

Prawo gminy do wniesienia odwołania od zarządzenia zastępczego wojewody o zakazie zgromadzenia wydanego w trybie art. 26b ust. 4 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach

Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 2018 r., III SZP 1/18¹

Organ gminy jest uprawniony do wniesienia odwołania od zarządzenia zastępczego wojewody o zakazie zgromadzenia wydanego w trybie art. 26b ust. 4 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 408) (dalej: pr. zgrom.), a także jest stroną w postępowaniu toczącym się na skutek odwołania organizatora zgromadzenia od takiego zarządzenia.

1. Zarządzenie zastępcze wydawane w trybie art. 26b ust. 4 pr. zgrom. wywołuje odmienne skutki względem organizatora zgromadzenia oraz gminy, do której zadań zleconych należą postępowania w sprawach dotyczących zgromadzeń (art. 26b ust. 4 pr. zgrom.).
2. Zarządzenie zastępcze o zakazie zgromadzenia jest decyzją administracyjną adresowaną do organizatora, a zarazem rozstrzygnięciem nadzorczym nad bezczynnością organu gminy (art. 26b ust. 4 pr. zgrom.).
3. Sąd powszechny, rozpoznając odwołanie od zarządzenia zastępczego rozstrzyga o uprawnieniach i obowiązkach organizatora, dokonując zarazem oceny legalności tego aktu. Celem postępowania odwoławczego nie jest jednak bezpośrednio kontrola działalności organu nadzoru (art. 26e w zw. z art. 26b ust. 4 w zw. z art. 16 ust. 4 pr. zgrom.).
4. Przedmiotem odwołania jest zawsze jeden akt administracyjny – zarządzenie zastępcze, które wywołuje różne skutki prawne względem rodzajowo odmiennych adresatów. Zarządzenie zastępcze nie może podlegać kontroli dwóch różnych sądów, dlatego potencjalną kolizję właściwości pomiędzy sądem administracyjnym a sądem powszechnym należy usunąć, odwołując się do zasady domniemania właściwości sądu powszechnego (art. 26e w zw. z art. 26b ust. 4 w zw. z art. 16 ust. 4 pr. zgrom.).
5. Gminie należy zagwarantować sądową ochronę samodzielności. Wyłączenie możliwości poszukiwania przez gminę ochrony prawnej przed sądem powszech-

¹ OSNP 2018, nr 10, poz. 143.

nym stanowiłoby w tym przypadku naruszenie art. 165 ust. 2 Konstytucji RP (art. 26e w zw. z art. 26b ust. 4 w zw. z art. 16 ust. 4 pr. zgom.).

Katarzyna Szlachetko

Uniwersytet Gdański
katarzyna.szlachetko@prawo.ug.edu.pl
ORCID 0000-0003-4667-3756

<https://doi.org/10.26881/gsp.2020.1.12>

Glosa

Sąd Najwyższy postanowieniem z dnia 23 stycznia 2018 r. (III SZP 4/17, LEX nr 2428765) przedstawił powiększonemu składowi Sądu Najwyższego do rozstrzygnięcia dwa zagadnienia prawne. Przedmiot glosy dotyczy pierwszego zagadnienia: czy organ gminy jest uprawniony do wniesienia odwołania od zarządzenia zastępczego wojewody o zakazie zgromadzenia wydanego w trybie art. 26b ust. 4 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 631), a także czy przysługuje mu status strony w postępowaniu toczącym się na skutek odwołania organizatora zgromadzenia od takiego zarządzenia?

Stan faktyczny, na którego kanwie powstało zagadnienie prawne, dotyczył organizacji kontrmanifestacji w odniesieniu do tzw. miesięcznic smoleńskich, które odbywały się w Warszawie każdego 10. dnia miesiąca. Wątpliwości w tym zakresie powstały w związku z ustawą nowelizacyjną z dnia 13 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. z 2017 r., poz. 579), która wprowadziła nową kategorię „zgromadzeń organizowanych cyklicznie”. Cechy wyróżniające zgromadzenia cykliczne zostały wymienione w nowo dodanym art. 26a pr. zgom.: 1) są organizowane przez tego samego organizatora; 2) w tym samym miejscu lub na tej samej trasie co najmniej 4 razy w roku według opracowanego terminarza lub co najmniej raz w roku w dniach świąt państwowych i narodowych; 3) tego rodzaju wydarzenia odbywały się w ciągu ostatnich 3 lat, chociażby nie w formie zgromadzeń i miały na celu w szczególności uczczenie doniosłych i istotnych dla historii Rzeczypospolitej Polskiej wydarzeń. Uznanie zgromadzenia za „cykliczne” wymaga łącznego spełnienia wszystkich wymienionych warunków².

