

POSTANOWIENIE

11 listopada 2017 r.

Sąd Okręgowy w Warszawie XXIV Wydział Cywilny w składzie:

Przewodniczący: SSO Jacek Tyszka

Protokolant: protokolant sądowy Bartłomiej Sobczak

po rozpoznaniu 11 listopada 2017 roku w Warszawie na rozprawie

sprawy z wniosku Zbigniewa Bajkowskiego

z udziałem Wojewody Mazowieckiego i Prezydenta m. st. Warszawy

w przedmiocie odwołania od zarządzenia zastępczego Wojewody Mazowieckiego

postanawia:

1. odrzucić odwołanie wniesione przez Prezydenta m. st. Warszawy;
2. uchylić zarządzenie zastępcze Wojewody Mazowieckiego z 10 listopada 2017 r., znak WSO-I.6110.22.2017 w sprawie zakazu zgromadzenia;
3. ustalić, że uczestnicy postępowania ponoszą koszty związane ze swoim udziałem w sprawie.



Sekretarz Sądowy  
Sądu Okręgowego w Warszawie

*chsaensto*  
Dagmara Liszewska

2017-11-11



PUSTA STRONA

## UZASADNIENIE

Pismem z 8 listopada 2017 roku skierowanym do Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy Zbigniew Bajkowski zawiadomił o zamiarze zorganizowania zgromadzenia publicznego w postępowaniu uproszczonym na rogu ulic Karowej i Krakowskiego Przedmieścia w Warszawie, 10 listopada 2017 roku, w godzinach 19.00-22.00.

Prezydent m. st. Warszawy po wpłynięciu przedmiotowego zawiadomienia nie wydał żadnej decyzji w przedmiocie tego zawiadomienia, przyjmując, że obowiązujące przepisy ustawy prawo o zgromadzeniach z 24 lipca 2015 roku (Dz.U. z 2015 r., poz. 1485 ze zm.) nie przewidują możliwości wydania decyzji w tym zakresie.

Zarządzeniem zastępczym z 10 listopada 2017 roku, znak WSO-I.6110.22.2017 Wojewoda Mazowiecki zakazał odbycia zgromadzenia zgłoszonego przez osobę fizyczną – Zbigniewa Bajkowskiego - w trybie określonym w rozdziale 3 ustawy prawo o zgromadzeniach, tj. w tzw. trybie uproszczonym, na rogu ul. Karowej i Krakowskiego Przedmieścia w Warszawie, 10 listopada 2017 r., w godz. 19.00-22.00. Wojewoda, powołał się na przepis art. 26b ust. 4 w związku z art. 14 pkt 1, 2 i 3 ustawy prawo o zgromadzeniach, uznał przy tym, że w związku z wydaną przez niego 27 kwietnia 2017 roku decyzją w przedmiocie zgody na cykliczne organizowanie gromadzeń, Prezydent m.st. Warszawy nie wykonał obowiązku wydania decyzji o zakazie zgromadzenia, o którym mowa art. 26b ust. 3 ustawy.

10 listopada 2017 roku Zbigniew Bajkowski wniósł odwołanie od tego zarządzenia zastępczego, wnosząc o jego uchylenie. W uzasadnieniu wnioskodawca wskazał, że zarządzenie zostało wydane bez podstawy prawnej, gdyż w przypadku organizacji zgromadzeń w trybie uproszczonym nie ma zastosowania art. 14 ustawy prawo o zgromadzeniach.

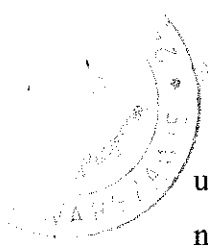
Odwołanie od zarządzenia zastępczego wniósł również Prezydent m. st. Warszawy, wnosząc o jego uchylenie. W uzasadnieniu skarżący podniósł, że nie miał obowiązku wydania decyzji o zakazie zgromadzenia zgłoszonego w trybie uproszonym. Podał, że brak jest podstawy prawnej do wydania takiej decyzji.

Sąd ustalił i zważył, co następuje.

