorialnego rolę organu administracji publicznej, jednostka ta nie staje się stroną tego postępowania nawet wówczas, gdy decyzja wywołuje określone skutki, np. cywilnoprawne dla niej jako właściciela” (zob.: uchwała NSA z dnia 9 października 2000 r., OPK 14/00, ONSA 2001 nr 1, poz. 17; wyroki NSA: z dnia 19 października 2006 r., I OSK 1356/05, LEX nr 2208075; z dnia 18 lipca 2007 r., I OSK 1211/06, LEX nr 366465).

Jednakże w aktualnym stanie prawnym dla rozstrzygnięcia dwóch pierwszych wątpliwości Sądu Apelacyjnego zasadnicze znaczenie ma odpowiedź na pytanie o wzajemne (formalne i merytoryczne) relacje między art. 16 ust. 4 w związku z art. 26e ustawy a art. 510 § 1 k.p.c. Rzutuje ona bezpośrednio na odpowiedź, czy organ gminy jest uprawniony do wniesienia odwołania od zarządzenia zastępczego wojewody o zakazie zgromadzenia, a także, czy jest uprawniony jako zainteresowany do wzięcia udziału w postępowaniu w tym przedmiocie wszczętym przez organizatora zgromadzenia.

Zdaniem Sądu Najwyższego w składzie zwykłym, mechanizm wnoszenia odwołań od decyzji o zakazie zgromadzenia służył i służy sądowej ochronie publicznego prawa podmiotowego osób korzystających z konstytucyjnej wolności zgromadzania się (art. 57 Konstytucji RP), której beneficjentem nie jest w żadnym przypadku organ gminy, a ewentualne korzystanie z tej wolności przez gminę jako osobę prawną prawa publicznego, jest co najmniej wątpliwe. Skoro żaden przepis Prawa o zgromadzeniach nie przyznaje wprost organowi gminy prawa do wniesienia odwołania od zarządzenia zastępczego wojewody o zakazie zgromadzenia, to prawa takiego nie należy domniemywać, a zwłaszcza wywodzić z konstytucyjnej wolności zrzeszania się, a także z konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 Konstytucji RP), które nie przysługuje organowi gminy jako emanacji władzy publicznej.

Szukając argumentów przeciwko przedstawionemu stanowisku można podnieść, że dodany do ustawy Prawo o zgromadzeniach jej Rozdział 3a naruszył dotychczasowy prosty i czytelny schemat stosunku organizator zgromadzenia - organ gminy. Wprowadzenie do powyższej dwustronnej relacji trzeciego podmiotu wywołało konsekwencje w postaci nakładania się i przecinania sfer zarówno ich

interesów, jak i obowiązków prawnych. Tym samym analizie powinna zostać poddana wzajemna relacja co najmniej trzech podmiotów: organizatora zgromadzenia, wojewody oraz gminy (organu gminy). Ze względu na niedoskonałe posługiwanie się przez ustawodawcę przepisami odsyłającymi pojawiają się wątpliwości interpretacyjne, nie tylko odnośnie do wspomnianej wzajemnej relacji interesów prawnych tych trzech podmiotów oraz ich statusu prawnego w postępowaniu zakończonym wydaniem przez wojewodę zarządzenia zastępczego o zakazie zgromadzenia, ale także podniesionego w pytaniu prawnym zagadnienia zaskarżalności tego zarządzenia, podmiotu uprawnionego do wniesienia odwołania od wspomnianego zarządzenia czy wreszcie statusu organu gminy, ale także wojewody w postępowaniu nieprocesowym w sprawie z odwołania od zarządzenia zastępczego o zakazie zgromadzenia. Nadto, w przepisie art. 16 ust. 4 ustawy nie posłużono się przy konstruowaniu katalogu uczestników postępowania zwrotem kwalifikującym „tylko”, „wyłącznie” lub podobnym. W takim razie, skoro 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 Konwencji).

Za stanowiskiem, że organ gminy ma prawo do wniesienia odwołania od zarządzenia zastępczego wojewody o zakazie zgromadzenia, przemawia treść przepisów ustawy, odczytywanych w związku z uregulowaniami Konstytucji RP oraz ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jednolity tekst: Dz.U. z 2017 r., poz. 1875, dalej także jako u.s.g.). Przypisanie przez ustawodawcę organom gminy zadań związanych ze zgromadzeniami publicznymi jest logiczną konsekwencją obowiązywania w polskim systemie prawnym zasad decentralizacji oraz pomocniczości. Do zakresu działania i kompetencji gminy należą sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, przy czym zadania określone w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym jako jej zadania własne. Oprócz tego gmina realizuje również zadania zlecone z zakresu administracji rządowej (art. 8 tej ustawy). O ile Prawo o zgromadzeniach wyraźnie stwierdza, że zadania w zakresie postępowania

w sprawach dotyczących zgromadzeń, należą do zadań zleconych gminy, na obszarze której jest organizowanie zgromadzenie (art. 6 ustawy.), 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.). Między wykonywaniem obu tych zadań zachodzi zaś 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. 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.

W dalszej części uzasadnienia Sąd Najwyższy w składzie zwykłym analizował charakter zarządzenia zastępczego, o którym mowa w art. 26b ust. 4 ustawy, zauważając że jest ono środkiem nadzoru wobec organu gminy. Jego cechą jest zastąpienie określonych działań organu jednostki samorządu terytorialnego w sytuacji, gdy nie podejmuje on nakazanych mu przez prawo czynności. Innymi słowy, przez wydanie zarządzenia ma dojść do „wypełnienia luki” powstałej wskutek bezczynności właściwego organu samorządowego. 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. W orzecznictwie TK (wyrok z dnia 17 lipca 2007 r., P 19/04 r., OTK-A 2007 nr 7, poz. 78) przyjęto, że w płaszczyźnie relacji prawnoustrojowych między wojewodą a organami gminy, zarządzenie zastępcze stanowi środek nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego. Na podstawie właściwych w tym zakresie unormowań przyjąć należy, że ma ono na celu wypełnienie luki powstałej wskutek braku działania odpowiedniego organu samorządowego. Dopuszczalność zaskarżenia zarządzenia zastępczego przez gminę lub związek międzygminny, których interes prawny, uprawnienie albo kompetencja zostały naruszone (art. 98 ust. 3 w zw. z art. 98a ust. 3 u.s.g.), jest przejawem realizacji konstytucyjnej zasady sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP). Z kolei, w

uzasadnieniu wyroku TK z dnia 16 marca 2017 r. (Kp 1/17) zauważono, że „do aktu wojewody zakazującego zgromadzeń należy podejść nie w kontekście ogólnych przepisów o środkach nadzorczych nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, ale w perspektywie istoty ustawy - Prawo o zgromadzeniach, która wyznacza granice realizacji wolności zgromadzeń. To znaczy, że nie można (...) w prosty sposób odwoływać się do ogólnych przepisów o zasadach nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Ustawa zmieniająca w żadnym przepisie, również w dodanym do ustawy - Prawo o zgromadzeniach art. 26b ust. 4 nie wyraża *expressis verbis* zakazu zaskarżania zarządzenia zastępczego wojewody do sądu czy braku innych środków prawnych od tego rozstrzygnięcia”. Trybunał Konstytucyjny stwierdził nadto, że „wobec braku jakichkolwiek regulacji związanych z możliwością weryfikacji zarządzeń zastępczych wojewody, o których mowa w art. 26b ust. 4 ustawy, dodanym przez art. 1 pkt 4 ustawy zmieniającej, należy odwołać się do ogólnych zasad dotyczących zaskarżalności decyzji podejmowanych w postępowaniu administracyjnym. Zarządzenie zastępcze wojewody o zakazie zgromadzenia jest bowiem decyzją organu administracji publicznej, która jest aktem administracyjnym. Wykładnia tej instytucji w zgodzie z Konstytucją RP, uwzględniająca znaczenie wolności zgromadzeń jako jednego z ważnych praw człowieka, wskazuje, że prawo zaskarżenia zarządzenia zastępczego wojewody do sądu administracyjnego podmiotów, które mają w tym interes prawny, wynika z ogólnej kompetencji sądów administracyjnych do orzekania w sprawach skarg na decyzje administracyjne. Stanowisko to wyklucza oczywiście prawo jakiegokolwiek podmiotu do wniesienia odwołania od zarządzenia zastępczego wojewody do sądu okręgowego. W świetle powyższego uprawniony wydaje się być pogląd, że organ gminy ma prawo do zaskarżenia do sądu administracyjnego zarządzenia zastępczego wojewody o zakazie zgromadzenia jako aktu nadzoru nad działalnością jednostki samorządu terytorialnego o strukturze i funkcjach zbliżonych do zarządzenia zastępczego, o którym mowa w art. 98a u.s.g.