Nowo dodany rozdział 3a prawa o zgromadzeniach pt. „Postępowanie w sprawach zgromadzeń organizowanych cyklicznie” przewiduje szereg odrębności od ogólnych zasad organizacji „niecyklicznych” zgromadzeń. Przede wszystkim organizowanie

² Wojewoda Mazowiecki decyzją z dnia 27 kwietnia 2017 r., nr WSO-I.6110.1.2017 wydał zgodę na cykliczne organizowanie zgromadzeń w celu oddania hołdu Ofiarom katastrofy w Smoleńsku. Zgoda została cofnięta na mocy decyzji Wojewody Mazowieckiego z dnia 29 czerwca 2018 r., nr WSO-I.6110.1.16.2018. Zob. <https://bip.mazowieckie.pl/artykuly/441/informacja-o-miejscach-i-terminach-zgromadzen-organizowanych-cyklicznie> [dostęp: 20.02.2020].

zgrupowań cyklicznych wymaga zgody wojewody. Decyzja w przedmiocie zgody jest wydawana nie później niż na 5 dni przed planowanym terminem pierwszego z cyklu zgrupowań. We wniosku o wyrażenie zgody organizator podaje uzasadnienie celu cyklicznego organizowania zgrupowań ze wskazaniem liczby i terminarza ich organizacji. Prawodawca traktuje zgrupowania cykliczne priorytetowo, przyznając im pierwszeństwo organizacji oraz daleko idącą ochronę prawną³. Zgodnie bowiem z art. 14 pkt 3 pr. zgrup. organ gminy wydaje decyzję o zakazie zgrupowania nie później niż na 96 godzin przed planowaną datą zgrupowania, jeżeli zgrupowanie ma się odbyć w miejscu i czasie, w których odbywają się zgrupowania organizowane cyklicznie, o których mowa w art. 26a. Wskazany obowiązek został doprecyzowany w art. 26b ust. 3 ustawy, w świetle którego decyzja o zakazie powinna zostać wydana w ciągu 24 godzin od otrzymania przez organ gminy informacji o wydaniu decyzji wyrażającej zgodę na cykliczne organizowanie zgrupowań. W przeciwnym razie, wojewoda, działając na podstawie art. 26b ust. 4 pr. zgrup., wydaje niezwłocznie zarządzenie zastępcze o zakazie zgrupowania, które koliduje ze zgrupowaniem cyklicznym. Przedmiotem głosowanej uchwały jest rozstrzygnięcie, czy organ gminy może wnieść odwołanie od wskazanego zarządzenia zastępczego oraz czy jest stroną w postępowaniu toczącym się na skutek odwołania od takiego zarządzenia wniesionego przez organizatora zgrupowania. Co do zasady – „w zwykłym” trybie – to organizator wnosi odwołanie od decyzji organu gminy zakazującej zgrupowania do sądu powszechnego, który rozpoznaje sprawę w trybie nieprocesowym. Uczestnikami tego postępowania są wnoszący odwołanie i organ gminy⁴. Ustawodawca nie przewiduje odrębnej regulacji postępowania w przypadku odwołania się od zarządzenia zastępczego.

Rozstrzygając przedstawione zagadnienie prawne, Sąd Najwyższy w składzie powiększonym odniósł się w pierwszej kolejności do wyjaśnienia roli i pozycji zarządzenia zastępczego w regulacji zgrupowań publicznych. W rozważaniach ogólnych słusznie wskazano, że co do zasady zarządzenie zastępcze jest „typowym środkiem nadzoru” nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.)⁵ „o dość szerokim zastosowaniu”⁶. Jednocześnie Sąd Najwyższy zasadnie podkreśla, że zarządzenie za-

³ Zob. krytyczną opinię Sądu Najwyższego Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 listopada 2016 r. do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o zgrupowaniach, Biuro Analiz i Studiów Sądu Najwyższego (BSA-I-021-499/16). Z kolei Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 marca 2017 r. (Kp 1/17, OTK-A 2017, nr 28) uznał regulację zgrupowań cyklicznych za zgodną z Konstytucją RP.

⁴ Zob. art. 16 pr. zgrup.

⁵ Tak m.in. M. Jerominek, *Zarządzenie zastępcze wojewody w świetle przepisów ustaw samorządowych*, PPP 2007, nr 7–8, s. 57; B. Dolnicki, *Skutki prawne zarządzenia zastępczego wydanego przez wojewodę jako organ nadzoru nad samorządem terytorialnym* [w:] *Jakość administracji publicznej. The quality of public administration. Międzynarodowa konferencja naukowa Cedzyna k. Kielc, 24–26 września 2004 r.*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2004, s. 100–101.

