

POSTANOWIENIE

Dnia 20 października 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Janusz Niczyporuk (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Oktawian Nawrot

Agnieszka Inga Zielonka (ławnik Sądu Najwyższego)

w sprawie z wniosku Prezydenta miasta W.

z udziałem Wojewody [...] i Stowarzyszenia z siedzibą w W. oraz Prokuratora Regionalnego w W.

dotyczącej odwołania od decyzji Wojewody [...] na skutek zażaleń obu uczestników postępowania od postanowienia Sądu Okręgowego w Warszawie z 27 października 2021 r., sygn. IV Ns 128/21,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 20 października 2022 r.

skargi nadzwyczajnej wniesionej przez Prokuratora Generalnego od postanowienia Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 29 października 2021 r., sygn. VA Cz 656/21:

1. uchyła w całości zaskarżone postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 29 października 2021 r., VA Cz 656/21 i uchyła w całości poprzedzające je postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie z 27 października 2021 r., IV Ns 128/21;

2. oddala odwołanie Prezydenta W. z dnia 26 października 2021 r. od decyzji Wojewody [...] nr [...] z dnia 25 października 2021 r.;

3. znosi wzajemnie koszty postępowania wywołanego wniesioną skargą nadzwyczajną.

UZASADNIENIE

Prokurator Generalny działając na podstawie art. 89 § 1 i § 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1904 z późn. zm. – w aktualnym brzmieniu, dalej: „u.SN”), z uwagi na konieczność zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, skargą nadzwyczajną z 5 listopada 2021 r. zaskarżył w całości postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 29 października 2021 r., V ACz 656/21, z uwagi na naruszenie określonej w art. 57 Konstytucji RP wolności organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich.

Prokurator Generalny na podstawie art. 89 § 1 pkt 1 u.SN zaskarżonemu postanowieniu zarzucił naruszenie praw i wolności człowieka i obywatela określonych w art. 57 Konstytucji RP. W ocenie Prokuratora Generalnego Sąd Apelacyjny w Warszawie oddalając zażalenia Wojewody [...] (dalej również: organ) oraz Stowarzyszenia z siedzibą w W. (dalej również: „Stowarzyszenie”) na postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie z 27 października 2021 r., IV Ns 128/21 uznał wadliwie, że dopuszczalne jest wniesienie przez Prezydenta W. odwołania od decyzji Wojewody [...] z 25 października 2021 r., nr [...] o wyrażeniu zgody na cykliczne organizowanie zgromadzenia w celu uczczenia rocznicy odzyskania przez Polskę niepodległości i wyrażenia dumy narodowej, podczas gdy: z treści art. 16 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1389 z późn. zm., dalej: prawo o zgromadzeniach), jednoznacznie wynika, że reguluje on odwołanie od decyzji o zakazie zgromadzenia, a nie decyzji wyrażającej zgodę na jego organizację i nadto wystąpiło uznanie, że nie zostały spełnione przesłanki zawarte w art. 26a ust. 1 prawa o zgromadzeniach w zakresie, w jakim wydarzenia te miały odbywać się w ciągu ostatnich 3 lat, ponieważ w 2020 r. nie doszło do legalnego zgromadzenia, chociaż w istocie wydarzenie to miało miejsce mimo wydanej decyzji o zakazie organizacji zgromadzenia przez Prezydenta W. z 6 listopada 2020 r. nr [...] z uwagi na sytuację epidemiczną, czyli wysokie ryzyko rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2 i w efekcie choroby zakaźnej COVID-19 – a tym samym faktycznie uniemożliwił obywatelom organizację zgromadzenia 11 listopada 2021 r., co pozostaje w sprzeczności z

treścią art. 57 Konstytucji RP zapewniającego wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich.

Biorąc pod uwagę powyższe, Prokurator Generalny wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 29 października 2021 r., V ACz 656/21, oddalającego zażalenia Wojewody [...] i Stowarzyszenia na postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie z 27 października 2021 r., IV Ns 128/21 i orzeczenie co do istoty sprawy – poprzez zmianę zaskarżonego postanowienia i oddalenie odwołania Prezydenta W. od decyzji Wojewody [...] z 25 października 2021 r., nr [...] oraz wydanie przez Sąd Apelacyjny w Warszawie postanowienia o wstrzymaniu wykonania postanowienia z 29 października 2021 r., V ACz 656/21, do czasu ukończenia postępowania ze skargi nadzwyczajnej, z uwagi na grożącą niepowetowaną szkodę przejawiającą się w uniemożliwieniu Stowarzyszeniu oraz obywatelom skorzystanie z konstytucyjnej wolności, określonej w art. 57 Konstytucji RP, organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich.

Skarga nadzwyczajna wniesiona została w związku z następującym stanem faktycznym. Wojewoda [...] decyzją z 25 października 2021 r., nr [...] wyraził zgodę na cykliczne organizowanie zgromadzenia w celu uczczenia rocznicy odzyskania przez Polskę niepodległości i wyrażenia dumy narodowej na obszarze: od Ronda D./pl. D. (prostokąt wyznaczony liniami ulicy al. [...], od Ronda [...] do wysokości ul. [...], przedłużenia linii ul. [...] w stronę [...] do tego budynku, z drugiej strony linią wyznaczoną ulicą [...] do ul. [...] oraz przedłużenie linii wg ul. [...] do budynku [...]) z planowaną trasą przejścia: al. [...], most [...], ul. [...] (zejście pętlą z mostu) ul. [...], ul. [...] zakończone na błoniach Stadionu [...] w W., organizowanych raz do roku w dniu 11 listopada, od 2021 r. do 2023 r., w godzinach 14:00-19:00.

W uzasadnieniu decyzji organ wskazał, że 28 września 2021 r. wpłynął wniosek Stowarzyszenia o wyrażenie zgody na cykliczne organizowanie zgromadzeń w celu uczczenia rocznicy odzyskania niepodległości przez Polskę i wyrażenia dumy narodowej organizowanych raz do roku w dniu 11 listopada, od 2021 r. do 2023 r. w godzinach 14:00-19:00. W decyzji organ wyjaśnił, że podstawą wniosku jest art 26a ust. 1 i 2 prawa o zgromadzeniach. Wraz z wnioskiem przedstawiono motywy i cele uczczenia rocznicy odzyskania przez Polskę

niepodległości z jednoczesnym wyrażeniem dumy narodowej. W kontekście powyższego Wojewoda [...] wyjaśnił, że w ostatnich trzech latach wydarzenia organizowane przez Stowarzyszenie odbywały się we wskazanym czasie i miejscu na podstawie jego decyzji z 6 listopada 2017 r., nr [...]. Fakt ten został potwierdzony pismem Komendy [...] Policji z 6 października 2021 r., nr [...].

Prezydent W. złożył odwołanie od decyzji Wojewody [...] z 25 października 2021 r., nr [...] wnosząc o jej uchylenie z uwagi na fakt, że decyzja w jego ocenie została wydana z rażącym naruszeniem obowiązujących przepisów prawa o zgromadzeniach. W uzasadnieniu odwołania Prezydent W. zaznaczył, że przepisy prawa o zgromadzeniach upoważniają Wojewodę [...] do wydania decyzji w przedmiocie udzielenia zgody na organizowanie zgromadzeń w formie cyklicznej, ale przy zachowaniu ściśle określonych przesłanek. Prawo o zgromadzeniach przewiduje tutaj obowiązek uprzedniego zorganizowania wydarzenia przez tego samego organizatora, w tym samym miejscu (lub na tej samej trasie), co najmniej raz w roku w dniach świąt państwowych lub narodowych, w ciągu trzech ostatnich lat. W realiach niniejszej sprawy Stowarzyszenie otrzymało od Wojewody [...] zgodę na organizowanie takich zgromadzeń cyklicznych zawsze 11 listopada do 2020 r. Następnie Prezydent W. wydał decyzję zakazującą organizowanie takiego zgromadzenia przez Stowarzyszenie 11 listopada 2020 r.

Zdaniem Prezydenta W., bez znaczenia pozostaje fakt, że 11 listopada 2020 r. miał miejsce przemarsz, który nie miał charakteru pokojowego, a towarzyszyły mu liczne ekscesy, ataki na funkcjonariuszy Policji, czy podpalenie jednego z lokali mieszkalnych na jego drodze. Według Prezydenta W. odnotowane zachowania nie mieszczą się w kategoriach definicji ustawowej pojęcia zgromadzenia, wyrażonej w art. 3 prawa o zgromadzeniach. W związku z tym Prezydent W. wyraził pogląd, że Wojewoda [...] był zobligowany do ich rozważenia przy wydaniu skarżonej decyzji, co jednak nie nastąpiło. Zatem została ona wydana z rażącym naruszeniem prawa i z tego powodu powinna zostać uchylona.

Prezydent W. uzasadnił w dalszej kolejności przysługującą mu legitymację czynną do wniesienia odwołania. W tym zakresie uznał, że wynika ona z faktu posiadania przez niego interesu w zakresie przedmiotowej decyzji Wojewody [...]. W jego ocenie posiada on status podmiotu bezpośrednio zainteresowanego w tej

konkretnej sprawie oraz w zakresie jaki określa to art. 510 k.p.c. Ponadto, wynik postępowania dotyczy praw tego organu oraz kwestii praworządności, a jego status jako uczestnika poniekąd wynika z pozostałych regulacji prawa o zgromadzeniach, w tym z art. 26e prawa o zgromadzeniach, w którym przewidziano dla tego organu daleko idące kompetencje nadzorcze w stosunku do kontroli decyzji wojewody.

Pełnomocnik uczestnika Stowarzyszenia precyzując stanowisko, co do braku legitymacji czynnej Prezydenta W. wskazał, że w przedmiotowej sprawie nie znajduje zastosowania art. 26e prawa o zgromadzeniach. W konsekwencji art. 4-20 tej ustawy w zakresie odwołania od decyzji o zakazie zgromadzenia nie należy stosować odpowiednio. Pełnomocnik Wojewody [...] zarzucił również brak legitymacji czynnej Prezydenta W. do występowania w przedmiotowej sprawie.