W pierwszej kolejności należało zwrócić uwagę, że rozpoznawane odwołanie od zarządzenia zastępczego dotyczyło zgromadzenia, którego termin odbycia się już minął. Zastanowienia wymagało wobec tego, czy jego rozpoznawanie nie jest bezprzedmiotowe. A

co za tym idzie, czy postępowanie nie powinno być umorzone. W tym kontekście warto podkreślić, że ustawa prawo o zgromadzeniach reguluje istotne uprawnienie obywatelskie w postaci prawa do swobodnego organizowania zgromadzeń. Dla zachowania tego uprawnienia ważne jest, aby jego ograniczenia mogły być poddane kontroli sądowej. W sytuacji, gdy decyzja o zakazie zgromadzenia (zarządzenie zastępcze o zakazie zgromadzenia) wydana jest na tyle późno, że nie ma możliwości rozpoznania odwołania przed terminem planowanego zgromadzenia uznanie, że upływ tego terminu powoduje bezprzedmiotowość postępowania, w istocie pozbawiłoby wnioskodawcę realnej ochrony jego prawa do wolności zgromadzeń. Organ gminy (lub wojewoda) mógłby tak długo zwlekać z wydaniem decyzji (zarządzenia zastępczego), aż kontrola stałaby się niemożliwa z uwagi na brak czasu do jej przeprowadzenia, co skutecznie pozbawiłoby prawa do wolności zgromadzeń. To zaś byłoby naruszeniem konstytucyjnego prawa do sądu i zapisanego w art. 13 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka prawa do skutecznego wniesienia środka odwoławczego. Wspomniany ostatnio przepis stanowi, że każdy, kogo prawa i wolności zawarte w Konwencji zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego także wówczas, gdy naruszenia dokonały osoby wykonujące swoje funkcje urzędowe. Reasumując należało uznać, że fakt upłynięcia terminu, w którym miało się odbyć zgromadzenie, którego dotyczyło zaskarżone zarządzenie zastępcze, nie stanowił przeszkody do merytorycznego rozpoznania odwołania.

Z kolei warto było zauważyć, że odwołanie od zaskarżonego zarządzenia Wojewody oprócz wnioskodawcy, którego legitymacja nie budziła wątpliwości, wniósł także Prezydent m. st. Warszawy. Rozważenia zatem wymagało czy jest on stroną postępowania i czy służy mu prawo do zaskarżenia rozstrzygnięcia Wojewody. Przedmiotowe zarządzenie zastępcze zostało wydane na podstawie art. 26b ust. 4 prawa o zgromadzeniach. Przepis ten stanowi, że w przypadku niewykonania przez organ gminy obowiązku polegającego na wydaniu decyzji o zakazie zgromadzenia, które ma się odbyć w miejscu i czasie, w którym odbywa się zgromadzenie organizowane cyklicznie, wojewoda wydaje niezwłocznie zarządzenie zastępcze o zakazie zgromadzenia. Stosownie do art. 26e prawa o zgromadzeniach znajdzie tu odpowiednie zastosowanie art. 16 wspomnianej ustawy, który, w ust. 4 przewiduje, że uczestnikami postępowania są wnoszący odwołanie od decyzji o zakazie zgromadzenia i organ gminy. Wynika stąd, że uczestnikami postępowania spowodowanego wniesieniem odwołania od zarządzenia zastępczego wojewody są autor zarządzenia i wnoszący odwołanie organizator zgromadzenia. Nie jest zatem tym uczestnikiem organ gminy, którego zarządzenie zastępcze nie dotyczy. Taki pogląd wyraził Sąd Apelacyjny w Warszawie w



uzasadnieniu postanowienia z 2 czerwca 2017 roku wydanego w sprawie I ACz 889/17, LEX nr 2300204, a Sąd w składzie rozpoznającym sprawę w pełni go podziela.