Sąd Najwyższy w składzie zwykłym zważył, że stosowanie art. 16 ustawy zostało objęte zasięgiem odesłania z mocy art. 26e Prawa o zgromadzeniach, 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 Prawa 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. Sąd Najwyższy podkreślił, że tak rozumiany przepis 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”. 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 Prawa o zgromadzeniach do zaskarżania zarządzeń zastępczych w przedmiocie zakazu zgromadzenia należy zatem dopuścić - jeśli nie przez odesłanie do jego odpowiedniego stosowania na mocy art. 26e Prawa o zgromadzeniach, to przynajmniej przez analogię. Sąd Najwyższy podniósł, że 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. W końcu należy mieć na uwadze, że zgodnie z postanowieniem Sądu Najwyższego z dnia 3 września 1998 r., III RN 49/98 (LEX nr 35586) z przepisu art. 165 ust. 2 Konstytucji stanowiącego, że samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej, który może być bezpośrednio stosowany przez sądy (art. 8 ust. 2 Konstytucji), wynika obowiązek sądów wykładni przepisów prawa ustawowego w sposób w sposób zapewniający jednostkom samorządu terytorialnego prawo do sądu.

W ocenie Sądu Najwyższego, mając na uwadze przytoczone przez Sąd

Apelacyjny poglądy judykatury, 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. zgr.) 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 (jednolity tekst: Dz.U. z 2015 r., poz. 1094 z ze zm.).

Prokurator Generalny wniósł o podjęcie uchwały o następującej treści:

- organ gminy nie 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, a także nie przysługuje mu status uczestnika w postępowaniu toczącym się na skutek odwołania organizatora zgromadzenia od takiego zarządzenia;

- upływ terminu zgromadzenia nie stanowi przeszkody w rozpoznaniu 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 - art. 355 § 1 k.p.c.

Sąd Najwyższy w składzie powiększonym zważył, co następuje:

Wstępnie należy zauważyć, że przedstawione dwa zagadnienia prawne, zawierają w istocie rzeczy trzy pytania o charakterze proceduralnym. Po pierwsze, czy organ gminy jest uprawniony do wniesienia odwołania od zarządzenia zastępczego wojewody o zakazie zgromadzenia wydanego w trybie art. 26b ust. 4 ustawy Prawa o zgromadzeniach (jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 408, dalej powoływana jako ustawa albo ustawa pr. zgr.). Po drugie, czy organowi gminy przysługuje status strony w postępowaniu toczącym się na skutek odwołania organizatora zgromadzenia od takiego zarządzenia i po trzecie, czy po upływie

terminu zgromadzenia zbędne staje się rozpoznanie odwołania od zarządzenia zastępczego wojewody o zakazie zgromadzenia wydanego w trybie art. 26b ust. 4 Prawa o zgromadzeniach. Dlatego dalsze instrumentarium zostanie ukierunkowane na kwestie procesowe, co siłą rzeczy usuwa na drugi plan zagadnienia dotyczące prawa materialnego, co do którego wątpliwości interpretacyjne nie zostały objęte zakresem pytania.

Ulokowanie przedmiotu sporu w strefie prawa procesowego, na tle okoliczności faktycznych sprawy, ujawnia *prima facie*, krzyżowanie się praw jednostki (wolność zgromadzeń) z uprawnieniem kontrolnymi Państwa (ingerencja w sferę praw obywatelskich). Waga tej relacji jest o tyle istotna, że wypływa wprost z art. 57 Konstytucji RP oraz art. 11 Konwencji. Potencjalne zakazy zmierzają do ograniczenia wolności, mogą równocześnie stanowić zarzewie konfliktów. Dlatego konieczna staje się regulacja kontrolna, by w razie zakazu zorganizowania zgromadzenia istniała procedura weryfikacyjna odnośnie do skutków potencjalnych naruszeń w sferze praw obywatelskich. Jedną z nich jest, zagwarantowane w przepisach prawa materialnego, prawo określonego podmiotu do poddania takiej decyzji kontroli sądowej, w trybie dwuinstancyjnym, co przecież jest immanentną cechą zarówno postępowania administracyjnego, jak i cywilnego (nawet w znaczeniu formalnym w myśl art. 1 k.p.c.). Ukształtowanie praktyki w oparciu o ten wzorzec wzmaga gwarancje konstytucyjne w zakresie wolności zgromadzeń, zapobiegając jednocześnie dewaluacji tego prawa, przez pozostawienie określonego rozstrzygnięcia poza zakresem kontroli sądowej. Z drugiej strony przyczynia się do wzmocnienia gwarancji w sferze praw jednostkowych. Tego rodzaju kierunkowe zapatrywanie zostało już zaaprobowane w judykaturze Sądu Najwyższego (zob. uchwałę z dnia 1 grudnia 1994 r., III AZP 8/94, OSNAPiUS 1995 nr 7, poz. 82).

Z kolei, w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, do oceny zakresu praw podstawowych przeprowadzono test proporcjonalności (zob. wyrok z dnia 11 lutego 2014 r., P 24/12, OTK-A 2014 nr 2, poz. 9). Generalnie jego istota sprowadza się do ułożenia relacji między celem a środkiem. Wprowadzenie do porządku konstytucyjnego zasady proporcjonalności było wieloetapowe, zapoczątkowane wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 kwietnia 1995 r., K 11/94 (OTK

1995 nr 1, poz. 12). Naturalnie prawa i wolności nie mają charakteru absolutnego a korzystanie z nich jest ograniczone tylko w drodze ustawy. Przedmiotowe ograniczenia trzeba czytać jako wyjątki. W orzecznictwie Trybunału dokonano wyodrębnienia praw i wolności, biorąc pod uwagę ich charakter. Są takie, do których ustawodawca zwykły ma szerszy dostęp, to jest szerszą swobodę regulacyjną (np. prawa ekonomiczne albo socjalne). One jednak różnią się od praw i wolności osobistych i politycznych. W tym przypadku powinny być przyjęte surowsze standardy oceny, co oznacza, że ustawodawca nie powinien mieć prawa do nadmiernej ingerencji. To ostatnie zjawisko ma miejsce, gdy nadmierna ingerencja nie wynika z rzeczywistej potrzeby.