Sąd Okręgowy w Warszawie, Wydział IV Cywilny postanowieniem z 27 października 2021 r., IV Ns 128/21 uchylił w całości decyzję Wojewody [...] z 25 października 2021 r., nr [...]. W ocenie Sądu Okręgowego w Warszawie, odwołanie Prezydenta W. zasługiwało na uwzględnienie w całości. Gdyż w myśl art. 16 prawa o zgromadzeniach, odwołanie od decyzji o zakazie zgromadzenia wnosi się bezpośrednio do sądu okręgowego właściwego ze względu na siedzibę organu gminy w terminie 24 godzin od jej udostępnienia w Biuletynie Informacji Publicznej. Wniesienie odwołania nie wstrzymuje wykonania decyzji o zakazie zgromadzenia (art. 16 ust. 1 prawa o zgromadzeniach). Sąd Okręgowy rozpatruje odwołanie od decyzji o zakazie zgromadzenia w postępowaniu nieprocesowym niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 24 godzin od wniesienia odwołania (art. 16 ust. 2 prawa o zgromadzeniach). Sąd Okręgowy w Warszawie wskazał, że funkcją sądu jest dokonanie kontroli decyzji organu administracyjnego. Odwołanie ma bowiem charakter wniosku inicjującego postępowanie nieprocesowe w rozumieniu art. 506 k.p.c., wobec czego pozostaje on władny do dokonania kontroli decyzji oraz wydania w tym zakresie orzeczenia.

Odnośnie do zgłoszonego przez Stowarzyszenie oraz Wojewody [...] zarzutu braku legitymacji czynnej Prezydenta W. do występowania w przedmiotowej sprawie, Sąd Okręgowy w Warszawie uznał, że posiadał on uprawnienie do wniesienia odwołania od decyzji Wojewody [...] z 25 października 2021 r. W ocenie Sądu Okręgowego w Warszawie z treści art. 26e prawa o

zgromadzeniach wynika bowiem, że do zgromadzeń organizowanych cyklicznie należy odpowiednio stosować przepisy art. 14-20 powołanej ustawy. Skutkuje to przyznaniem Prezydentowi W. legitymacji czynnej w sprawie oraz uznaniu, że posiadał on również interes prawny w złożeniu odwołania. Sąd Okręgowy w Warszawie zauważył nadto, że w postępowaniu nieprocesowym, rygoryzm wystąpienia interesu prawnego ulega istotnemu osłabieniu w stosunku do wymogów stawianych w postępowaniu procesowym. W postępowaniu nieprocesowym źródło interesu prawnego może bowiem wynikać z szerszego katalogu zdarzeń (nie jak w procesie z samego naruszenia lub zagrożenia sfery prawnej wnioskodawcy). Interes prawny wnioskodawcy wszczynającego postępowanie nieprocesowe może polegać na tym, że zmierza on do uzyskania orzeczenia wolnego od wad w rozstrzygnięciu odnoście do 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 żądania. Nadto, w postępowaniu nieprocesowym zasadą jest, że sąd wszczyna postępowanie na wniosek, a w wypadkach wskazanych w ustawie sąd może wszcząć je również z urzędu (art. 506 k.p.c.). Uczestnikiem postępowania nieprocesowego jest także zainteresowany, a więc każdy, czyich praw dotyczy wynik postępowania, który może wziąć udział w każdym stanie sprawy aż do zakończenia postępowania w drugiej instancji. Jeżeli weźmie wówczas udział to, staje się uczestnikiem. Sąd Okręgowy w Warszawie powołując się na uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z 30 listopada 2017 r., IV CSK 28/17 wskazał, że przyjmuje się powszechnie, iż zainteresowanym pozostają nie tylko ten, czyich praw wynik postępowania bezpośrednio dotyczy, ale także osoba wykazująca interes pośredni.

Wobec powyższego Sąd Okręgowy w Warszawie uznał, że nie ulega wątpliwości, że Prezydent W. posiadał również interes prawny w złożeniu przedmiotowego odwołania. W jego ocenie, oczywistym pozostaje, że Stowarzyszenie zawnioskowało o przeprowadzenie zgromadzenia na terenie W., a zatem należało uznać, iż takie zgromadzenie dotyczyć będzie bezpośrednio życia publicznego na terenie W., z szeregiem konsekwencji z tego wynikających, w tym m. in. również zagrożenia dla mieszkańców. W tym stanie rzeczy, w ocenie Sądu Okręgowego w

Warszawie, spełniona została przesłanka interesu prawnego co przesądziło o możliwości złożenia przez Prezydenta m.st. Warszawa odwołania. Wskazano, że organ gminy jest uprawniony do wniesienia odwołania od decyzji wojewody w zakresie zgromadzenia, wydanej na granie przepisów prawa o zgromadzeniach, a także staje się z mocy prawa stroną takiego postępowania. Sąd Okręgowy w Warszawie zaznaczył, że zastosowanie w okolicznościach niniejszej sprawy będzie miał art. 26a ust. 1 prawa o zgromadzeniach jednocześnie podkreślając, iż wolność zgromadzeń pełni bardzo ważną rolę w demokratycznym państwie prawnym, jest wręcz warunkiem istnienia społeczeństwa demokratycznego. Wolność nie jest wolnością nieograniczoną, jednakże jej ograniczenia muszą wynikać z ustawy i odpowiadać testowi proporcjonalności (a zatem warunkom art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i art. 11 ust. 2 Europejskiej Karty Praw Człowieka). Wszelkie ograniczenia wolności zgromadzeń powinny być po pierwsze przewidziane ustawą, a po drugie niezbędne w społeczeństwie demokratycznym dla ochrony innych konfliktujących się wartości (jak wymienione w art. 11 ust. 2 Europejskiej Karty Praw Człowieka). Sąd Okręgowy w Warszawie uznał, że kluczowym było ustalenie czy wydarzenie, o którego przeprowadzenie zawnioskował uczestnik postępowania odbywało się w ciągu ostatnich trzech lat co najmniej raz w roku w dniach świąt państwowych i narodowych, a także, czy stanowiło ono wydarzenie w rozumieniu przepisów prawa o zgromadzeniach. W tym kontekście za istotne uznał pismo z 6 października 2021 r. Komendy [...] Policji, w którym wskazano, że w okresie ostatnich trzech lat zgromadzenie organizowane przez Stowarzyszenie na terenie W. odbywało się w następującej formie:

1. w 2018 r. (zgromadzenie cykliczne) – 11 listopada w godz. 14:20-21:40 z udziałem w kulminacyjnym momencie ok. 250 000 osób. Uczestnicy zgromadzenia przemieścili się z rejonu Ronda [...], trasą: Al. [...], Most [...], Al. [...], na błonia Stadionu [...];
2. w 2019 r. (zgromadzenie cykliczne) – 11 listopada w godz. 14:00-18:55 z udziałem w kulminacyjnym momencie ok. 50 000 osób. Uczestnicy zgromadzenia przemieścili się z rejonu Ronda [...] trasą: Al. [...], Most [...], Al. [...] na błonia Stadionu [...];

3. w 2020 r. (nielegalne zgromadzenie) – zakaz organizacji wydał Prezydent W. w dniu 6 listopada 2020 r. decyzją nr [...] – 11 listopada w godz. 13:00-16:47 z udziałem w kulminacyjnym momencie ok. 12 000 osób. Uczestnicy zgromadzenia przemieścili się z rejonu Ronda [...] trasą: Al. [...], Most [...], Al. [...] na Błonia Stadionu [...].

W ocenie Sądu Okręgowego w Warszawie, wobec powyższego nie ulega wątpliwości, że nie zostały spełnione przesłanki zawarte w art. 26a ust. 1 prawa o zgromadzeniach w zakresie, w jakim wydarzenia te miały odbywać się w ciągu ostatnich trzech lat. Jak wynika z pisma Komendy [...] Policji z 6 października 2021 r., w 2020 r. nie doszło bowiem do legalnego zgromadzenia. Zakaz przeprowadzenia zgromadzenia został wydany decyzją Prezydenta W. nr [...], która została następnie podtrzymana przez Sąd Okręgowy w Warszawie postanowieniem z 7 listopada 2020 r., XXIV Ns 83/20, a następnie postanowieniem Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 9 listopada 2020 r., VI ACz 734/20.

Zdaniem Sądu Okręgowego w Warszawie, przeprowadzenie nielegalnego zgromadzenia nie można uznać za wydarzenie, o którym mowa w przepisie art. 26a ust. 1 prawa o zgromadzeniach. Ustawodawca nie zdefiniował pojęcia wydarzenia, do którego to pojęcia odnosi się w art. 26a ust. 1 prawa o zgromadzeniach. Mając na uwadze doświadczenie życiowe oraz zasady logicznego rozumowania, Sąd Okręgowy w Warszawie wskazał, że za wydarzenie należy uznać m.in. mszę w kościele, koncert, wydarzenie sportowe. Są to bowiem wydarzenia skupiające się na określonym celu, zaplanowane, mające podstawy faktyczne. Do katalogu tego niewątpliwie jednak nie sposób zaliczyć bliżej nieokreślonego spotkania, przeprowadzonego nielegalnie, bez żadnych podstaw prawnych. Na mocy powołanych wyżej przesłanek nielegalnego zgromadzenia nie sposób uznać je za wydarzenie. Tym samym, nie zostały wypełnione przesłanki opisane w art. 26a ust. 1 prawa o zgromadzeniach, a co za tym idzie decyzja Wojewody [...] podlegała uchyleniu. Sąd Okręgowy w Warszawie odwołał się nadto do treści art. 3 ust. 2 prawa o zgromadzeniach i stwierdził, że nie sposób uznać nielegalnego zgromadzenia z 11 listopada 2020 r. za zgromadzenie spontaniczne (jak twierdzi uczestnik postępowania Stowarzyszenia). Nie zostały bowiem spełnione żadne przesłanki opisane w art. 27 prawa o zgromadzeniach. Wobec powyższego Sąd

Okręgowy w Warszawie uznał, że decyzja Wojewody [...] z 25 października 2021 r. została wydana z naruszeniem art. 26a ust. 1 prawa o zgromadzeniach.

Wojewoda [...] oraz pełnomocnik Stowarzyszenia złożyli zażalenie na postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie z 27 października 2021 r., IV Ns 128/21, które postanowieniem Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 29 października 2021 r., V ACz 656/21 zostały oddalone.