Jak podnosi się w doktrynie, brzmienie art. 16 ust. 4 zd. 1 prawa o zgromadzeniach oznacza, że za uczestnika postępowania nie może zostać uznany inny podmiot, choćby miał ku temu interes prawny, tj. postępowanie dotyczyło jego praw (por. art. 510 k.p.c.). Wspomniany przepis w sposób zupełny określa bowiem krąg uczestników postępowania sądowego, a jego wąski zakres ma sprzyjać szybkiemu rozpoznaniu sprawy (tak komentarz Sebastiana Gajewskiego i Aleksandra Jakubowskiego do ustawy prawo o zgromadzeniach, Legalis 2017).

Nawet jednak przyjmując, że art. 16 ust. 4 ad. 1 nie ogranicza sztywno możliwości dopuszczenia do udziału w sprawie innych osób niż w nim wymienione, nie można uznać, aby organ gminy był zainteresowanym w rozumieniu art. 510 par. 1 k.p.c., gdyż rozstrzygnięcie w niniejszej sprawie nie będzie oddziaływać bezpośrednio na prawa organu gminy. Organ gminy nie był bowiem zakazującym, ani nie do niego zakaz skierowano.

Jednocześnie nie można nie dostrzec argumentacji organu gminy, który domagając się dopuszczenia go do postępowania podnosi, że wydanie zarządzenia zastępczego przez wojewodę, oprócz podstawowego skutku prawnego w postaci zakazania organizatorowi przeprowadzenia zgromadzenia, niesie za sobą konsekwencje w postaci uznania, że organ gminy na wcześniejszym etapie postępowania, po dokonaniu zgłoszeniu przez organizatora, zaniedbał obowiązku przewidzianego w art. 26b ust. 3 prawa o zgromadzeniach, w postaci zakazu zgromadzenia. Ewentualne ostanie się zastępczego zarządzenia wojewody mogłoby być uznane za prawne potwierdzenie uchybienia w działaniu organu gminy. W odniesieniu do tych argumentów należało stwierdzić, że sądowa kontrola ograniczenia prawa do zgromadzeń została wprowadzona w celu ochrony wolności zgromadzeń. Nie jest przedmiotem tej kontroli prawidłowość działania organów administracji w ogólności czy w relacjach wzajemnych. W związku z tym nie można było – o co wnosił Prezydent m. st. Warszawy – uznać, że posiadał on interes prawny we wstąpieniu do sprawy i byciu uczestnikiem postępowania.

W konsekwencji odwołanie wniesione przez Prezydenta m. st. Warszawy, jako niepochodzące od strony postępowania, a przez to niedopuszczalne, należało odrzucić, o czym – na podstawie art. 370 k.p.c. w zw. z art. 397 par. 2 k.p.c. i art. 13 par. 2 k.p.c. – orzeczono w punkcie 1. postanowienia.

Przechodząc do bezpośredniej oceny odwołania wnioskodawcy należało na wstępie podkreślić, że na gruncie ustawy prawo o zgromadzeniach, dalej też jako ustawa,

przewidziane zostały odrębne tryby postępowań organizacji zgromadzeń publicznych: postępowanie zwykłe, postępowanie uproszczone i postępowanie w sprawach zgromadzeń organizowanych cyklicznie. Możliwe jest również zgromadzenie spontaniczne zdefiniowane w art. 3 ust. 2 ustawy.

Postępowanie uproszczone uregulowane w art. 21-26 ustawy charakteryzuje się mniejszym rygoryzmem i formalizmem. Jediną przesłanką do zastosowania tego trybu jest uznanie, że planowane zgromadzenie ze względu na swój zakres i liczebność nie będzie powodować utrudnień w ruchu drogowym. Przesłanka ta nie została szerzej sprecyzowana.

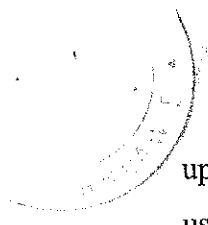
Jednocześnie ustawa nie wprowadza żadnych warunków dotyczących liczebności i zakresu zgromadzenia, które ograniczałyby możliwość zastosowania trybu uproszczonego.

Co więcej dokonywanie wyboru, który tryb zastosować (zwykły czy uproszczony) przepisy ustawy pozostawiają jedynie w gestii organizatora zgromadzenia. Organ gminy, ani wojewoda, nie mają w tym zakresie żadnych uprawnień.