Wprowadzenie do ustawy nowych instytucji (zgromadzenie cykliczne, zarządzenie zastępcze) uaktywnia reakcję uprawnień na linii jednostka - Państwo. Z związku z tym, wszelkie „luzy interpretacyjne”, zwłaszcza w przedmiocie istnienia wątpliwości, co do możliwości kontroli sądowej aktu administracyjnego (władczego rozstrzygnięcia) organu Państwa (niezależnie od tego czy jest to jednostka samorządu terytorialnego, czy jednostka administracji rządowej), należy rozstrzygać na korzyść gwarantowanego konstytucyjnie prawa do dwuinstancyjnego postępowania sądowego (reguła z art. 177 Konstytucji RP). Zgodnie z powołanym przepisem, to sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów. Ta regulacja opiera się na domniemaniu właściwości sądów powszechnych (drogi sądowej) we wszystkich sprawach, których istota polega na „wymierzaniu sprawiedliwości”. Innymi słowy, ustalenie, czy w określonej sprawie sądem właściwym do jej rozpoznania będzie sąd niebędący sądem powszechnym (np. sąd administracyjny), musi wynikać wyraźnie (wprost) z przepisów ustawowych (zob. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 8 października 2014 r., III SZP 2/14, OSNP 2015 nr 8, poz. 116). Poddanie rozstrzygnięcia kontroli w procedurze odwoławczej przewidzianej w ustawie pr. zgr., powoduje, że sam proces związany z zakazem zgromadzeń staje się transparentny, zwłaszcza gdy umożliwi się udział w postępowaniu wszystkim zainteresowanym podmiotom. Przyjęcie takiej optyki nie godzi w istotę relacji między ciężarem a korzyścią. Podmiot, w stosunku do którego wydano zakaz albo

organ gminy (który nie wydał decyzji o zakazie), mają prawo udziału w postępowaniu sądowym, a ciężar takiego rozwiązania nie jest nadmierny, gdyż uruchomienie postępowania odwoławczego nie wstrzymuje wykonania zakazu zgromadzenia (art. 16 ust. 1 zd. 2 pr. zgr.). Nadto odwołanie jest szybko rozpoznawane, co urzeczywistnia funkcję kontrolną wobec aktu władzy i jest skorelowane z orzecznictwem ETPCz (zob. E.H. Morawska: Zasada proporcjonalności [w]: Na straży Państwa Prawa, Trzydzieści lat orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, pod red. L. Garlickiego, M. Derlatki i M. Wiącka, Warszawa 2016, s. 154-171). Pozostając na gruncie wzorców kontrolnych prawa międzynarodowego (Konwencja), czy też prawa ponadnarodowego (prawo UE), nie można zapomnieć o szczególnym uregulowaniu praw i wolności jednostki w prawie UE, umowach międzynarodowych i Konstytucji RP. Z art. 91 Konstytucji RP wynika wyraźny prymat prawa UE i umów międzynarodowych (zob. L. Garlicki: Sądy a Konstytucja, Przegląd Sądowy 2016 nr 7-8, s. 7-25).

Analizę przedstawionych pytań należy także poprzedzić przypomnieniem sposobu kształtowania się wolności zgromadzeń oraz ewolucji trybu poddawania kontroli decyzji o zakazie zgromadzenia. Dotychczasowy dorobek w tej materii będzie pomocny w odkodowaniu znaczenia pytań prawnych postawionych Sądowi Najwyższemu w składzie powiększonym.

Wolność zgromadzeń ma wieloletnią tradycję. Pierwsze rozwiązania prawne uregulowano już ustawą z dnia 5 sierpnia 1922 r. w sprawie wolności zgromadzeń przedwyborczych (Dz.U Nr 66, poz. 594), a następnie ustawą z dnia 11 marca 1932 r. o zgromadzeniach (Dz.U. Nr 48, poz. 450). W okresie powojennym obowiązywała ustawa z dnia 29 marca 1962 r. o zgromadzeniach (Dz.U. Nr 20, poz. 89), a następnie ustawa z dnia 5 lipca 1990 r. o zgromadzeniach (jednolity tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 397). Aktualnie problematykę wolności zgromadzeń reguluje ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. - Prawo o zgromadzeniach (jednolity tekst: Dz.U. z 2015 r., poz. 1485). Ów akt prawny został zmieniony ustawą z dnia 13 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy - Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. z 2017 r., poz. 579, dalej ustawa nowelizująca albo nowela) i na kanwie tej noweli zostały zbudowane zagadnienia prawne.

Jak już wyżej zasygnalizowano, wolność zgromadzeń zapewnia Konstytucja

RP. Ograniczenie tej wolności może określać ustawa. W przedmiocie efektywności powołanej regulacji wypowiedział się wielokrotnie Trybunał Konstytucyjny (zob. wyroki: z dnia 28 czerwca 2000 r., K 34/99, OTK 2000 nr 5, poz. 142; z dnia 10 listopada 2004 r., Kp 1/04, OTK-A 2004 nr 10, poz. 105; z dnia 18 stycznia 2006 r., K 21/05, OTK-A 2006 nr 1, poz. 4; z dnia 10 lipca 2008 r., P 15/08, OTK-A 2008 nr 6, poz. 105). W ostatnim czasie kwestią zgodności z Konstytucją ustawy nowelizującej zajmował się Trybunał Konstytucyjny w sprawie Kp 1/17 (wyrok z dnia 16 marca 2017 r., OTK-A 2017, poz. 28; LEX/el z glosą M. Florczak-Wątor).

W wyroku z dnia 28 czerwca 2000 r., K 34/99, Trybunał stwierdził, że zgromadzenie stanowi szczególny sposób wyrażania poglądów, przekazywania informacji i oddziaływania na postawy innych osób. Jest niezwykle ważnym środkiem komunikacji międzyludzkiej, zarówno w sferze publicznej, jak i prywatnej, oraz formą uczestnictwa w debacie publicznej, a w konsekwencji - również w sprawowaniu władzy w demokratycznym społeczeństwie. Celem wolności zgromadzeń jest nie tylko zapewnienie autonomii i samorealizacji jednostki, ale również ochrona procesów komunikacji społecznej niezbędnych dla funkcjonowania demokratycznego społeczeństwa. U jej podstaw znajduje się interes publiczny. Wolność zgromadzeń stanowi warunek i konieczną część składową demokracji, a także przesłankę korzystania z innych wolności i praw człowieka związanych ze sferą życia publicznego. W innym judykacie (z dnia 18 stycznia 2006 r., K 21/05), pokreślono funkcję stabilizacyjną zgromadzeń dla porządku politycznego i społecznego, przede wszystkim mechanizmu przedstawicielskiego. Polega ona na tym, że publicznie zostają przedstawione i poddane analizie źródła, przyczyny i istota niezadowolenia, czy też wyrażona jest krytyka lub negacja obowiązującego porządku prawnego lub społecznego. Spełnia zatem istotną rolę mechanizmu wczesnego ostrzegania, ukazując organom przedstawicielskim i opinii publicznej potencjalne i już istniejące źródła napięć. Z kolei, w wyroku z dnia 18 września 2014 r. (K 44/12), wskazano, że korzystanie z wolności nie może być reglamentowane przez Państwo. Jego rolą ma być zapewnienie warunków do realizacji danej wolności, a ewentualna interwencja organów władzy publicznej powinna mieć zawsze charakter wyjątkowy. Może następować jedynie w sytuacjach dających się racjonalnie uzasadnić oraz w myśl ogólnych zasad wyrażonych w

art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Z perspektywy gwarancji przestrzegania Konwencji (art. 11) nie można zapomnieć, że każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się oraz do swobodnego stowarzyszania się, włącznie z prawem tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów. Wykonywanie tych praw nie może podlegać innym ograniczeniom niż te, które określa ustawa i które są konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób. Przepis ten nie stanowi przeszkody w nakładaniu zgodnych z prawem ograniczeń w korzystaniu z tych praw przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej. Tytułem przykładu warto odwołać się do wyroku ETPCz z dnia 3 maja 2007 r. (skarga nr 1543/06, Bączkowski i inni przeciwko Polsce, ECHR 2007-VI), stwierdzającego trzykrotne naruszenie Konwencji, między innymi w zakresie braku skutecznego środka odwoławczego (szerzej zob.: I. C. Kamiński, R. Kownacki, K. Wierczyńska: Wykonywanie orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w polskim systemie prawnym, s. 210 [w:] Zapewnienie efektywności orzeczeń sądów międzynarodowych w polskim porządku prawnym, pod red. A. Wróbla, Warszawa 2011). Wątek zapewnienia skutecznego środka odwoławczego jawi się w obu pytaniach Sądu Najwyższego w składzie zwykłym. ETPCz w swoim orzecznictwie wielokrotnie wskazywał na potrzebę zawężającej interpretacji wszelkich ograniczeń dotyczących swobodnego, pokojowego zgromadzania się, gwarantowanego w art. 11 ust. 1 Konwencji, podkreślając konieczność przyznania jednostkom rzeczywistej i efektywnej swobody pokojowego zgromadzania się. Ograniczenia mogą dotyczyć wyłącznie zgromadzeń, które tracą pokojowy charakter i mogą przez to zagrażać bezpieczeństwu lub porządkowi publicznemu (por. m.in. wyroki: z dnia 2 października 2001 r. w sprawie Stankov i the United Macedonian Organisation Ilinden przeciwko Bułgarii, skargi nr 29221/95 i 29225/95; z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie Djavit An przeciwko Turcji, skarga nr 20652/92; z dnia 14 lutego 2006 r. w sprawie Christian Deomocratic People's Party przeciwko Mołdawii, skarga nr 28793/02). Nie mogą natomiast wynikać z tego, że organy władzy publicznej nie akceptują stanowiska osób biorących udział w zgromadzeniu