W uzasadnieniu postanowienia z 29 października 2021 r. Sąd Apelacyjny w Warszawie stwierdził wówczas, że zaskarżone postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie z 27 października 2021 r. zostało oparte na prawidłowych ustaleniach faktycznych (ustalonych na podstawie poprawnie zinterpretowanych dokumentach, zgodnych twierdzeniach uczestników oraz wydanej przez Prezydenta W. decyzji z 6 listopada 2020 r. o zakazie organizowania przez Stowarzyszenie zgromadzenia, utrzymania tej decyzji przez właściwe Sądy w obu instancji). Sąd Apelacyjny w Warszawie wskazał nadto, że Sąd Okręgowy w Warszawie nie pominął zdarzeń z 11 listopada 2020 r., do których doszło z inicjatywy Stowarzyszenia, także w zakresie ich podobieństwa do zgromadzeń w dwóch poprzednich latach. Poprawnie Sąd Okręgowy w Warszawie odczytał też pismo Komendy [...] Policji z 6 października 2021 r., w którym zdarzenie z 11 listopada 2020 r. zostało opisane wzmianką, że z inicjatywy Stowarzyszenia odbyło się w tym dniu nielegalne zgromadzenie, mimo zakazu jego organizowania, wynikającego z decyzji Prezydenta W. Sąd Apelacyjny w Warszawie uznał, że wszystkie ustalenia Sądu Okręgowego w Warszawie były poprawne, a zarazem wystarczające do uznania ich za podstawę do rozstrzygnięcia zażaleń Wojewody [...] oraz Stowarzyszenia, które w istocie nie zasługiwały na uwzględnienie.

Przedstawiając pisemne motywy wydanego rozstrzygnięcia Sąd Apelacyjny w Warszawie odwołał się do uchwały składu siedmiu sędziów z 28 marca 2018 r., III SZP 1/18, w której Sąd Najwyższy przesądził, że organ gminy jest 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 zgromadzenia. W ocenie Sądu Apelacyjnego w Warszawie należy przyjąć, że „(...) w sytuacji wydania przez wojewodę decyzji udzielającej zgodę na organizowanie zgromadzeń

cyklicznych nakłada [się] na organ właściwej gminy konkretne obowiązki (określone ustawą), po stronie organu, w szczególnie sposób zainteresowanego zgodnością decyzji z przepisami ustawy, należy dostrzec uprawnienie do jej zaskarżenia na zasadach określonych art. 16 prawa o zgromadzeniach, który w tym zakresie należy stosować odpowiednio, również przy uwzględnieniu szczególnego zakresu podmiotowego tego postępowania, w tym podmiotowy zakres skutków wydania przez wojewodę decyzji wyrażającej zgodę na organizowanie zgromadzeń cyklicznych. Organowi gminy, w tym Prezydentowi W. nie można zatem odmówić prawa do wniesienia odwołania od takiej decyzji, a tym samym czynnej legitymacji w tego rodzaju postępowaniu nieprocesowym”.

Sąd Apelacyjny w Warszawie podkreślił, że nie tylko decyzje zakazujące zgromadzeń mogą podlegać sądowej kontroli, w ramach wnoszenia i rozpoznawania odwołania przewidzianego w art. 16 prawa o zgromadzeniach. Sąd Apelacyjny w Warszawie podkreślił wówczas, że udzielanie zgody na organizowanie zgromadzeń cyklicznych, w istocie stanowi szczególne, lecz daleko idące odstępstwo od zasady z art. 57 Konstytucji RP dotyczącej wolności zgromadzeń. Nie pozwala bowiem na to, aby inne organizacje w tym samym czasie i miejscu mogły organizować inne, niż cykliczne zgromadzenia w rozumieniu prawa o zgromadzeniach. W ocenie Sądu Apelacyjnego w Warszawie, w sprawie nie mógł być zastosowany art. 26a ust. 1 i art. 26b ust. 1 prawa o zgromadzeniach na korzyść Stowarzyszenia, ponieważ odnośnie do wydarzeń z 11 listopada 2020 r. nie została spełniona przesłanka rodzajowej tożsamości w porównaniu do zgromadzeń z lat wcześniejszych. Przesłanka tego rodzaju jest przecież obligatoryjnie wymagana przez art. 26a ust. 1 prawa o zgromadzeniach.

Uzasadniając podstawy wniesionej skargi nadzwyczajnej, Prokurator Generalny w pierwszej kolejności wskazał, że wystąpienie z nią jest konieczne z uwagi na konieczność zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, albowiem wydane orzeczenie godzi w określoną w art. 57 Konstytucji RP wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich.

Analizując treść przepisów o zgromadzeniu cyklicznym w kontekście art. 16 prawa o zgromadzeniach Prokurator Generalny uznał, że brak jest aksjologicznych

podstaw do stosowania jego wykładni rozszerzającej, tj. uznania dopuszczalności drogi sądowej w sytuacjach wydania decyzji pozytywnej, a nie zakazującej zgromadzenia. W ocenie Prokuratora Generalnego, przyjęcie rozszerzającej wykładni art. 16 ust. 1 prawa o zgromadzeniach poprzez przyznanie uprawnienia organowi gminy do zaskarżania decyzji o zgodzie na cykliczne organizowanie zgromadzeń, jest sprzeczne z literalnym brzmieniem przepisu, który przewiduje prawo do wniesienia odwołania jedynie od decyzji zakazującej zgromadzenia. Uprawnienie organu gminy do zaskarżenia decyzji wojewody o wyrażeniu zgody na cykliczne organizowanie zgromadzenia nie wynika przecież wprost z przepisu art. 16 ust. 1 prawa o zgromadzeniach. Przyjęcie wykładni zaprezentowanej przez Sąd Apelacyjny w Warszawie odnośnie do art. 16 ust. 1 prawa o zgromadzeniach prowadzi do ograniczenia wolności zgromadzeń gwarantowanej art. 57 Konstytucji RP.

W odpowiedzi na skargę nadzwyczajną Prokuratora Generalnego uczestnik postępowania Wojewoda [...] wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 29 października 2021 r., V Acz 656/21, oddalającego zażalenie Wojewody [...] i Stowarzyszenia na postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie z 27 października 2021 r., IV Ns 128/21 i orzeczenie co do istoty sprawy – poprzez zmianę zaskarżonego postanowienia i oddalenie odwołania Prezydenta W. od decyzji Wojewody [...] z 25 października 2021 r., nr WSO.1.6110.1.3.2021.

W odpowiedzi na skargę nadzwyczajną Prokuratora Generalnego, Prezydent W. stwierdził, że nie zasługuje ona na uwzględnienie, gdyż postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 29 października 2021 r., V ACz 656/21 nie narusza zasad lub wolności i prawa człowieka i obywatela określonych w Konstytucji RP, w szczególności w jej art. 57. Z tego też powodu skarga nadzwyczajna powinna zostać oddalona z uwagi na brak podstawy do uchylenia zaskarżonego orzeczenia.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

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 TK dokonana postanowieniem z 12 marca 2003 r., S 1/03). Skarga nadzwyczajna została wprowadzona celem zaradzenia temu deficytowi nadzwyczajnych środków prawnych pozwalających na eliminację rażąco wadliwych orzeczeń z poszanowaniem prawa do sądu (zob. wyrok pełnego składu TK z 19 lutego 2003 r., P 11/02, pkt 5), afirmując w ten sposób zasadę demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej.

Konstrukcja skargi nadzwyczajnej, podobnie jak i jej zgodność z międzynarodowymi standardami ochrony praw człowieka była już kilkakrotnie 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. 1-5). W świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (wyrok z 23 stycznia 2001 r., sprawa *Brumărescu przeciwko Rumunii*, skarga nr 28342/95, § 62), nadzwyczajne środki zaskarżenia muszą być uzasadnione okolicznościami o istotnym i niewątpliwym charakterze, korygującym fundamentalne wady rozstrzygnięć jurysdykcyjnych, które niweczą podstawową funkcję wymiaru sprawiedliwości (wyrok z 24 lipca 2003 r. w sprawie *Ryabykh przeciwko Rosji*, skarga nr 52854/99, § 52). Wadami tymi mogą być „oczywiste błędy w stosowaniu prawa materialnego lub inne ważne przyczyny” (wyrok z 21 czerwca 2011 r. w sprawie *Giuran przeciwko Rumunii*, skarga nr 24360/04, § 32), przy czym uzasadniony zarzut musi wykraczać poza „prawny puryzm” domagający się od każdego wyroku doktrynerskiej nieskazitelnosci (wyrok z 23 lipca 2009 r. w sprawie *Sutyazhnik przeciwko Rosji*, skarga nr 8269/02, § 38). Podstawy szczegółowe kontroli nadzwyczajnej czynią zadość tym standardom, mają bowiem charakter materialny i skłaniający do interwencji jurysdykcyjnej, ukierunkowany na dokonanie korekty błędów, które można uznać za mające podstawowe znaczenie dla wymiaru sprawiedliwości. Skarga nadzwyczajna nie ma również charakteru prowadzonej *de facto* dodatkowej kontroli instancyjnej, bowiem operuje konkretnymi podstawami kontroli nadzwyczajnej (art. 89 § 1 u.SN), całkowicie odrębnymi względem środków zaskarżenia rozpatrywanych przez sądy powszechne. Zgodnie ze standardami określonymi w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka,

ustawodawca ograniczył także możliwość wniesienia skargi czasowo (art. 89 § 3 u.SN), a jeżeli zaskarżone orzeczenie wywołało nieodwracalne skutki prawne lub jego uchylenie naruszyłoby międzynarodowe zobowiązania Rzeczypospolitej Polskiej, wówczas ukształtowany tak stan prawny jest w wystarczającym stopniu chroniony (art. 89 § 4 u.SN).

Badając ustawowe przesłanki dopuszczalności skargi nadzwyczajnej wskazać należy, że może ją wnieść Prokurator Generalny, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz w zakresie swojej właściwości, Prezes Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Praw Pacjenta, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego, Rzecznik Finansowy, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców i Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (art. 89 § 2 u.SN). Zaś art. 115 § 1a u.SN wyłącza stosowanie art. 89 § 2 u.SN w przypadku orzeczeń, które uprawomocniły się po wejściu w życie u.SN, tj. po 3 kwietnia 2018 r. W przypadku takich orzeczeń, legitymację do wniesienia skargi nadzwyczajnej posiada wyłącznie Prokurator Generalny lub Rzecznik Praw Obywatelskich.