⁶ Zob. przepisy: art. 98a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 506, ze zm.) (dalej: u.s.g.); art. 85a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 511, ze zm.); art. 86a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 512, ze zm.); art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 1945) (dalej: u.p.z.p.); art. 96 ust. 1 i art. 208 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologicz-

stępcze nie stanowi jednorodnej instytucji prawnej⁷, dlatego za właściwe należy uznać postawione w uzasadnieniu pytanie: „Czy zarządzenie zastępcze, o którym mowa w art. 26b ust. 4 ustawy – Prawo o zgromadzeniach, spełnia pod względem konstrukcji i funkcji przesłanki kwalifikacyjne, pozwalające na umieszczenie tego zarządzenia w grupie środków nadzoru?”. W ocenie Sądu Najwyższego pozytywna odpowiedź „stanowiłaby asumpt do stwierdzenia, że zaskarżenie zarządzenia zastępczego wojewody następuje na drodze postępowania sądowo-administracyjnego”.

Ustalenie charakteru prawnego zarządzenia zastępczego jest według Sądu Najwyższego kluczowym problemem dla rozstrzygnięcia przedstawionego zagadnienia prawnego. Należy mieć bowiem na uwadze, że konstrukcja zarządzenia zastępczego wojewody w prawie polskim utrwaliła się w regulacji nadzoru nad samorządem terytorialnym. Zarządzenie zastępcze wojewody jest środkiem nadzoru nad działalnością j.s.t. wydawanym w razie bezczynności organu j.s.t. w realizacji konkretnych obowiązków ustawowych. Przypadki, w których ustawodawca przewiduje ten szczególny rodzaj ingerencji nadzorczej, są enumeratywnie wskazane. Konsekwencje wydania przez wojewodę tego szczególnego rodzaju zarządzenia polegają na wprowadzeniu do obrotu prawnego rozstrzygnięcia w zastępstwie bezczynnego organu. Charakterystyczną cechą tego środka nadzoru jest dualizm prawny – z jednej strony zarządzenie zastępcze stanowi postać rodzajową rozstrzygnięcia nadzorczego, a z drugiej strony niejako „przejmuje” charakter prawny zastępowanego aktu (uchwały lub zarządzenia) organu j.s.t. Oznacza to, że może wywoływać skutki prawne typowe dla aktu prawa miejscowego⁸, aktu prawa wewnątrznie obowiązującego⁹, a w sprawach personalnych szczególnego rodzaju aktu organizacyjnego¹⁰. Problem z ustaleniem charakteru prawnego zarządzenia zastępczego, o którym mowa w art. 26b ust. 4 pr. zgrom., wynika z tego, że ustawodawca po raz pierwszy wykorzystał konstrukcję tego środka do zabezpieczenia obowiązku organu gminy polegającego na wydaniu decyzji administracyjnej. Należy mieć na względzie, że rozstrzygnięcie nadzorcze stanowi konsekwencję relacji nadzoru pomiędzy organem nadzoru (w tym przypadku – wojewodą) a organem nadzorowanym (w tym przypadku – organem gminy). Tymczasem decyzja administracyjna jest aktem rozstrzygającym konkretną sprawę administracyjną indywidualnie oznaczonego adresata, tzw. jednostki organizacyjnie niepodporządkowanej administracji (w tym przypadku – obywatela)¹¹.

ne i górnicze (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 868, ze zm.); art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. poz. 774, ze zm.); art. 3 ust. 1 i art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 1103).

⁷ Więcej na temat charakteru prawnego zarządzenia zastępczego zob. K. Borówka, *Zarządzenie zastępcze wojewody*, Warszawa 2018, s. 220–238.

⁸ Zarządzenie zastępcze w sprawie planu miejscowego; zarządzenie zastępcze w sprawie nadania nazwy ulicy lub placowi.

⁹ Zarządzenie zastępcze w sprawie audytu krajobrazowego.

¹⁰ Zarządzenia zastępcze w tzw. sprawach personalnych.

¹¹ Zob. więcej K. Żukowski, *Decyzja administracyjna* [w:] *Leksykon prawa administracyjnego materialnego. 100 podstawowych pojęć*, red. T. Bąkowski, K. Żukowski, Warszawa 2016, s. 18–24.