oraz formułowanej przez nich krytyki (por. wyrok ETPCz z dnia 12 czerwca 2014 r. w sprawie Primov przeciwko Rosji, skarga nr 17391/06). Ograniczanie prawa do zgromadzeń może być uznane za niezbędne, jeżeli jego podstawą jest ustawa (por. wyrok ETPCz z dnia 11 kwietnia 2013 r. w sprawie Vyerentsov przeciwko Ukrainie, skarga nr 20372/11) i nie opiera się na przypuszczeniach bądź spekulacjach (por. wyrok ETPCz z dnia 8 lipca 2008 r. w sprawie Vajnai przeciwko Węgrom, skarga nr 33629/06).

W końcu omawiana problematyka stanowiła także przedmiot wypowiedzi Sądu Najwyższego. W wyroku z dnia 5 stycznia 2001 r., III RN 38/00 (OSNAPiUS 2001 nr 18, poz. 546) wyrażono pogląd, że ocena zgodności z prawem decyzji o zakazie odbycia zgromadzenia publicznego powinna być dokonana przez sąd (wówczas administracyjny) przede wszystkim z punktu widzenia uprawnień wynikających z wolności zgromadzeń.

Pierwsze regulacje dotyczące wolności zgromadzeń nie przewidywały trybu kontrolnego (odwoławczego) w przypadku zakazu odbycia zgromadzenia. Natomiast w brzmieniu pierwotnym ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. o zgromadzeniach przewidziano, że postępowanie w sprawach dotyczących zgromadzeń należy do zadań zleconych gminy. Zgromadzenia wymagały uprzedniego zawiadomienia organu gminy, właściwego ze względu na miejsce zgromadzenia. Organizator zgromadzenia publicznego zawiadamiał organ gminy w taki sposób, aby wiadomość o zgromadzeniu dotarła nie później niż na 3 dni, a najwcześniej 30 dni przed datą zgromadzenia. W tym stanie prawnym odwołanie wnosilo się w terminie 3 dni od dnia doręczenia decyzji, a organem rozpoznającym był wojewoda. Następnie art. 9 został zmieniony przez art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 14 września 2012 r. o zmianie ustawy - Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. z 2012 r., poz. 1115) w ten sposób, że decyzja o zakazie zgromadzenia publicznego mogła być doręczona organizatorowi zgromadzenia także za pomocą środków komunikacji elektronicznej w terminie 3 dni od dnia zawiadomienia, nie później jednak niż na 24 godziny przed datą zgromadzenia. Nadto, skrócono termin na wniesienia odwołania do wojewody do 24 godzin od otrzymania decyzji o zakazie zgromadzenia. Wojewoda był zobowiązany do rozpatrzenia odwołania w ciągu 24 godzin od jego otrzymania. Od decyzji wojewody służyła skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego, później

do sądu administracyjnego (zob. w tej sprawie K. Mamak [w:] Prawo o zgromadzeniach. Komentarz, Warszawa 2014).

Przełamanie monopolu właściwości sądownictwa administracyjnego nastąpiło wraz z wejściem w życie ustawy pr. zgr. (art. 16). Od tej pory adresatem odwołania stał się właściwy sąd okręgowy ze względu na siedzibę organu gminy, który w trybie nieprocesowym rozpoznaje sprawę niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 24 godzin od wniesienia odwołania. Przedmiotowa zmiana miała walor jakościowy, gdyż otworzyła drogę do rozpoznania sprawy przez sąd powszechny, przenosząc jednocześnie spór administracyjny na drogę postępowania cywilnego, co oznacza, że od tego czasu mamy do czynienia ze sprawą cywilną w rozumieniu art. 1 k.p.c. W rezultacie ukształtowany został hybrydowy model postępowania. W pierwszej fazie postępowanie toczy się według reguł przewidzianych Kodeksem postępowania administracyjnego, a po wydaniu decyzji - według norm postępowania cywilnego. Ów mechanizm nie jest wyjątkiem w systemie prawa, skoro ten sam dubeltowy tryb cechuje postępowania w sprawach z zakresu prawa ubezpieczeń społecznych, regulacji energetyki, regulacji telekomunikacji i poczty, regulacji transportu kolejowego, ochrony konkurencji i konsumentów oraz w sprawie praktyk nieuczciwie wykorzystujących przewagę kontraktową.

Zawężając dalsze uwagi do wywołanych pytań kwestii proceduralnych, powstaje obowiązek wyjaśnienia, jaką rolę i pozycję w domenie zgromadzeń publicznych pełni zarządzenie zastępcze wojewody, które jest kontestowane przez organizatorów jak i organ gminy.

Wprowadzenie nowelą z 2016 r. do przepisów ustawy pr. zgr. instytucji zarządzenia zastępczego poszerza zakres jego stosowania w systemie prawa krajowego. Występuje już ono bowiem na gruncie: art. 98a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jednolity tekst: Dz.U. z 2017 r., poz. 1875); art. 85a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (jednolity tekst: Dz.U. z 2017 r., poz. 1868); art. 86a ustawy z dnia z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (jednolity tekst: Dz.U. z 2017 r., poz. 2096); art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (jednolity tekst: Dz.U. z 2017 r., poz. 1073); art. 96 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r.

- Prawo geologiczne i górnicze (jednolity tekst: Dz.U. z 2017 r., poz. 2126); art. 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 (Dz.U. z 2016 r., poz. 744).

Podkreślić należy, że w prawie polskim nie występuje jednolita instytucja zarządzenia zastępczego, która spełniałaby dokładnie tę samą funkcję i miała tę samą konstrukcję w każdym przypadku. Natomiast niewątpliwie można rozpatrywać zarządzenie zastępcze w kontekście typowego środka nadzoru o dość szerokim zastosowaniu. Powstaje zatem pytanie, czy zarządzenie zastępcze, o którym mowa w art. 26b ust. 4 pr. zgr., spełnia pod względem konstrukcji i funkcji przesłanki kwalifikacyjne, pozwalające na umieszczenie tego zarządzenia w grupie środków nadzoru. Odpowiedź pozytywna na tak wywołany problem stanowiłaby asumpt do stwierdzenia, że zaskarżenie zarządzenia zastępczego wojewody następuje na drodze postępowania sądowo-administracyjnego.

Określenie charakteru prawnego zarządzenia zastępczego na tle Prawa zgromadzeń, wymaga zwięzłej charakterystyki środków nadzoru nad samorządem terytorialnym w prawie polskim. Najogólniej rzecz ujmując, 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 (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). Przyjmuje się, że nadzór jako instytucja prawnoustrojowa służy do określania relacji między podmiotami administracji w układzie zdecentralizowanym, w którym z jednej strony występują organy administracji pozostające w układzie hierarchicznych powiązań (administracji scentralizowanej, 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, czyli przebiegająca między podmiotami niepowiązаныmi między sobą więzami zależności służbowych i osobistych (zob. P. Chmielnicki: Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa 2006, s. 22).