Przy czym art. 89 § 3 u.SN przewiduje, że skargę nadzwyczajną wnosi się w terminie 5 lat od dnia uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia, a jeżeli od orzeczenia została wniesiona kasacja albo skarga kasacyjna – w terminie roku od dnia ich rozpoznania. Zgodnie zaś z art. 115 § 1 u.SN, w okresie 6 lat od dnia wejścia w życie u.SN (tj. od dnia 3 kwietnia 2018 r.), skarga nadzwyczajna może być wniesiona od prawomocnych orzeczeń kończących postępowanie w sprawach, które uprawomocniły się po 17 października 1997 r. Sąd Najwyższy uprawniony jest do ewentualnego uchylenia zaskarżonego wyroku wyłącznie w przypadku, gdyby okazało się, że podniesione w skardze nadzwyczajnej zarzuty są zasadne oraz jeżeli przemawiają za tym zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji RP (art. 115 § 1 u.SN).

Wobec powyższego, legitymacja Prokuratora Generalnego do wniesienia analizowanej skargi nadzwyczajnej, jak również dochowanie terminu na jej wniesienie (art. 89 § 2 i 3 u.SN), nie budzą wątpliwości. W niniejszej sprawie została również spełniona przesłanka z art. 89 § 1 u.SN istnienia prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego lub sądu wojskowego kończącego postępowanie w

sprawie. Zakwestionowane postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 29 października 2021 r., V ACz 656/21 nie może być uchylone lub zmienione w trybie innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia. Jednocześnie, w przedmiotowej sprawie nie zachodzą ograniczenia, o których mowa w art. 90 u.SN.

Odnosząc się teraz do założeń konstrukcyjnych skargi nadzwyczajnej Sąd Najwyższy wyjaśnia, że koniunkcja którejs z podstaw szczegółowych (art. 89 § 1 pkt 1-3 u.SN) oraz ogólnej podstawy funkcjonalnej (art. 89 § 1 *principium* u.SN) wymaga, aby w pierwszej kolejności dokonać oceny podstaw szczegółowych, a następnie dopiero dokonać oceny tego, czy w przypadku uznania którejs ze szczegółowych przesłanek skargi za uzasadnioną, ziściła się również ogólna przesłanka funkcjonalna (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 28 października 2020 r., I NSNc 22/20).

Badając podniesione w rozpoznawanej skardze nadzwyczajnej zarzuty wyjaśnić należy, że podstawy uchylenia zaskarżonego postanowienia Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 29 października 2021 r., V ACz 656/2, Prokurator Generalny upatruje w naruszeniu art. 16 prawa o zgromadzeniach, który reguluje odwołanie od decyzji o zakazie zgromadzenia, a nie decyzji wyrażającej zgodę na jego organizację oraz uznaniu, że nie zostały spełnione przesłanki zawarte w art. 26a ust. 1 powołanej ustawy w zakresie, w jakim wydarzenia te miały odbywać się w ciągu ostatnich 3 lat. W ocenie Prokuratora Generalnego w 2020 r. nie doszło do legalnego zgromadzenia, przy czym *de facto* wydarzenie to miało miejsce mimo wydanej decyzji o zakazie organizacji przez Prezydenta W. 6 listopada 2020 r. z uwagi na sytuację epidemiczną, w związku z wysokim ryzykiem rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2 i w efekcie choroby zakaźnej COVID-19. Tym samym uniemożliwiło to obywatelom organizację zgromadzenia M. w W. 11 listopada 2021 r., co pozostaje w sprzeczności z treścią art. 57 Konstytucji RP zapewniającego wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. W konsekwencji powyższego Prokurator Generalny powołując treść art. 89 § 1 i § 2 u.SN, z uwagi na konieczność zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej podniósł, że postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 29

października 2021 r., V ACz 656/21 godzi w określoną przez art. 57 Konstytucji RP wolność organizowania zgromadzeń oraz uczestniczenia w nich.

Przechodząc do analizy podniesionego w *petitum* skargi nadzwyczajnej zarzutu Sąd Najwyższy wyjaśnia, że wyrażona przez art. 57 Konstytucji RP wolność zgromadzeń zapewnia każdemu obywatelowi prawo do ich organizowania w sposób pokojowy oraz uczestniczenia w nich. Ograniczenie tej wolności może określać tylko ustawa. Co stanowi punkt wyjścia dla prowadzonych dalej rozważań szczegółowych w tym zakresie.

W doktrynie wskazuje się, że zgromadzenie jest tymczasowym i jednoczesnym zgrupowaniem osób w związku z określoną sprawą o charakterze publicznym lub niepublicznym, odbywającym się w przestrzeni publicznej lub prywatnej oraz dostępnym dla nieograniczonego kręgu adresatów (zob. J. Sułkowski (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I, Warszawa 2016; A. Rzetecka-Gil (w:) *Prawo o zgromadzeniach. Komentarz*, LEX/el. 2019, art. 3). Ponadto w doktrynie przyjmuje się, że w kwestii definicji zgromadzenia „mamy do czynienia z pojęciem (...) takim, którego znaczenie determinuje kultura konstytucyjna, a w szczególności doktryna i orzecznictwo, a także prawo międzynarodowe i europejskie oraz ustawodawstwo” (zob. R. Piotrowski, *Opinia z 6 lutego 2012 r., o zgodności z Konstytucją RP wybranych propozycji zmian w ustawie z dnia 5 lipca 1990 r. Prawo o zgromadzeniach*, zawartych w druku sejmowym nr 35, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2012, s. 2.). Wreszcie zakłada się tutaj, że pojęcie zgromadzenia obejmuje dwa elementy: zebranie co najmniej kilku osób w jednym miejscu oraz wewnętrzny i zarazem psychologiczny związek między tymi osobami. Nie jest więc zgromadzeniem w rozumieniu art. 57 Konstytucji RP zbiegowisko, które jest zgrupowaniem przypadkowym, a jego uczestników nie łączy żaden konkretny wspólny cel (por. M. Florczak-Wątor (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art. 57.). Doktryna wymienia też wspólne cechy definicji zgromadzeń, do których należą: intencjonalna obecność więcej niż jednej osoby w tym samym miejscu i czasie; wspólny łączący te osoby cel, którym jest odniesienie się (rozważenie lub przedstawienie) do określonej sprawy (wspólna więź uczestników zgromadzenia); pokojowy charakter zgromadzenia oraz

odformalizowany charakter zgromadzenia (zob. A. Rzetecka-Gil (w:) *Prawo o zgromadzeniach. Komentarz*, LEX/el. 2019, art. 3). Dodatkowo podkreśla się, że zgromadzenie wymaga zamierzonej fizycznej obecności w tym samym czasie co najmniej dwóch osób, zaś wniosek taki wynika nie tylko z istoty gromadzenia się, czyli zbierania się w gromadę (grupę) czy spotkania, ale również z ekspresyjnego charakteru komentowanej wolności, za pomocą której grupa wyraża swoje stanowisko, opinię, pogląd na określony temat (zob. A. Rzetecka-Gil (w:) *Prawo o zgromadzeniach. Komentarz*, LEX/el. 2019, art. 3). Zgromadzenie służyć ma zwiększeniu znaczenia tego stanowiska, przedstawieniu go z szerszej – wieloosobowej perspektywy (zob. A. Rzetecka-Gil (w:) *Prawo o zgromadzeniach. Komentarz*, LEX/el. 2019, art. 3).

Trybunał Konstytucyjny analizując pojęcie zgromadzenia przyjął natomiast, że składają się na nie dwa elementy: zebranie co najmniej kilku osób w jednym miejscu oraz psychiczny związek pomiędzy zebranymi osobami. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny zauważył, że precyzyjne ustalenie zakresu analizowanego pojęcia w oparciu o tak wskazane kryteria może sprawiać trudności. Jednakże niewątpliwie można przyjąć, że termin „zgromadzenie”, użyty w art. 57 Konstytucji RP obejmuje swoim zakresem zebrania mające na celu wspólne obrady lub wspólne wyrażenie poglądów (zob. wyrok TK z 10 lipca 2008 r., P 15/08).

Z punktu widzenia prawa o zgromadzeniach należy tymczasem wskazać, że art. 3 ust. 1 prawa o zgromadzeniach stanowi, że zgromadzeniem jest zgrupowanie osób na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób w określonym miejscu w celu odbycia wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażenia stanowiska w sprawach publicznych. Dla sprawy będącej przedmiotem rozpoznania istotna jest natomiast treść również art. 26a – 26e prawa o zgromadzeniach. Ustawodawca w tych przepisach wyodrębnił tzw. zgromadzenia cykliczne, regulując jednocześnie zasady ich przeprowadzania. Prawo o zgromadzeniach w art. 26a definiuje pojęcie zgromadzenia cyklicznego, wskazując na konieczność spełnienia czterech wymogów, które odnoszą się do następujących cech: tożsamość organizatora, tożsamość miejsca lub trasy, częstotliwość organizacji, odbywanie się podobnych wydarzeń w przeszłości i ich szczególny cel.