Należy wskazać, że z zasady ograniczonego rygoryzmu i formalizmu postępowania uproszczonego wynika, że w trybie tym nie została przewidziana możliwość wydania decyzji przez organ gminy. Czynności podejmowane przez organ w postępowaniu uproszczonym zainicjowanym zawiadomieniem o zamiarze zorganizowania zgromadzenia nie zmierzają zatem do rozstrzygnięcia sprawy w drodze decyzji. Możliwość zwołania i przeprowadzenia zgromadzeń w tym trybie nie jest bowiem na gruncie przepisów ustawy uzależniona od wydania jakiegokolwiek władczego aktu przez organ administracji publicznej. W szczególności, na gruncie przepisów ustawy, nie jest możliwe wydanie decyzji o zakazie zgromadzenia.

Zgodnie z art. 26 ustawy odpowiednie zastosowanie do trybu uproszczonego mają: art. 12, 13, 17 i 19 ust. 1, 5 i 7. Jak jasno wynika z brzmienia przepisu ustawodawca, przy okazji nowelizacji dokonanej ustawą z 13 grudnia 2016 roku (Dz.U. z 2017 r., poz. 579), nie zdecydował się na dodanie w art. 26 ustawy odesłania do odpowiedniego stosowania art. 14 ustawy. Ustawodawca przewidział zatem odpowiednie zastosowanie regulacji dotyczących kolejności wniesienia zawiadomień (art. 12) oraz przeprowadzenia rozprawy administracyjnej (art. 13). Nie wprowadzono jednak kompetencji organu gminy do wydania decyzji w przedmiocie zakazu organizacji zgromadzeń, analogicznie jak w art. 14 ustawy w przypadku trybu zwykłego.

Przepis art. 26b ust. 4 ustawy umożliwia wojewodzie wydanie zarządzenia zastępczego, jeżeli organ gminy nie wykona nałożonego na niego przepisami ustawy obowiązku podjęcia decyzji o zakazie zgromadzenia. Wynika z tego jednoznacznie, że



uprawnienie takie wojewoda posiada tylko wówczas, gdy organ gminy zaniechał wykonania ustawowego obowiązku. Zarządzenie zastępcze wojewody dotyczy zastępowania gminy w jej kompetencjach, w przypadku beczynności jej organów.

W sprawie nie zachodził przypadek beczynności organu gminy. Wojewoda nie mógł zastąpić organu gminy w jego kompetencjach, bo takie kompetencje do wydania decyzji temu organowi nie przysługiwały.

Nie jest możliwe, aby wojewoda posiadał kompetencje do wydania zarządzenia zastępczego w przedmiocie zakazu zgromadzenia organizowanego w trybie uproszczonym, w sytuacji, gdy uprawnienie takie nie zostało przewidziane w przepisach ustawy dla organu gminy. Przyjęcie odmiennego rozwiązania pozostawałoby w sprzeczności nie tylko z podstawowymi zasadami porządku prawnego, w szczególności z zasadą legalizmu, zgodnie z którą instytucje publiczne mogą działać wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych im przez normy prawne, ale również z założeniami przyjętymi przez samą ustawę prawo o zgromadzeniach.

Z tych względów uznać należało, że Wojewoda Mazowiecki nie był uprawniony do wydania zarządzenia zastępczego z 10 listopada 2017 roku, bowiem możliwości takiej nie przewidują obowiązujące przepisy. Z uwagi na brak określenia szczególnych wymogów przy zawiadomieniu o zamiarze zorganizowania zgromadzenia w trybie uproszczonym konsekwencją nadużycia tej regulacji przez organizatora zgromadzenia może być jedynie jego rozwiązanie przy zaistnieniu przesłanek wymienionych w art. 25 ustawy. Zasadnie zatem Prezydent m. st. Warszawy wstrzymał się w niniejszej sprawie od podejmowania czynności z zakresu wydania decyzji zmierzającej do zakazania zgromadzenia. Natomiast przedmiotowe zarządzenie zastępcze jako wydane bez podstawy prawnej, w szczególności sprzecznie z podstawowymi założeniami identyfikującymi i określającymi odrębny charakter postępowania uproszczonego przewidzianego w ustawie, podlegało uchyleniu.