Niewątpliwie nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego może być sprawowany wyłącznie na podstawie kryterium legalności. Ów zakres jednoznacznie rozstrzyga art. 171 Konstytucji RP. Do sprawowania nadzoru w stosunku do samorządu terytorialnego uprawniony jest Prezes Rady Ministrów (art. 148 pkt 6 Konstytucji RP) i wojewodowie. Tryb i formy nadzoru zostały pozostawione ustawodawcy zwykłemu. Zarządzenia zastępcze są zatem wydawane jedynie w sprawach enumeratywnie przewidzianych w ustawach, co czyni zadość konstytucyjnej zasadzie ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

Organ nadzoru nie ma generalnej kompetencji związanej z ingerencją w samą działalność samorządu. Może interweniować tylko w wypadkach przewidzianych w ustawach. W pewnym też zakresie, w odniesieniu do spraw finansowych, nadzór pełnią także regionalne izby obrachunkowe (zob. szerszej: Z. Leoński: Ustrój i zadania samorządu terytorialnego w Polsce, Poznań 1994; M. Chlipała: Zarządzenie zastępcze wojewody jako środek nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, Samorząd terytorialny 1992 nr 7-8, s. 82-90; P. Chmielnicki, W. Kisiel: Rozstrzygnięcia nadzorcze i zarządzenie zastępcze: alternatywa czy współwystępowanie, Finanse komunalne 2005 nr 7-8, s. 5-13).

Zgodnie z definicją formalną, środki nadzoru to środki, do których stosowania uprawnione są organy nadzoru w stosunku do organów nadzorowanych (por. D. Kurzyńska-Chmiel: *op. cit.*, s. 36). Tak rozumianym władczym środkiem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, stosowanym przez wojewodę jako organ nadzoru w razie bezczynności właściwego organu jednostki samorządu

terytorialnego, zobowiązanego do wydania właściwego aktu, jest zarządzenie zastępcze wojewody (por. M. Jeronimek: Zarządzenie zastępcze wojewody w świetle przepisów ustaw samorządowych, Przegląd Prawa Publicznego 2007 nr 7-8, s. 51), o jakim mowa w art. 98a ust. 1 u.s.g. W wyroku TK z dnia 17 lipca 2007 r., P 19/04 (OTK-A 2007 nr 7, poz. 78) przyjęto, że w płaszczyźnie relacji prawnoustrojowych między wojewodą a organami gminy, zarządzenie zastępcze stanowi środek nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego. Na podstawie właściwych w tym zakresie unormowań przyjąć należy, że ma ono na celu wypełnienie luki powstałej wskutek braku działania odpowiedniego organu samorządowego. Dopuszczalność zaskarżenia zarządzenia zastępczego przez gminę lub związek międzygminny, których interes prawny, uprawnienie albo kompetencja zostały przez nie naruszone (art. 98 ust. 3 w zw. z art. 98a ust. 3 u.s.g.), jest przejawem realizacji konstytucyjnej zasady sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP). W innym rozstrzygnięciu Trybunał Konstytucyjny (wyrok z dnia 7 grudnia 2005 r., Kp 3/05, OTK-A 2005 nr 11, poz. 131) zwrócił uwagę, że jeżeli właściwy organ gminy, wbrew obowiązkowi wynikającemu z przepisów ustaw, nie podejmie odpowiedniego aktu, wojewoda - w razie bezskutecznego upływu wyznaczonego terminu - wydaje zarządzenie zastępcze. Instytucja ta pozwala „skłonić” organ gminy do przestrzegania prawa. W istocie zastępuje określone działanie organu, który nie podejmuje nakazanych przepisami czynności, ale jednocześnie ma charakter przejściowy.

Mając na uwadze brak jednorodności instytucji prawnej zarządzenia zastępczego, należy określić jego charakter na tle regulacji szczególnej, jaką jest ustawa pr. zgr. Z tego względu charakter zarządzenia zastępczego należy odczytywać przez pryzmat rozwiązań stosowanych w pr. zgr., skoro jego źródłem jest sytuacja ukształtowana przez przepisy ustawy. Zgodnie z art. 26b ust. 4 pr. zgr. wojewoda wydaje zarządzenie zastępcze w przypadku niewykonania przez organ gminy obowiązku polegającego na wydaniu decyzji zakazującej zgromadzenia, wobec którego pierwotnie został spełniony obowiązek zgłoszenia, a następnie wojewoda wydał w trybie art. 26b ust. 1 pr. zgr. decyzję w przedmiocie zgody na organizowanie zgromadzenia cyklicznego, które pokrywa się co do miejsca i czasu

ze zgromadzeniem wcześniej zgłoszonym. Obowiązek organu gminy polega zaś na wydaniu decyzji zakazującej zgromadzenia w czasie ściśle określonym, to jest w ciągu 24 godzin od otrzymania informacji o wydaniu decyzji przez wojewodę ze wskazaniem miejsca i terminów zgromadzenia organizowanego cyklicznie.

Przez wydanie zarządzenia zastępczego wojewoda nie tylko kształtuje sytuację prawną organizatora zgromadzenia, lecz nadto decyduje o naruszeniu przez organ gminy przepisów prawa, które zobowiązywały - w ocenie wojewody - do wydania decyzji z przyczyny wyszczególnionej w art. 14 pkt 3 pr. zgr. Można również zauważyć, że zachodzi podobieństwo funkcji wypełnianych przez decyzję organu gminy stwierdzającą zakaz zorganizowania zgromadzenia oraz przez zarządzenie zastępcze wojewody o tożsamej treści. Obie czynności mają bowiem na celu obligatoryjne wywołanie skutku wynikającego z ustawy, którego adresatem jest organizator zgromadzenia objętego zakazem.

Antycypując dalsze rozważania, należy przyjąć, że zarządzenie zastępcze, o jakim mowa w art. 26b ust. 4 pr. zgr., jest aktem administracyjnym organu administracji publicznej wydawanym w ramach stosowania przepisów ustawy - Prawo o zgromadzeniach. Jest to akt administracyjny, 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. Zarządzenie zastępcze wyraża dwa elementy. Pierwszy, konstytutywny, sprowadza się do zakazu zgromadzenia (ingeruje w podstawową wolność) i drugi, deklaratoryjny, stwierdza, że organ gminy nie wykonał obowiązku dotyczącego wydania decyzji o zakazie zgromadzenia. Adresatem tego zarządzenia jest więc - z innych przyczyn i równolegle - 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.

Natomiast zarządzenie zastępcze, wydane na podstawie art. 26b ust. 4 pr. zgr., nie może być uznane za decyzję administracyjną, choćby z tego powodu,

że - wydając ten akt - wojewoda wprawdzie wykonuje własną, przyznaną mu przez ustawę kompetencję do sprawowania nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, to jednak nie została mu ona przypisana. Organem pierwotnie uprawnionym do wydania decyzji z przyczyny wyszczególnionej w art. 14 pkt 3 pr. zgr. pozostaje organ gminy. Zgodnie z aktualnym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, zakres przedmiotowy nadzoru nad samorządem terytorialnym obejmuje całokształt jego zadań (zob. uchwałę Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 września 1994 r., W 10/93, OTK 1994 nr 2, poz. 46), jednak wojewoda nie jest 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 (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.).