O ile wymogi tożsamości organizatora, tożsamości miejsca lub trasy oraz częstotliwości organizacji wydają się dosyć oczywiste, o tyle wątpliwości budzić może odbywanie się podobnych wydarzeń w przeszłości i ich szczególny cel. W doktrynie wskazuje się najczęściej, że dla zgromadzeń cyklicznych ważny jest element powiązania ich z konkretnym miejscem, datą czy zaistniałym faktem lub wydarzeniem o znaczeniu historycznym lub ważnym dla państwa. To powoduje, że przeprowadzenie tego zgromadzenia w innym miejscu i czasie utraciłoby sens. Dlatego zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, skoro elementy te muszą mieć decydujące znaczenie dla organizacji takiego zgromadzenia, to powinny w konsekwencji stanowić podstawę dla przyznania takim rodzajom zgromadzeń pierwszeństwa (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 marca 2017 r., Kp 1/17). Organizowanie zgromadzeń cyklicznych wymaga nadto zgody organu administracji rządowej, którym jest wojewoda. W doktrynie zwraca się wówczas uwagę na całkowitą i niczym nieograniczoną swobodę wojewody w zakresie oceny, czy odbywające się wcześniej zgromadzenia „miały na celu w szczególności uczczenie doniosłych i istotnych dla historii Rzeczypospolitej Polskiej wydarzeń” (art. 26a ust. 1 prawa o zgromadzeniach). Pojęcie „w szczególności” oznacza naturalnie, że odbywające się wcześniej zgromadzenia mogły mieć również inne cele, nie wskazane przez ustawodawcę. Za nieostre należy tutaj uznać przesłanki „uczczenia” oraz „doniosłości i istotności” dla historii Polski określonych wydarzeń. Jednak te przesłanki – chociaż nieostre – nie będą mogły być dowolnie interpretowane i stosowane przez wojewodę, gdyż nie może on wtedy naruszać zasady legalizmu sformułowanej w art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którą organy władzy publicznej powinny działać na podstawie prawa i w jego granicach (M. Florczak-Wątor, *Zgromadzenia cykliczne. Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 16 marca 2017 r., Kp 1/17*). We wniosku o wyrażenie zgody organizator podaje więc uzasadnienie celu cyklicznego organizowania zgromadzeń ze wskazaniem liczby i terminarza ich organizacji. Decyzja w przedmiocie zgody jest następnie wydawana nie później niż na 5 dni przed planowanym terminem pierwszego z cyklu zgromadzeń.

Warto w tym miejscu podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny przyjmuje w swoim orzecznictwie, że: 1) ewentualność kontrdemonstracji przy użyciu przemocy

lub przyłączenia się skłonnych do agresji ekstremistów nie może prowadzić do pozbawienia obywateli wolności zgromadzeń nawet wtedy, 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; 2) na organach władzy publicznej ciąży obowiązek zapewnienia ochrony grupom organizującym demonstracje i biorącym w nich udział; 3) prawo do kontrdemonstracji 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; 4) konstytucyjnie dopuszczalne ograniczenia wolności zgromadzeń nie zawierają w sobie możliwości stosowania przez organy władzy publicznej, w stosunku do osób zachowujących się pokojowo, środków represyjnych po odbyciu zgromadzenia; 5) nie stanowi podstawy ograniczenia wolności zgromadzeń występująca w praktyce niesymetryczność między celami i rezultatami korzystania z wolności zgromadzeń a przypisywanymi przez media i komentatorów życia publicznego (w tym przedstawicieli władzy publicznej) znaczeniami, funkcjami, celami czy intencjami organizatorów i uczestników zgromadzenia; 6) konstytucyjna gwarancja wolności zgromadzeń zawiera zakaz odbierania tej wolności przez władze publiczne z powodu różnic światopoglądowych lub gdy głoszone treści są niezgodne z systemem wartości reprezentowanym przez piastunów władzy publicznej (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 stycznia 2006 r., K 21/05). Władze publiczne mają zatem absolutny obowiązek zachować zasadniczą neutralność wobec celów zgromadzenia. Nie wolno im reglamentować korzystania przez obywateli z ich wolności przez dokonanie oceny, po co (w jakim celu) zgromadzenie się organizuje, zwłaszcza po to, aby zapobiec odbywaniu się zgromadzeń (zob. wyrok NSA z 25 maja 2006 r., I OSK 329/06).

Wolność zgromadzeń nie ma jednak charakteru bezwzględnego, chociaż w literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że swoboda gromadzenia się „jest wolnością samoistną i absolutną, w tym sensie, że nie ma znaczenia prawnego, w

jakim celu, w jakim miejscu i przez jakie osoby jest wykonywana, a także, w jakim związku cele i przedmiot konkretnego zgromadzenia pozostają z innymi prawami i wolnościami konstytucyjnymi” (zob. A. Wróbel, *Wolność zgromadzania się*, (w:) M. Chmaj, W. Orłowski, W. Skrzydło, Z. Witkowski, A. Wróbel, *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce. Wolności i prawa polityczne*, Kraków 2002, s. 29). Należy wskazać, że ograniczenia wolności zgromadzeń, ustanawiane na podstawie art. 57 Konstytucji RP zdanie drugie, muszą spełniać wszystkie wymienione wymogi przewidziane w jej art. 31 ust. 3. Należy też tutaj przywołać stanowisko wyrażone przez Sąd Najwyższy, który wskazał, że ocena zgodności z prawem decyzji o zakazie odbycia zgromadzenia publicznego powinna być dokonana przez sąd administracyjny przede wszystkim z punktu widzenia uprawnień wynikających z wolności zgromadzeń, a nie tylko pod kątem ochrony praw i wolności innych osób (por. wyrok Sądu Najwyższego z 5 stycznia 2001 r., III RN 38/00). Z kolei Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że nie jest zadaniem organów administracji publicznej i sądów administracyjnych analizowanie haseł, idei i treści, które nie naruszają przepisów obowiązującego prawa, a którym służyć ma zgromadzenie, z punktu widzenia przekonań moralnych osób działających w imieniu organu administracji, czy też sędziów zasiadających w składzie orzekającym sądu, bądź też przekonań dowolnej części społeczeństwa (zob. wyrok NSA z 25 maja 2006 r., I OSK 329/06).

Zgromadzenia cykliczne traktowane są przez ustawodawcę priorytetowo. Przyznane jest im bowiem pierwszeństwo organizacji oraz daleko idącą ochrona prawna. Zgodnie z art. 14 pkt 3 prawa o zgromadzeniach, organ gminy wydaje bowiem decyzję o zakazie zgromadzenia nie później niż na 96 godzin przed planowaną datą zgromadzenia, jeżeli zgromadzenie ma się odbyć w miejscu i czasie, w których odbywają się zgromadzenia organizowane cyklicznie, o których mowa w art. 26a tej ustawy. Wskazany obowiązek został doprecyzowany przez art. 26b ust. 3 prawa o zgromadzeniach. W świetle powołanego przepisu prawa, decyzja o zakazie zgromadzenia powinna zostać wydana w ciągu 24 godzin od dnia otrzymania przez organ gminy informacji o wydaniu decyzji wyrażającej zgodę na cykliczne organizowanie zgromadzeń. W przeciwnym razie wojewoda, działając na podstawie art. 26b ust. 4 prawa o zgromadzeniach, wydaje niezwłocznie

zarządzenie zastępcze o zakazie zgromadzenia, które koliduje ze zgromadzeniem cyklicznym.

W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera treść art. 26e prawa o zgromadzeniach. Ten przepis do zgromadzeń organizowanych cyklicznie nakazuje odpowiednio stosować przepisy art. 8, art. 10-12 oraz art. 14-20 prawa o zgromadzeniach, przy czym z punktu widzenia sprawy będącej przedmiotem rozpoznania istotne znaczenie ma przede wszystkim art. 16 tej ustawy, który reguluje kwestię wnoszenia odwołania od decyzji o zakazie zgromadzenia, gdy szczególnie chodzi o zakres kompetencji przypisanych wojewodzie albo organowi gminy, w kontekście przysługującego im w tym zakresie prawa do jego wnoszenia. Ponieważ nie budzi wątpliwości, że w przypadku zgromadzeń organizowanych cyklicznie ukształtowano tutaj nietypowo mechanizm kompetencyjny. Na podstawie powołanych przepisów doszło bowiem do wyposażenia organu gminy, a nie tylko wojewody, w kompetencje władcze. Zwrócić jednocześnie należy uwagę, że z treści art. 26e prawa o zgromadzeniach, który w istocie dotyczy zgromadzeń cyklicznych, nie wynika, aby którykolwiek z organów (wojewoda lub organ gminy) wyposażony był w ramach przysługujących mu uprawnień do wydania decyzji o zakazie zgromadzenia „jednostkowego” (na podstawie art. 14 prawa o zgromadzeniach), w ramach całego już autoryzowanego cyklu (zob. J. Sułkowski, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I, Warszawa 2016).

Z tej perspektywy analiza treści art. 26a ust. 1 prawa o zgromadzeniach pozwala stwierdzić, że przywołany przepis zawiera wymogi formalnoprawne warunkujące możliwość zwrócenia się organizatora do wojewody o wyrażenie zgody na cykliczne organizowanie zgromadzeń. Pierwszym wymogiem jest tożsamość organizatora, która generalnie nie budzi wątpliwości. Drugim wymogiem jest tożsamość miejsca lub trasy. Wykładnia językowa nakazuje tutaj przyjąć, że musi to być „to samo” miejsce lub „ta sama” trasa. Trzecim wymogiem jest częstotliwość zgromadzeń, co oznacza, że zgromadzenia muszą się odbywać według opracowanego terminarza lub co najmniej raz w roku w dniach świąt państwowych i narodowych. Czwarty wymóg wystąpienia z wnioskiem o wyrażenie zgody na cykliczne organizowanie zgromadzeń dotyczy okresu i celu odbywania się takich wydarzeń – w ciągu ostatnich 3 lat zmierzały one w szczególności do

ucczenia doniosłych i istotnych dla historii Polski wydarzeń. Naruszenie jakiegokolwiek podanego wyżej wymogu sprawia, że organizator nie może skutecznie wystąpić z wnioskiem do wojewody o wyrażenie zgody na cykliczne organizowanie zgromadzeń, ponieważ dochodzi wówczas do przerywania nieodzownej cykliczności zgromadzeń. Wymóg odbywania się podobnych wydarzeń w przeszłości i ich szczególny cel spełniony będzie wówczas, gdy zgromadzenia tego rodzaju będą miały co najmniej 3-letnią historię (powinny odbywać się w ciągu ostatnich trzech lat, choćby nawet nie w formie zgromadzeń), a ich celem jest w szczególności uczczenie doniosłych i istotnych dla historii Polski wydarzeń. Wymogiem koniecznym jest więc ustalenie, że zgromadzenia odbywały się już w przeszłości (zob. A. Rzetecka-Gil (w:) *Prawo o zgromadzeniach. Komentarz*, LEX/el. 2019, art. 26a).