Argumentacja powyżej przedstawiona wyrażona została w uzasadnieniu postanowienia Sądu Okręgowego w Warszawie z 10 maja 2017 roku wydanego w sprawie XXIV Ns 37/17 (LEX nr 2287662). Wskazane zapatrywanie utrwaliło się w orzecznictwie, o czym świadczą liczne zbieżne z wymienionym postanowieniem Sądów (por. np. postanowienie z 31 maja 2017 r., XXIV Ns 43/17 i z 10 czerwca 2017 r., I Ns 27/17) i postanowienia Sądu Apelacyjnego w Warszawie (por. postanowienie z 2 czerwca 2017 r. I ACz 899/17 i z 16 września 2017 r., VI ACz 2290/17). Można ją zatem uznać za utrwalony pogląd orzecznictwa.

Argumenty zmierzające do uznania, że do zgłoszenia zgromadzenia w trybie uproszczonym stosuje się przepisy o możliwości wydania przez wojewodę zakazu zgromadzenia, zawarte w uzasadnieniu postanowieniu tut. Sądu z 14 sierpnia 2017 roku (XXV Ns 129/17) nie mogły być uznane za przekonujące. Pozostawały one w sprzeczności z brzmieniem art. 26 prawa o zgromadzeniach, który to przepis jasno wskazuje, że do zgromadzeń w trybie uproszczonym nie stosuje się przepisu art. 14 umożliwiającego wydawanie decyzji o zakazie zgromadzenia. Przede wszystkim jednak z naturą tych zgromadzeń, które zostały pomyślane jako znacznie mniej sformalizowane, co wynika przykładowo z faktu, że zawiadomienie o zamiarze zorganizowania zgromadzenia można zgłosić choćby na dwa dni przed planowaną datą zgromadzenia (art. 22 ust. 1 ustawy). Już sam ten element wyłącza możliwość stosowania do tych zgromadzeń art. 14 i art. 16 ustawy, które to przepisy zakładają dłuższą niż dwudniową procedurę odwoławczą.

Pomijając nawet powyższe należałoby uznać za wystarczającą podstawą uchylecia zaskarżonego zarządzenia zastępczego samą okoliczność w postaci chwili jego publikacji, która nastąpiła na około trzy godziny przed planową datą zgromadzenia. Faktycznie uniemożliwiało to przejście wnioskodawcy przewidzianej ustawą ścieżki odwoławczej, co ma podstawowe znaczenie wobec faktu, że rozstrzygnięcie zastępcze jest natychmiast wykonalne. Dopuszczenie możliwości wydawania przez organ gminy czy też wojewodę rozstrzygnięć zakazujących odbycia się zgromadzenia na krócej niż 72 godziny przed datą zgromadzenia pozbawia wnioskodawcę możliwości zweryfikowania takiego rozstrzygnięcia przed niezawisłym sądem. Z kolei organowi administracyjnemu umożliwia dowolne dysponowanie prawem obywateli do wolności zgromadzeń, w każdym wybranym przypadku, co nie powinno znajdować ochrony prawnej.

Mając powyższe na uwadze Sąd uznał odwołanie wnioskodawcy za zasadne i uchylił zaskarżonego zarządzenia zastępczego, orzekając jak w punkcie 2. postanowienia.

O kosztach postępowania Sąd orzekł w punkcie 3. postanowienia, w oparciu o art. 520 § 1 k.p.c., zgodnie z którym każdy uczestnik ponosi koszty postępowania związane ze swym udziałem w sprawie.



Warszawa, dnia 14  
sierpnia 2017 r.  
Sąd Okręgowy  
2017-11-11...

Sekretarz Sądowy  
Sądu Okręgowego w Warszawie

*Dagmara Liszewska*  
Dagmara Liszewska