W takim układzie zależności aktywuje się domniemanie drogi sądowej przed sądem powszechnym (art. 177 Konstytucji RP) co do poddania kontroli zarządzenia zastępczego. Przede wszystkim *differentia specifica* Prawa zgromadzeń nie przewiduje przełamania zasady na rzecz wyjątku i nie wprowadza mechanizmu odwołania do organu wyższego stopnia, czy też sądu administracyjnego. Na tej podstawie można przyjąć, że każda czynność (decyzja, zarządzenie zastępcze), niezależnie od tego, na jakiej podstawie normatywnej zostanie wydane, otwiera tryb postępowania przed sądem powszechnym. Nie ma też znaczenia, z punktu widzenia dopuszczalności drogi sądowej, w jakim trybie zostało wydane zarządzenie zastępcze i na tle jakiego rodzaju zgromadzenia powstał spór. Jak już wcześniej wspomniano, w ujęciu temporalnym kompetencja kontrolna została przeniesiona na postępowanie przed sądem powszechnym, skoro materia dotyczy praw podstawowych obywateli. W takich sporach istota postępowania nie polega na sprawowaniu kontroli działalności administracji, lecz na wszechstronnym rozpoznaniu sprawy, przede wszystkim merytorycznie, w ramach postępowania nieprocesowego. Oznacza to obowiązek dokonania ustaleń faktycznych,

przeprowadzenia dowodów, które pozwolą rozstrzygnąć problem co do istoty sprawy. Analiza językowo-logiczna i funkcjonalna przepisów postępowania w indywidualnych sprawach z zakresu prawa zgromadzeń nie uzasadnia tezy, że postępowanie odwoławcze od zarządzenia zastępczego jest rodzajowo odmienne od postępowania wywołanego odwołaniem od decyzji o zakazie zgromadzenia, wydanej przez organ gminy. Wręcz przeciwnie, zachodzi podobieństwo funkcji wypełnianych przez decyzję organu gminy, stwierdzającą zakaz zorganizowania zgromadzenia oraz przez zarządzenie zastępcze wojewody o tożsamej treści. Obie czynności mają bowiem na celu wywołanie skutku wynikającego z ustawy, którego adresatem jest organizator zgromadzenia objętego zakazem. Wszak w przypadku wydania przez organ gminy decyzji w myśl art. 26b ust. 3 w związku z art. 14 pkt 3 ustawy nie ma wątpliwości, że jej kontrola nastąpi przed sądem powszechnym. Tym samym wydanie zakazu zgromadzenia na tej samej przesłance (kolizja ze zgromadzeniem cyklicznym) przez wojewodę powinno uruchomić tożsamy mechanizm weryfikujący prawidłowość tego zakazu. Różnicowanie uprawnień adresata (organizatora zgromadzenia) w realizacji prawa do sądu w zależności od tego, który podmiot wydał akt dyspozycji materialnej (organ gminy albo wojewoda), nie ma oparcia aksjologicznego, zwłaszcza przy założeniu istnienia kompetencji sądu powszechnego do rozpoznania każdej sprawy z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów (art. 177 Konstytucji RP). Nie można też tracić z pola widzenia, że przepisy Prawa zgromadzeń stanowią *lex specialis* względem rozwiązania przewidzianego w art. 98a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Zatem jednolita droga odwoławcza pozostanie koherentna z regułą prawa do skutecznego środka odwoławczego, utrzymując jednocześnie konwencyjny standard prawa krajowego, zgodny z kierunkiem orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Wzmocnieniem na rzecz jednolitego traktowania spraw z obrębu jednej materii prawa, jest zastosowana przez ustawodawcę technika legislacyjna. Chodzi o treść art. 26e ustawy, który zakłada odpowiednie wykorzystanie art. 16 Prawa zgromadzeń. Przepis ten przewiduje drogę postępowania przed sądem powszechnym. Zwrot „odpowiednio” nie został użyty w odniesieniu do fragmentu kompetencji, czy też w ujęciu czasowym, wskazując tylko na terminy i sposoby

poddania kontroli zarządzenia zastępczego. Jest to regulacja kompleksowa, skorelowana z uprawnieniem z art. 14 pkt 3 i 26b ust. 4 ustawy. W ten sposób zostanie zachowana monistyczna koncepcja porządku prawnego, opierająca się na założeniu postępowania przed sądem powszechnym w przypadku każdej interwencji Państwa w sferze zakazu zgromadzeń. Zapobiegnie to dysfunkcjonalnemu rozłożeniu akcentów, umożliwi realną (bo podlegającą skróconym terminom procedowania) próbę odwołania się od zakazu zgromadzenia. Nie dojdzie do kolizji postępowań (prowadzonych według Kodeksu postępowania cywilnego i Kodeksu postępowania administracyjnego), a tym samym poszukiwania odpowiedzi, które z nich ma charakter prejudycjalny.

Pobocznie należy wskazać, że na tle kontrowersji wyboru trybu postępowania (sądowy czy sądowno-administracyjny) w judykaturze Sądu Najwyższego przyjęto, iż od decyzji organu rentowego w przedmiocie nieważności decyzji przysługuje odwołanie do właściwego sądu pracy i ubezpieczeń społecznych (uchwała składu siedmiu sędziów - zasada prawna - z dnia 23 marca 2011 r., I UZP 3/10, OSNP 2011 nr 17-18, poz. 233). Tożsamy, co do kierunku, pogląd przyjęto na tle odwołań od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 8 października 2014 r., III SZP 2/14, OSNP 2015 nr 8, poz. 116). W końcu w orzecznictwie sądów administracyjnych - na gruncie innych spraw rozpoznawanych w postępowaniu „hybrydowym” sformułowano pogląd, że w sytuacji, gdy żaden przepis nie wyłącza właściwości sądu powszechnego, nie ma prawnego uzasadnienia twierdzenie, iż potencjalna wada rozstrzygnięcia może być wyeliminowana tylko przez sąd administracyjny (postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lutego 2009 r., II GSK 749/08, Gdańskie Studia Prawnicze-Przeгляд Orzecznictwa 2010 nr 1, s. 65, z glosą M. Sieradzkiej).

Wyjaśnienie trybu postępowania odwoławczego właściwego odnośnie do zarządzenia zastępczego delimituje ocenę zakresu podmiotowego podmiotów uprawnionych do wszczęcia i udziału w tym postępowaniu. W pierwszej kolejności wyjaśnienia wymaga, czy organ gminy jest uprawniony do zaskarżenia rozstrzygnięcia wojewody o zakazie zgromadzenia.

W tej mierze warto przypomnieć, że przed nowelą z dnia 13 grudnia 2016 r.

nie było sporne, że organ gminy nie miał legitymacji do wszczęcia postępowania z perspektywy art. 16 ust. 4 ustawy, jak i art. 20 ust. 4 (art. 25 ust. 4). Tego rodzaju sytuacja nie wydaje się skomplikowana. Skoro organ gminy wydał decyzję o zakazie zgromadzenia, to stosunek publicznoprawny podlegający ocenie sądu w postępowaniu nieprocesowym powstawał na skutek wydania decyzji zakazującej zgromadzenia między organizatorem zgromadzenia jako adresatem decyzji a organem gminy, który tę decyzję wydawał. Decyzja o zakazie zgromadzenia nie dotyczyła interesu prawnego (obowiązku organu gminy), który wydał zaskarżoną odwołaniem decyzję, lecz interesu prawnego organizatora zgromadzenia oraz w sposób pochodny uczestników zgromadzenia.

Sytuacja organu gminy po wejściu w życie noweli z dnia 13 grudnia 2016 r. uległa zasadniczej zmianie. Po pierwsze, do ustawy został dodany rozdział 3a. Zawiera on nowe rozwiązania w przedmiocie wskazania podmiotu decydującego o zakazie zgromadzenia (zarządzenie zastępcze wojewody). Kluczowe staje się wyjaśnienie relacji między art. 26e w związku z art. 26b ust. 4 i art. 16 ust. 4 ustawy pr. zgr. Szczególnego znaczenia nabiera treść art. 26e ustawy, który odsyła do „odpowiedniego stosowania” między innymi art. 16 ust. 4 pr. zgr. Z tej perspektywy trzeba dostrzec przesunięcie decyzji na szczebel wojewody i zdekodować normę w ten sposób, że na tle zakazu zgromadzenia, na podstawie zarządzenia zastępczego, uczestnikiem postępowania jest wnoszący odwołanie, czyli każdy podmiot, który ma w tym interes prawny. Idąc dalej, uczestnikiem będzie także wojewoda, przyjmując wciąż odpowiednie stosowanie tego przepisu.