Na tle rozpatrywanej sprawy kontrowersje wzbudziła najpierw forma wydarzeń w ostatnich trzech latach, która została określona przez art. 26a ust. 1 prawa o zgromadzeniach. W realiach niniejszej sprawy Sąd Apelacyjny w Warszawie założył bowiem, że za wydarzenia mające stanowić rodzaj „zgromadzenia” nie mogą zostać uznane według tego przepisu takie, które „odbywały się”, „choćby nie w formie zgromadzeń”, co jest nietrafnym logicznie wnioskiem. Dalej Sąd Apelacyjny w Warszawie przyjął, że gdyby 11 listopada 2020 r. Stowarzyszenie zorganizowało zgromadzenie, będące faktycznie przemarszem zgrupowania osób, trasą dokładnie pokrywającą się z marszami tego rodzaju z lat poprzednich, nie zaś zgromadzenie zmotoryzowane (poprzez przejazd samochodów i motocykli, bez uprzedniego wydania przez Prezydenta m. W. w decyzji zakazowej), to warunek odbycia tego rodzaju wydarzenia byłby spełniony. Jeśli jednak w ocenie Sądu Apelacyjnego w Warszawie (nawet pomijając zasadniczą różnicę pomiędzy marszem a przejazdem pojazdów) zostało przeprowadzone zgromadzenie (wbrew decyzji zakazującej jego odbycia, która następnie została utrzymana w postępowaniu sądowym), to takie wydarzenie należało z tego powodu uznać za zakazane, a nie przeprowadzone „nie w formie zgromadzeń”. Nie został tym samym, w ocenie Sądu Apelacyjnego w Warszawie, spełniony konieczny warunek „tego rodzaju wydarzeń odbycia się w ciągu trzech ostatnich lat, chociażby nie w formie zgromadzeń”, lecz trudno ją podzielić.

Konieczne jest teraz przypomnienie, że z badanego punktu widzenia prawnie relewantny jest każdy rodzaj zgromadzenia przewidziany w prawie o zgromadzeniach. Sensem takiego założenia jest bowiem dopuszczenie, aby podstawę faktyczną do ubiegania się o zgodę na organizowanie zgromadzeń publicznych stanowić mogły także zgromadzenia odpowiadające definicji z art. 3 ust. 1 prawa o zgromadzeniach, które jednak nie były zgłaszane odpowiednim organom w trybie opisanym w powołanej ustawie. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazano dodatkowo, że „(...) brak zawiadomienia lub złożenie go bez zachowania przewidzianych ustawowo terminów albo bez uwzględnienia koniecznych jego elementów nie może prowadzić automatycznie, w oparciu o prowadzone *a contrario* wnioskowanie z art. 8 prawa o zgromadzeniach do zakazu zgromadzenia, traktowanego w takim wypadku jako nielegalne. Uwzględnić należy, że niezgłoszenie zgromadzenia stanowi jedynie naruszenie przepisów proceduralnych. Uznanie niezgłoszonego zgromadzenia jako nielegalnego byłoby zbyt daleko idące, naruszające wymóg adekwatności i proporcjonalności (por. wyrok TK z 10 lipca 2008 r., P 15/08 oraz J. Holocher, *In dubio pro libertate jako dyrektywa interpretacyjna – uwagi na kanwie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, PPP 2019, nr 7-8, s. 85-100).

Powyższe wskazuje, że Sąd Apelacyjny w Warszawie wydając zaskarżone skargą nadzwyczajną postanowienie dokonał zawężającej wykładni art. 26a ust. 1 prawa o zgromadzeniach. Sąd Apelacyjny w Warszawie przyjął bowiem wadliwie, że art. 26a ust. 1 prawa o zgromadzeniach warunkuje wydanie zgody na organizację zgromadzenia cyklicznego zorganizowaniem w ciągu trzech ostatnich lat takich samych wydarzeń, z czym nie można się zgodzić. Sąd Najwyższy dodatkowo zwraca wówczas uwagę, że ustawodawca w powołanym przepisie prawa posługuje się zwrotem „tego rodzaju wydarzenia”, zastrzegając jednocześnie, że przesłankę tę należy interpretować szerzej z uwagi na zawarty zwrot „choćby nie w formie zgromadzeń”. Tym samym, ustawodawca dopuścił inne rodzaje wydarzenia organizowanego w ciągu trzech ostatnich lat, nawet nieposiadające formy zgromadzeń, pomiędzy którymi zachodzi określone podobieństwo. Elementem kluczowym dla określenia wskazanego podobieństwa jest interpretacja ustawowego wyrażenia „tego rodzaju”.

W logice prawniczej wyrażeniem najbardziej odpowiadającym przytoczonemu ustawowemu wyrażeniu jest *genus proximus*, dosłownie „rodzaj najbliższy”. Przez *genus proximus* rozumie się nazwę nadrzędną w stosunku do nazwy wyjściowej. Za taką nazwę nadrzędną, która swoim zakresem obejmuje zakres nazwy „przemarsz” lub „marsz” uznać należy „przemieszczanie się”. W zakresie wyrażenia „przemieszczanie się” niewątpliwie mieści się także „przejazd”. Dostrzeżony przez Sąd Apelacyjny brak tożsamości pomiędzy „marszem” i „przejazdem” nie dotyczył więc „rodzaju”, o którym mowa w art. 26a ust. 1 prawa o zgromadzeniach, lecz tego co języku prawniczym nazywa się różnicą gatunkową (*differentia specifica*). Różnica gatunkowa pozwala natomiast na skonkretyzowanie treści „marszu” i „przejazdu”, biorąc za punkt wyjścia „przemieszczanie się”. W pierwszym przypadku będzie to zatem przemieszczanie się pieszo, w drugim przy użyciu określonych środków komunikacji. Każdorazowo jednak rodzaj wydarzenia, o którym mowa w art. 26a ust. 1 prawa o zgromadzeniach pozostaje taki sam – przemieszczanie się. Nie ulega przy tym wątpliwości, że w rozpatrywanym przypadku zarówno „marsz” jak i „przejazd” realizowane były na tym samym obszarze, w tym samym corocznym okresie i w tym samym celu. Elementy te w pełni odpowiadają treści decyzji wojewody wyrażającej zgodę na rejestrację Marszu Niepodległości jako zgromadzenia cyklicznego. W decyzji Wojewody [...] z 6 listopada 2017 r., nr [...] wskazano przecież wyraźnie, że każdorazowo celem takiego zgromadzenia jest uczczenie rocznicy odzyskania przez Polskę niepodległości i wyrażenie dumy narodowej, na obszarze Warszawy, w dniu 11 listopada. Bez wątpienia warunkom tym odpowiadało też wydarzenie z 2020 r.

Zdaniem Sądu Najwyższego należy mieć też na uwadze okoliczność, że obchody Święta Niepodległości w 2020 r. nie mogły być organizowane w takiej samej formule jak w latach poprzednich, co wynikało z ograniczeń związanych z występowaniem wówczas stanu epidemii. Jak wynika z akt sprawy, okoliczność dołączenia do przejazdu kolumny samochodowej pieszych (którym Policja uniemożliwiła dołączenie do rajdu na motocyklach), którzy maszerowali jak w poprzednich latach była okolicznością, na którą organizator wydarzenia nie miał wpływu i której nie mógł zapobiec. Biorąc pod uwagę sytuację epidemiczną, mającą miejsce 11 listopada 2020 r., oraz obowiązujące wówczas ograniczenia, przejazd

kolumny samochodowej był wydarzeniem, które po pierwsze się odbyło, po drugie – jak wskazano wyżej – było wydarzeniem tego rodzaju, co przemarsz i było możliwe do zorganizowania w warunkach epidemii. Zakaz organizacji zgromadzenia wydany przez Prezydenta W. decyzją z 6 listopada 2020 r., nr [...] uzasadniony był oceną, że zaistniała przesłanka z art. 14 prawa o zgromadzeniach, czyli zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi. Prezydent W. wziął bowiem pod uwagę wprowadzony na obszarze całego kraju stan epidemii, ponieważ wskazał, że zakaz zgromadzenia z powodu zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi uwzględniał stan prawny ukształtowany przepisami wprowadzającymi stan epidemii, czyli ustawą z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń i chorób u ludzi (Dz. U. z 2022, poz. 1657 z późn. zm.) oraz wydanym na jej podstawie rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020, poz. 1758 z późn. zm.), w tym ustanowienie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stref żółtej i czerwonej. Realny charakter zagrożenia potwierdzają jeszcze opinie [...] Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego (nr [...]; [...]), przedstawiające aktualną sytuację epidemiczną w W.. Na terenie województwa [...] odnotowano wówczas największą liczbę przypadków zakażeń i zgonów z powodu wirusa SARS-CoV-2. Nie ulega zatem wątpliwości, również zdaniem Sądu Najwyższego, że wydarzenia związane z obchodami Święta Niepodległości w 2020 r. (w tym M.), nie mogły być organizowane w takiej samej formule jak w latach poprzednich, co wynikało z ograniczeń związanych z występowaniem wówczas stanu epidemii.

W tym kontekście zwraca uwagę art. 11 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U.1993, nr 61, poz. 284 z 10 lipca 1993 r., dalej: „Konwencja lub Konwencja o Ochronie Praw Człowieka”), według którego w społeczeństwie demokratycznym prawo do swobodnego pokojowego zgromadzania się jest prawem podstawowym. Zgromadzenie podlega ochronie nawet jeśli demonstracja publiczna jest wysoce uciążliwa lub obraźliwa dla osób o innych poglądach, sprzeciwiających się głoszonym przez uczestników manifestacji hasłom. W doktrynie prawniczej wskazuje się też, że ograniczeniem wolności zgromadzeń jest każda reakcja władzy publicznej będąca dolegliwością dla

organizatorów, potencjalnych manifestantów lub kontrdemonstrantów, rzeczywistych manifestantów lub osób chcących zachować neutralność i nie brać udziału w zgromadzeniu. Dotyczyć ona może ograniczeń odnoszących się do treści głoszonych opinii, posiadanych plakatów, banerów, emblematów, miejsca, terminu, hałasu związanego z demonstracją, sankcji stosowanych przed, w trakcie i po zgromadzeniu. Nie ma więc znaczenia, kiedy reakcja zostanie podjęta, ważne jest jedynie, że ma związek z planowanym, realizowanym lub odbytym zgromadzeniem (M. Wróblewski, *Wolność zgromadzeń w czasie epidemii*, LEX/el. 2020). Podkreślić więc należy, że z uwagi na wagę i rolę wolności pokojowych zgromadzeń w demokratycznym państwie prawa wszelkie wprowadzane ograniczenia powinny być oceniane szczególnie surowo i restrykcyjnie.

Warto w tym miejscu wskazać, że Europejski Trybunał Praw Człowieka wielokrotnie wskazywał na potrzebę zawężającej interpretacji wszelkich ograniczeń dotyczących swobodnego i pokojowego zgromadzania się, gwarantowanego w art. 11 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka, 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. 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 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 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 8 lipca 2008 r. w sprawie *Vajnai przeciwko Węgrom*, skarga nr 33629/06).

Również orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego potwierdza, że ochrona pokojowego zgromadzenia w odróżnieniu chociażby od ochrony praw socjalnych czy ekonomicznych, powinna być szczególnie intensywna, zaś jakiegokolwiek ograniczenia wolności zgromadzeń mogą być ustanawiane wyłącznie w przypadku zaistnienia koniecznej i niezbędnej potrzeby. W doktrynie podnoszone jest wręcz stanowisko, że ograniczenie wolności zgromadzeń powinno być uznawane

za wyjątek od zasady (zob. J. Sułkowski, *Komentarz do art. 57, (w:) Konstytucja RP, t. 1, Komentarz. Art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1372; M. Wróblewski, *Wolność zgromadzeń w czasie epidemii*, LEX/el. 2020). Powyższemu odpowiada wprowadzony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego w związku z epidemią wirusa SARS-COV2 zakaz organizacji zgromadzeń w rozumieniu prawa o zgromadzeniach (Dz. U. z 2020, poz. 433) (poza przypadkami, gdy liczba uczestników zgromadzenia wynosiła nie więcej niż 50 osób, wliczając w to organizatora i osoby działające w jego imieniu). Zakaz obowiązywał o okresie od 14 marca 2020 r. aż do odwołania (§ 9 ust. 1 tego rozporządzenia) i był kilkakrotnie modyfikowany.

Z kolei pojawiły się kontrowersje w analizowanej sprawie, gdy chodzi o możliwość odwołania od decyzji wojewody wyrażającej zgodę na odbycie zgromadzenia cyklicznego na podstawie art. 16 w zw. z art. 26e prawa o zgromadzeniach. Istotę trzech występujących tutaj postępowań, w przedmiocie decyzji wyrażającej zgodę na odbycie zgromadzenia cyklicznego, należy zdaniem Sądu Najwyższego widzieć w ich hybrydowym charakterze. Najpierw przedmiotem postępowania jest bowiem wydane przez wojewodę decyzji wyrażającej zgodę na odbycie zgromadzenia cyklicznego, a potem ewentualnie ujawnia się ten przedmiot w kontroli sądowej tej decyzji – w postępowaniu przed sądem powszechnym (sądem okręgowym, sądem apelacyjnym) oraz przed Sądem Najwyższym. Biorąc zatem pod uwagę przedmiot toczących się wówczas postępowań będziemy zawsze mieli do czynienia z dualizmem prawnym rozumienia związanej z nimi sprawy. Gdyż pojawia się na początku sprawa administracyjna w rozumieniu materialnym, skoro mają wtedy przede wszystkim zastosowanie przepisy materialne prawa o zgromadzeniach i sprawa administracyjna w rozumieniu procesowym, bo stosuje się tutaj zasadniczo przepisy procesowe z k.p.a. Następnie ujawnia się potencjalnie, gdy dochodzi do kontroli sądowej przed sądem powszechnym (sądem okręgowym, sądem apelacyjnym), sprawa administracyjna w rozumieniu dalej materialnym, a więc mają znowu przede wszystkim zastosowanie przepisy materialne prawa o zgromadzeniach i sprawa cywilna w rozumieniu procesowym, ponieważ stosuje

się tutaj zasadniczo przepisy procesowe k.p.c. W końcu identyfikujemy potencjalnie, jeżeli występuje kontrola sądowa przed Sądem Najwyższym, sprawę administracyjną w rozumieniu dalej materialnym, czyli mają znowu przede wszystkim zastosowanie przepisy materialne prawa o zgromadzeniach i sprawę publiczną w rozumieniu procesowym, z uwagi na stosowanie tutaj zasadniczo przepisów procesowych k.p.c. W pierwszej kolejności mamy więc do czynienia ze sprawą administracyjną według kryterium materialnego i procesowego, która następnie może stać się sprawą administracyjną według kryterium materialnego i sprawą cywilną według kryterium procesowego, a wreszcie możemy ostatecznie zetknąć się ze sprawą administracyjną według kryterium materialnego i sprawą publiczną według kryterium procesowego.

Niewątpliwie sprawę administracyjną według kryterium materialnego można zdefiniować jako kwestię istnienia stanu faktycznego, opisanego w hipotezie normy prawnej, wymagającej dla uwolnienia swej mocy wiążącej autorytatywnej konkretyzacji, dokonanej w formie aktu [najczęściej decyzji] wydanego przez właściwy organ administrujący (zob. T. Kielkowski, *Sprawa administracyjna*, Zakamycze 2004, s. 35.). Zaś sprawą cywilną według kryterium materialnego jest wyłącznie sprawa z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy (zgodnie z art. 1 *in principio* k.p.c.). Tymczasem sprawą cywilną według kryterium procesowego jest zawsze sprawa cywilna według kryterium materialnego, jak również sprawa z zakresu ubezpieczeń społecznych i inna sprawa do której przepisy k.p.c. stosuje się z mocy ustaw szczególnych (zgodnie również z art. 1 *in fine* k.p.c.). W związku z tym należy jeszcze dodać, że taką ustawą szczególną okazuje się prawo o zgromadzeniach, ponieważ sąd okręgowy rozpatruje odwołanie od decyzji o zakazie zgromadzenia w postępowaniu nieprocesowym na podstawie jej art. 16 ust. 3. Wreszcie sprawą publiczną w rozumieniu procesowym jest sprawa z zakresu prawa publicznego, jeżeli tak została określona ustawowo, do której można stosować przepisy k.p.c. (art. 26 u.SN, art. 96 pkt 1 u.SN).

Z punktu widzenia systemu prawa należy jeszcze stwierdzić, że wolno tak „podzielić” postępowania w sprawach dotyczących decyzji wojewody wyrażającej zgodę na odbycie zgromadzenia cyklicznego, by najpierw toczyło się takie

postępowanie przed organem nie mającym statusu sądu, a dopiero później było możliwe postępowanie o zasadniczo identycznym zakresie przedmiotowym przed sądami. Co jest zgodne z regulacją konstytucyjną, ponieważ nie obejmuje ona: „(...) bezpośrednio zagadnienia liczby organów prowadzących postępowanie mające na celu rozstrzygnięcie sprawy i nie nakazuje (...) ani rozdzielania czynności podejmowanych w celu rozpatrzenia sprawy przez różne organy władzy publicznej, ani różnicowania zasad postępowania dla poszczególnych organów. Z perspektywy Konstytucji RP istotne jest, aby ostateczne i wiążące rozstrzygnięcie należało do sądu (...) [zaś] zgodnie z utrwalonym orzecnictwem konstytucyjnym wystarczy, by w kompetencji sądów była ostateczna weryfikacja rozstrzygnięcia organu niesądowego (...)” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2011 r., P 38/08). W związku z tym kontrola sądowa decyzji wojewody wyrażająca zgodę na odbycie zgromadzenia cyklicznego została przypisana sądom powszechnym (sąd okręgowy, sąd apelacyjny) oraz Sądowi Najwyższemu.

Oczywiście działanie sądu powszechnego, podejmowane w postępowaniu nieprocesowym, nie opiera się na ogólnej kompetencji do autorytatywnego rozstrzygania wszelkich sporów co do istnienia i treści stosunków cywilnych, lecz na kompetencji szczególnej, dotyczącej określonej normy materialnej – prawo o zgromadzeniach precyzyjnie wskazuje wówczas, jakich uprawnień i obowiązków może dotyczyć orzeczenie (zob. T. Kiełkowski, *Sprawa administracyjna*, Zakamycze 2004, s. 97). Działania te mają na celu weryfikację relewantnych faktów oraz wydanie rozstrzygnięcia konkretyzującego wspomnianą normę i skutkującego uwolnieniem jej mocy wiążącej (zob. T. Kiełkowski, *Sprawa administracyjna*, Zakamycze 2004, s. 97-98). Na uwagę zasługuje tutaj szczególny związek „spraw nieprocesowych” z prawem materialnym (zob. T. Kiełkowski, *Sprawa administracyjna*, Zakamycze 2004, s. 98). „Charakter tych spraw, wywierających tak duży wpływ na kształt postępowania nieprocesowego, uzależniony jest bezpośrednio od norm prawa materialnego. Regulując swymi przepisami stany prawne lub stosunki prawne (stanowiące podłoże tych spraw), prawo materialne decyduje jednocześnie o zakresie ochrony prawnej, jak ma być im udzielona w drodze postępowania nieprocesowego. Wyznacza ono zresztą nie tylko sam przedmiot postępowania, ale poprzez konkretyzację normy prawnej kształtuje też

charakter i treść orzeczenia rozstrzygającego sprawę, a czasem nawet wywiera wpływ na pewne reguły postępowania” (A. Mączyński, *Specyfika postępowania nieprocesowego*, (w:) *Proces i prawo. Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Jerzego Jodłowskiego*, red. E. Łętowska, Wrocław-Warszawa 1989, s. 414). W związku z tym należy dalej uznać, że sprawa administracyjna w rozumieniu materialnym zdeterminowała tutaj sprawę cywilną w rozumieniu procesowym, ponieważ przedmiotem ich jest zawsze decyzja wojewody wyrażająca zgodę na odbycie zgromadzenia cyklicznego. Co za tym idzie zakres podmiotowy sprawy administracyjnej w rozumieniu materialnym zdeterminował wówczas zakres podmiotowy sprawy cywilnej w rozumieniu procesowym. Ponieważ zakres podmiotowy sprawy administracyjnej w rozumieniu materialnym obejmował wyłącznie Wojewodę [...] oraz Stowarzyszenie, to zakres podmiotowy sprawy cywilnej w rozumieniu procesowym musi również obejmować wyłącznie Wojewodę [...] oraz Stowarzyszenie .