Obok interesu prawnego organizatora zgromadzenia pojawia się własny interes prawny organu gminy, któremu przez sam fakt wydania zarządzenia zastępczego można stawiać zarzut naruszenia ustaw, prowadzący nie tylko do zastosowania sankcji administracyjnoprawnych, lecz nawet karnoprawnych (np. 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 również w interesie praworządności, gdyż domaga się zbadania przez sąd, czy powierzone mu zadania publiczne mogą zostać legalnie ograniczone aktem nadzorczym organu administracji rządowej. Działa również 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. W takim konglomeracie rozwiązań prawo do wszczęcia postępowania, przez złożenie odwołania, można wywodzić dwutorowo. Pierwszą funkcją o charakterze stabilizacyjnym jest art. 45 Konstytucji RP (prawo dostępu do sądu), drugą zaś rekonstrukcja art. 16 ust. 4 w powiązaniu z art. 26b ust. 4 i art. 26e ustawy, która uwidacznia brak działania wojewody w układzie hierarchicznym (instancyjnym), co przeczy tezie o zaskarżeniu przez organ pierwszej instancji rozstrzygnięcia organu drugiej instancji. Jednocześnie brzmienie semantyczne art. 16 ust. 4 pr. zgr. nie odnosi się do zamkniętego katalogu uprawnionych podmiotów do wszczęcia postępowania. Świadczy o tym pominięcie w jego redakcji wyznaczników dookreślających („tylko”, „wyłącznie”). Zresztą na gruncie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego nie zachowuje się jednolitej terminologii. W niektórych przepisach ustawodawca wskazuje osoby legitymowane do złożenia wniosku przez zwroty typu „każdy zainteresowany” (np. art. 609 § 1 k.p.c.), „osoba zainteresowana” (np. art. 691 § 1 k.p.c.). W takiej sytuacji sąd musi zbadać, czy osoba składająca wniosek spełnia ustawowe kryteria, a zatem czy posiada status „zainteresowanej” w sprawie, zgodnie ze znaczeniem tego pojęcia (zob. K. Korzan: Postępowanie nieprocesowe, Warszawa 1997, s. 93), skoro brak jednoznacznej regulacji legitymacji w postępowaniu nieprocesowym.

Jeżeli istnienie interesu prawnego we wniesieniu środka zaskarżenia (tzw. *gravamen*) wymagane jest rygorystycznie w postępowaniu procesowym, to należy stwierdzić, że rygoryzm ten ulega istotnemu osłabieniu w postępowaniu nieprocesowym, przynajmniej w zakresie niektórych typów postępowań toczących się w tym trybie z racji przedmiotu danego postępowania, funkcji zapadłego rozstrzygnięcia i zasięgu kognicji sądu. Dzieje się tak dlatego, że w postępowaniu nieprocesowym źródło interesu prawnego wynikać może z szerszego katalogu zdarzeń, a nie tylko - jak w procesie - z samego naruszenia lub zagrożenia sfery prawnej wnioskodawcy. Interes wnioskodawcy wszczynającego postępowanie nieprocesowe może polegać na tym, że zmierza on do uzyskania orzeczenia

wolnego od wad w rozstrzygnięciu odnośnie do wspomnianych stosunków prawnych, w które jest zaangażowany. Innymi słowy, uczestnik postępowania nieprocesowego może mieć interes prawny w zaskarżeniu orzeczenia, mimo że uwzględnia ono w całości zgłoszone przez niego żądanie (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 lutego 2013 r., I CSK 315/12, LEX nr 1311733). Ograniczeniem tej reguły może być szczególny przepis prawa procesowego lub materialnego, przyznający uprawnienie do wszczęcia postępowania nieprocesowego tylko niektórym zainteresowanym; wtedy postępowanie mogą zainicjować tylko te osoby (zob. J. Gudowski [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do art. 506 k.p.c., Tom IV, T. Ereciński, J. Gudowski, Warszawa 2016). Chodzi zatem o sytuację uregulowaną wprost, to jest taką, która za pomocą wykładni językowej wyklucza prawo określonego podmiotu do wszczęcia postępowania nieprocesowego. W postępowaniu nieprocesowym wyłączona jest zasada dwustronności. Udział w tym postępowaniu ma zapewniony każdy, czyich praw dotyczy wynik postępowania. Uczestnictwo w postępowaniu, poza wnioskodawcą, który jest jednocześnie uczestnikiem postępowania, poza przypadkami, kiedy sam ustawodawca przesądził o jego istnieniu (np. art. 546 § 1 k.p.c.), może być wynikiem działania sądu z urzędu (art. 510 § 2 k.p.c.) bądź też aktywności samego zainteresowanego (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 marca 1999 r., III CKN 214/98, LEX nr 578040).

W postępowaniu nieprocesowym zasadą jest, że sąd wszczyna postępowanie na wniosek; w wypadkach wskazanych w ustawie sąd może wszcząć postępowanie także z urzędu (art. 506 k.p.c.). Uczestnikiem postępowania nieprocesowego jest także zainteresowany, a więc 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 (art. 510 § 1 k.p.c.). W uzasadnieniu uchwały z dnia 18 grudnia 1974 r., III CZP 88/74 (OSNC 1976 nr 1, poz. 4) Sąd Najwyższy wskazał, że w art. 510 § 1 k.p.c. brak jakiegokolwiek ograniczenia oraz dyrektywy interpretacyjnej, co wskazuje na szerokie ujęcie tego terminu w tym rozumieniu, że - *lege non distinguente* - zainteresowanym jest nie tylko ten, czyich praw dotyczy wynik postępowania

dotyczy w sposób bezpośredni; do wzięcia udziału w sprawie uprawnia także interes pośredni, taki jaki istnieje przy interwencji ubocznej niesamoistnej. Tylko takie bowiem rozumienie interesu wyłącza w postępowaniu nieprocesowym dopuszczalność interwencji ubocznej zarówno samoistnej, jak i niesamoistnej. Z kolei w uzasadnieniu wyroku z dnia 30 listopada 2017 r., IV CSK 28/17 (LEX nr 2439125), Sąd Najwyższy uwypuklił, że w orzecznictwie przyjmuje się powszechnie, iż zainteresowanym pozostaje nie tylko ten, czyich praw wynik postępowania dotyczy bezpośrednio, ale także osoba wykazująca interes pośredni. Podkreśla się, że interes prawny w postępowaniu nieprocesowym, tak jak w procesie, nie wynika z reguły z naruszenia lub zagrożenia sfery prawnej wnioskodawcy, lecz pewnych zdarzeń prawnych, które wywołują konieczność uregulowania wiążących się z nimi stosunków prawnych rodzących obiektywną potrzebę wszczęcia postępowania lub wzięcia w nim udziału (por. uchwały Sądu Najwyższego z dnia 19 lutego 1981 r., III CZP 2/81, OSNC 1981 nr 8, poz. 44 i z dnia 11 września 1991 r., III CZP 79/91, OSNC 1992 nr 5, poz. 59, i postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 listopada 2009 r., III CZP 103/09, OSNC-ZD 2010 nr 3, poz. 82). *Ergo*, uzasadniona jest konwersja uprawnienia organu gminy, który dotychczas legitymował się statusem uczestnika, a wraz z wprowadzeniem kontroli zarządzenia zastępczego nabywa uprawnienia wnioskodawcy w razie złożenia odwołania (w wyniku własnej czynności procesowej) z racji posiadanego interesu prawnego. Jest więc szczególnym uczestnikiem, gdyż to jego wola, uzewnętrzniona zgłoszonym wnioskiem, prowadzi do wszczęcia postępowania, niezależnie od tego, czy postępowanie mogło być wszczęte także przez inny podmiot.

Możliwość uzyskania statusu uczestnika w postępowaniu nieprocesowym, wynika z realizacji zasady „otwartych drzwi” w tego rodzaju procedurze. Pełni ważną funkcję gwarancyjną i sprawia, że możliwe jest udzielenie ochrony prawnej podmiotom, które nie mogłyby jej uzyskać w trybie procesu. Wyłączenie jej stosowania musi wynikać z literalnego brzmienia przepisu (szerzej zob. P. Ryłski: Uczestnik postępowania nieprocesowego - zagadnienia konstrukcyjne, Warszawa 2017, s. 88 i nast.; J. Studzińska [w:] E. Gapska, J. Studzińska: Postępowanie nieprocesowe, Warszawa 2017).