Wypada jeszcze podkreślić, że uczestnikami postępowania nieprocesowego, w którym sąd rozpatruje odwołanie od decyzji, są zasadniczo wnoszący odwołanie od decyzji oraz organ gminy wydający decyzję (zob. A. Rzetecka-Gil (w:) *Prawo o zgromadzeniach. Komentarz*, LEX/el. 2019, art. 16; K. Makowski, *Decyzja o zakazie zgromadzenia – podstawa prawna; przesłanki wydania*, LEX/el. 2016.; M. Kociołek, K. Makowski, *Zakaz organizacji zgromadzenia*, LEX/el. 2016). Ustawodawca w sposób wyczerpujący określił więc krąg uczestników postępowania sądowego, a taki ograniczony jego zakres ma niewątpliwie na celu jak najszybsze rozpoznanie sprawy (por. A. Rzetecka-Gil (w:) *Prawo o zgromadzeniach. Komentarz*, LEX/el. 2019, art. 16). Dlatego krąg uczestników w postępowaniu sądowym wywołanym odwołaniem od decyzji o zakazie zgromadzenia jest ograniczony zasadniczo do wnoszącego odwołanie od decyzji oraz organu gminy. W drodze wyjątku uczestnikami postępowania nieprocesowego, w którym sąd rozpatruje odwołanie od decyzji wyrażającej zgodę na odbycie zgromadzenia cyklicznego, są natomiast wnoszący odwołanie od decyzji i wojewoda wydający taką decyzję. W konsekwencji za uczestnika postępowania nie można uznać jakiegokolwiek innego podmiotu, choćby miał tutaj interes prawny (art. 510 k.p.c.) oraz organizacje społeczne (zob. K. Spalińska, M. Jurgilewicz, (w:) *Zgromadzenia*

w Polsce. *Teoria, praktyka i komentarz do ustawy*, Toruń 2022, s. 164). Warto mieć zarazem na uwadze, że regulacja k.p.c. nie dookreśla wówczas podmiotu uprawnionego do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania nieprocesowego.

Odnosząc się do powstałej na tle rozpoznawanej sprawy kontrowersji związanej ostatecznie z zakresem podmiotowym kontroli sądowej postępowania w przedmiocie wyrażenia zgody na cykliczne zorganizowanie zgromadzeń, Sąd Najwyższy wyjaśnia dalej, że do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. 2017, poz. 579) nie budziło wątpliwości, że kompetencja do wydania decyzji o zakazie zgromadzenia przysługiwała wyłącznie organowi gminy, a jej adresatem był organizator zgromadzenia. W konsekwencji, prawo do złożenia odwołania od decyzji o zakazie zgromadzenia przysługiwało organizatorowi, mimo że art. 16 prawa o zgromadzeniach nie zawierał regulacji przyznającej takie uprawnienie. Nie budziło też zastrzeżeń, że prawo do złożenia odwołania nie przysługiwało organowi gminy. Nie kwestionowano też, że wnoszący odwołanie oraz organ gminy są uczestnikami postępowania nieprocesowego w sprawie z odwołania od decyzji organu gminy o zakazie zgromadzenia (zob. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 listopada 2014 r., I OSK 3011/14). Podlegający ocenie sądu stosunek publicznoprawny powstawał zatem pomiędzy organizatorem zgromadzenia jako adresatem decyzji a organem gminy, który decyzję wydawał. Decyzja o zakazie zgromadzenia dotyczyła więc wyłącznie interesu prawnego (obowiązku) organizatora zgromadzenia. Dlatego uprawniona jest konkluzja, że organ gminy nie miał interesu prawnego do wniesienia odwołania od decyzji o zakazie zgromadzenia, ponieważ wydając ją nie występował w charakterze reprezentanta interesu prawnego gminy, lecz w charakterze organu administracji publicznej upoważnionego do władczej konkretyzacji praw i obowiązków innych osób wynikających z ustawy.

Obecnie obowiązujący art. 16 ust. 4 prawa o zgromadzeniach, zasadniczo status uczestników postępowania przypisuje natomiast enumeratywnie tylko wnoszącemu odwołanie i organowi gminy, który wydał decyzję o zakazie odbycia zgromadzenia. Odnośnie do zgromadzeń cyklicznych status uczestników postępowania został wyjątkowo przypisany wnoszącemu odwołanie i w przypadku

wydania decyzji o zakazie zgromadzenia wojewodzie, na podstawie art. 16 ust. 4 w zw. z art. 26b i art. 26e prawa o zgromadzeniach. Ustawodawca nie przewidział przy tym odwołania od decyzji wyrażającej zgodę na organizację zgromadzenia. Zgodnie z art. 16 ust. 1 prawa o zgromadzeniach odwołanie od decyzji o zakazie odbycia 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. W tym kontekście Sąd Najwyższy wyjaśnia dodatkowo, że mając na uwadze tryb nieprocesowy rozpoznawania tego postępowania w sytuacji, gdy przepisy prawa ściśle określają katalog podmiotów uprawnionych do zgłoszenia wniosku, wyłączone jest prawo do jego złożenia przez podmiot zainteresowany (zob. P. Ryłski: Uczestnik postępowania nieprocesowego – zagadnienia konstrukcyjne, Warszawa 2017, s. 343).

Dlatego należy krytycznie odnieść się do rozważań Sądu Okręgowego w Warszawie w postanowieniu z 27 października 2021 r., IV Ns 128/21, a następnie Sądu Apelacyjnego w Warszawie w postanowieniu z 29 października 2021 r., V ACz 656/21, w zakresie przyznania Prezydentowi W. legitymacji do wniesienia odwołania od decyzji Wojewody [...] z 25 października 2021 r., ze względu na spełnienie przesłanki interesu prawnego w znaczeniu o jakim mówi art. 510 § 1 k.p.c. Sąd Najwyższy przypomina tutaj, że Stowarzyszenie oraz Wojewoda [...] w zażaleniu na postanowienie Sądu Okręgowego z 27 października 2021 r., IV Ns 128/21 podnieśli zarzut jej braku. Sąd Okręgowy w Warszawie odnosząc się do tej kwestii przywoływał wówczas treść art. 26e prawa o zgromadzeniach i wyjaśnił, że do zgromadzeń organizowanych cyklicznie stosuje się odpowiednio przepisy art. 14-20 prawa o zgromadzeniach. To w ocenie Sądu Okręgowego w Warszawie sprawia, że Prezydent W. był organem uprawnionym do wystąpienia z odwołaniem w tej sprawie. W ocenie Sądu Okręgowego w Warszawie z zacytowanego przepisu art. 26e prawa o zgromadzeniach wynika wprost, że art. 14-20 powołanej ustawy stosuje się odpowiednio, a więc również w zakresie trybu odwoławczego, co ostatecznie skutkuje przyznaniem innemu organowi niż wojewoda, tj. w realiach rozpoznawanej sprawy Prezydentowi W., legitymacji czynnej w sprawie. Sąd Okręgowy w Warszawie odwołał się przy tym do argumentu wpływu zaskarżonej decyzji na życie publiczne na terenie W. i zagrożenia dla mieszkańców, czyli do

wartości, których ochroną zajmują się organy oraz instytucje samorządowe, jak również organy administracji rządowej oraz inne instytucje im podlegające (s. 9 uzasadnienie postanowienia Sądu Okręgowego w Warszawie z 27 października 2021 r., IV Ns 128/21). Z kolei Sąd Apelacyjny w Warszawie uznał, że reguła „odpowiedniego” zastosowania art. 16 ust. 4 prawa o zgromadzeniach została poprawnie wyłożona i wykorzystana przez Sąd Okręgowy do rozstrzygnięcia zasadności odwołania wniesionego przez podmiot do tego w pełni legitymowany (s. 10 uzasadnienia postanowienia SA z 29 października 2021 r., V ACz 656/21).

Odnosząc się do powyższego Sąd Najwyższy wyjaśnia, 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 prawa o zgromadzeniach, gdy stwierdza, że uczestnikami postępowania są 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).

Przystępując do wydania rozstrzygnięcia, Sąd Najwyższy kierował się jeszcze treścią art. 89 § 1 *in principio* u.SN. oraz utrwalonym w orzecznictwie Sądu Najwyższego stanowiskiem, że demokratyczne państwo prawne zobowiązane jest usuwać z obrotu orzeczenia obarczone poważnymi wadami, w szczególności orzeczenia naruszające podstawowe zasady konstytucyjne. Sąd Najwyższy uznał, że demokratyczne państwo prawne zobowiązane jest do skutecznej ochrony wolności organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich naruszonej zaskarżonymi postanowieniami. Co więcej, chronione w tym wypadku wartości konstytucyjne nie tylko wpisują się w istotę demokratycznego państwa prawnego, umożliwiając jednostkom m.in. wspólne wyrażanie poglądów, ale bezpośrednio wiążą się ze wskazaną w preambule Konstytucji RP „wdzięcznością naszym przodkom za ich pracę, za walkę o niepodległość okupioną ogromnymi ofiarami”.

Z powyższych względów, Sąd Najwyższy uchyla w całości zaskarżone postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 29 października 2021 r., V Acz 656/21 i uchyla w całości poprzedzające je postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie z 27 października 2021 r., IV Ns 128/21 oraz oddala odwołanie Prezydenta W. z dnia 26 października 2021 r. od decyzji Wojewody [...] nr [...] z dnia 25 października 2021 r., na podstawie art. 91 § 1 u.SN. Wyeliminowanie z obrotu prawnego zaskarżonych orzeczeń sądów powszechnych przywraca równocześnie do obrotu prawnego decyzję Wojewody [...] z 25 października 2021 r., nr [...], która wydana została w sposób zgodny z prawem, w szczególności z uwzględnieniem art. 26a ust. 1 prawa o zgromadzeniach. O wzajemnym zniesieniu kosztów postępowania wywołanego wniesioną skargą nadzwyczajną Sąd Najwyższy orzekł na podstawie z art. 398¹⁸ k.p.c. w zw. z art. 95 pkt 1 u.SN.