Agregacja podniesionych argumentów prowadzi do wniosku, że 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.

Pozostaje zatem do wyjaśnienia, czy po upływie terminu zgromadzenia staje się zbędne rozpoznanie odwołania od zarządzenia zastępczego wojewody o zakazie zgromadzenia wydanego na podstawie art. 26b ust. 4 Prawa o zgromadzeniach.

Na tym tle, Sąd Najwyższy w składzie zwykłym, podkreśla rozbieżną praktykę w orzecznictwie sądów powszechnych. Waga tego zagadnienia sama w sobie skłania do ujednoczenia stanowiska judykatury, tak by zagadnienie dotyczące zakazu zgromadzenia - skoro stanowi przedmiot postępowania sądowego - było co do zasady rozstrzygane merytorycznie. Taki przecież jest cel postępowania cywilnego, a wyjątki od tej zasady nie mogą być interpretowane w sposób rozszerzający, gdyż stanowiłoby to zaprzeczenie prawa do rozpoznania sprawy przez sąd.

Konstrukcyjnie art. 355 § 1 k.p.c. wymienia następujące podstawy umorzenia: cofnięcie powództwa (odpowiednio wniosku - odwołania - w postępowaniu nieprocesowym) oraz wystąpienie zdarzenia następczego (w toku postępowania), które prowadzi do oceny, że wydanie wyroku (postanowienia w postępowaniu nieprocesowym) stało się zbędne lub niedopuszczalne. W orzecznictwie Sądu Najwyższego wielokrotnie prezentowano pogląd (który należy uznać za utrwalony), że zaspokojenie powoda przez pozwanego w toku procesu, jeśli powód nie cofnie pozwu, nie czyni zbędnym wyrokowania (nie stanowi podstawy umorzenia postępowania z art. 355 § 1 k.p.c.), a może prowadzić do oddalenia powództwa z racji jego bezzasadności (por. wyrok z dnia 9 czerwca 1999 r., III CKN 936/98, LEX nr 1213021 oraz uzasadnienie uchwał: z dnia 18 czerwca 2002 r., III PZP 10/02, OSNAPiUS 2002 nr 21, poz. 514 i z dnia 26 lutego 2014 r., III CZP 119/13, OSNC 2015 nr 1, poz. 1). W ten sposób kwestia ta jest też ujmowana w literaturze (J. Kaplińska: Zaspokojenie roszczenia powoda przez pozwanego w toku procesu cywilnego, Przegląd Sądowy 2003 nr 7-8, s. 68; A.

Jakubecki [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I. Artykuły 1-366, pod red. H. Doleckiego i T. Wiśniewskiego, Warszawa 2011, teza 6). Powołane przykłady wskazują na wąskie rozumienie przesłanek umorzenia postępowania.

Należy zgodzić się z poglądem Sądu Najwyższego w składzie zwykłym, że przedmiot postępowania, które kontroluje akt administracyjny, nie gaśnie z chwilą upływu terminu zakazanego zgromadzenia. Odrębnego, szczególnego unormowania tej kwestii nie wprowadza ustawa pr. zgr. Można wnioskować wręcz przeciwnie. Otóż w ustawie uregulowano tryb odwoławczy po rozwiązaniu zgromadzenia, czyli sytuację, w której sąd ma ocenić zasadność rozwiązania zgromadzenia. Procedowanie w tej sprawie będzie się odbywało *ex post*. Z tego względu nie przekonuje przyjmowanie optyki zakładającej umorzenie postępowania po upływie terminu zgromadzenia, skoro ustawa dopuszcza możliwość kontroli także po wyznaczonym czasie zgromadzenia.

Istota art. 16 pr. zgr. polega na tym, że w krótkim czasie od wydania zakazu gromadzenia dojdzie do jego kontroli. Kontrola - to jest jej cel i zakres - nie pozostaje w relacji z planowanym terminem posiedzenia sądu. Żądanie wnioskodawcy, niezależnie od jego statusu (organizator, organ gminy), wyraża się określonym roszczeniem procesowym zawartym w *petitum* odwołania. Przedstawione sądowi żądanie może być zasadne albo też nie. Zatem, wszczynając postępowanie, Sąd bada jego przedmiot - a więc roszczenie wnioskodawcy - i ma o nim orzec, co jest cechą podstawową postępowania sądowego. Wszak zarządzenie zastępcze wojewody korzysta z domniemania jego legalności i pozostaje nadal w obrocie prawnym, wiążąc zarówno organ, który go wydał, jak i inne osoby oraz 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.

Z chwilą upływu terminu zgromadzenia wydanie rozstrzygnięcia nie staje się zbędne, czy też niedopuszczalne. Wręcz przeciwnie. Organizator zgromadzenia (ewentualnie inny wnioskodawca - tu organ gminy) wciąż ma interes prawny w uzyskaniu odpowiedzi na pytanie, czy zakaz zgromadzenia był zgodny z prawem

Nadto, obowiązek merytorycznego zakończenia sporu jest istotnym

instrumentem prawidłowego przestrzegania Konwencji. Gdyby 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 jej art. 13. Umorzenie 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 (zob. wyroki ETPCz: z dnia 2 maja 2017 r., Stowarzyszenie Wietnamczyków w Polsce „Solidarność i Przyjaźń” przeciwko Polsce, skarga nr 7389/09, pkt 47-51; z dnia 31 marca 2015 r., Armeński Komitet Helsiński przeciwko Armenii, skarga nr 59109/08, pkt 46, 58-61; z dnia 24 września 2007 r., Bączkowski i inni przeciwko Polsce, skarga nr 1543/06, pkt 67-68, 83).

W końcu za koniecznością przeprowadzenia merytorycznego postępowania odwoławczego przemawia treść rozstrzygnięć Sądu Najwyższego w innych postępowaniach „hybrydowych” (odwołania do sądu od decyzji wydanej w postępowaniu administracyjnym). Krótko mówiąc, jeżeli w dacie wyrokowania przez sąd decyzja organu administracyjnego wywoływała lub przynajmniej mogła wywoływać dla strony odwołującej się niekorzystne skutki, to ta okoliczność jest wystarczającą przyczyną, aby uznać, że w tej sprawie wydanie wyroku nie stało się zbędne (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 maja 2012 r., III SK 37/11, OSNP 2013 nr 11-12, poz. 143 oraz postanowienie z dnia 14 listopada 2008 r., III SK 11/08, OSNP 2010 nr 1-2, poz. 31). Prowadzi to do stwierdzenia, że w rozpoznawanej sprawie wydanie orzeczenia (merytoryczne rozpoznanie odwołania) nie staje się zbędne ani niedopuszczalne (odwołanie nie zostało „materialnie skonsumowane”), zwłaszcza w rozumieniu art. 355 § 1 k.p.c. (zob. także wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 października 2015 r., III KRS 34/12, OSNP 2017 nr 9, poz. 119). Warto także zwrócić uwagę na uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 1996 r., III CZP 6/96 (OSNC 1996 nr 7-8, poz. 95), zgodnie z którą wypisanie ze szpitala psychiatrycznego osoby umieszczonej tam bez jej zgody, dokonane po wniesieniu rewizji od postanowienia sądu opiekuńczego zezwalającego na pobyt i

leczenie (art. 25 ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego - Dz.U. Nr 111, poz. 535), nie uzasadnia uchylecia tego orzeczenia i umorzenia postępowania. Dodatkowo, Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 9 czerwca 2016 r., III UZP 8/16 (OSNP 2016 nr 12, poz. 153) stwierdził, że dopuszczalne jest ustalenie w decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych podlegania ubezpieczeniom: emerytalnemu, rentowym i wypadkowemu osoby wykonującej pracę na podstawie umowy zlecenia w sytuacji, gdy należności z tytułu składek na te ubezpieczenia uległy przedawnieniu przed wydaniem decyzji.

Rekapitułując, 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.

kc