W swoich rozważaniach Sąd Najwyższy zasadnie podkreśla, że ustalenie charakteru prawnego zarządzenia zastępczego przewidzianego w art. 26b pr. zgrom. wymaga uwzględnienia całości rozwiązań przewidzianych w tej szczególnej ustawie. Z przedstawionej wykładni przepisów wynika, że: „przez wydanie zarządzenia zastępczego wojewoda nie tylko kształtuje sytuację prawną organizatora, lecz nadto decyduje o naruszeniu przez organ przepisów prawa, które zobowiązywały w ocenie wojewody do wydania decyzji z przyczyny wyszczególnionej w art. 14 pkt 3 ustawy”. W uzasadnieniu uchwały trafnie podkreślono różne skutki prawne, które zarządzenie zastępcze wywołuje w odniesieniu do dwóch kategorii adresatów. Pierwszy skutek (konstytutywny) stanowi rozstrzygnięcie indywidualnej sytuacji prawnej organizatora i polega na zakazie organizowania zgromadzenia w określonym miejscu i czasie. Drugi skutek (deklaratoryjny) dotyczy gminy i polega na stwierdzeniu naruszenia prawa przez organ gminy, który nie wydał obligatoryjnej decyzji o zakazie zgromadzenia. Przedstawiona wykładnia świadczy o tym, że Sąd Najwyższy dostrzega dualizm prawny zarządzenia zastępczego, które wywołuje odmienne skutki względem organizatora zgromadzenia oraz gminy, do której zadań zleconych należą postępowania w sprawach dotyczących zgromadzeń¹².

Ponadto w uzasadnieniu Sąd Najwyższy wskazuje: „Można również zauważyć, że zachodzi podobieństwo funkcji wypełnianych przez decyzję organu gminy stwierdzającą zakaz zorganizowania zgromadzenia oraz przez zarządzenie zastępcze wojewody o tożsamej treści”. W tym kontekście niezrozumiały jest wniosek Sądu, że „zarządzenie zastępcze, wydane na podstawie art. 26b ust. 4 Pr. zgr., nie może być uznane za decyzję administracyjną, choćby z tego powodu, że wydając ten akt, wojewoda wprawdzie wykonuje własną, przyznaną mu przez ustawę kompetencję do sprawowania nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, to jednak nie została mu ona przypisana. Organem pierwotnie uprawnionym do wydania decyzji z przyczyny wyszczególnionej w art. 14 pkt 3 Pr. zgr. pozostaje organ gminy”. Przedstawiona kwalifikacja prawna stanowi uproszczenie. O charakterze prawnym danego aktu przesądzają bowiem jego treść i skutki prawne (kryterium materialne), które w przypadku zarządzenia zastępczego są tożsame z treścią i skutkami prawnymi zastępowanego aktu. Skoro wojewoda, wydając zarządzenie zastępcze, kształtuje uprawnienia i obowiązki podmiotu niepodporządkowanego organizacyjnie administracji publicznej, to takie zarządzenie wykazuje cechy decyzji administracyjnej¹³. Nie oznacza to zarazem, że zarządzenie zastępcze wojewody nie jest aktem nadzoru (a konkretnie rozstrzygnięciem nadzorczym) nad działalnością gminy. Analogiczny przypadek regulują przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, na podstawie której wojewoda wydaje zarządzenie zastępcze w sprawie planu miejscowego. Wojewoda nie ma „własnej” kompetencji do stanowienia gminnego prawa miejscowego, a jednak zarządzenie zastępcze wywołuje w tym przypadku skutki powszechnie obowiązującego prawa („takie jak miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego”). Jednocześnie nie ulega wątpli-

¹² Przepis art. 6 pr. zgrom.

¹³ S. Gajewski [w:] *idem*, A. Jakubowski, *Prawo o zgromadzeniach. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 252.

wości, że jest to akt nadzoru, który wojewoda wydaje w razie określonej beczynności prawodawczej gminy. Podobnie w przypadku zarządzenia zastępczego o zakazie zgromadzenia stwierdzić należy, że jest ono decyzją administracyjną adresowaną do organizatora, a zarazem rozstrzygnięciem nadzorczym nad beczynnością organu gminy. Taka kwalifikacja prawna rodzi z kolei pytanie, czy właściwym do kontroli zarządzenia zastępczego wydawanego w trybie art. 26b ust. 4 pr. zgrom. jest sąd powszechny czy sąd administracyjny. Zgodnie z ogólną regulacją nadzoru nad działalnością gminną, rozstrzygnięcia organu nadzorczego dotyczące gminy podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia ich doręczenia¹⁴.

Sąd Najwyższy jednoznacznie i zasadnie stwierdził, że w przedstawionym przypadku „aktywuje się domniemanie drogi sądowej przed sądem powszechnym (art. 177 Konstytucji RP) co do poddania kontroli zarządzenia zastępczego”. Wymaga podkreślenia to, że przywołana regulacja konstytucyjna w ogólny sposób określa właściwość sądów powszechnych, stanowiąc, że „sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów”. Z kolei w odniesieniu do sądów administracyjnych art. 184 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) (dalej: Konstytucja RP) stanowi, że „Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej”. Nie oznacza to zarazem, że do właściwości sądów powszechnych nie można przekazać sprawy, która ma swój początek w postępowaniu administracyjnym¹⁵. Należy jednak odróżnić przedmiot kontroli działalności administracji publicznej od „spraw wynikających z działalności administracji publicznej”, które mogą być rozstrzygane przed sądem powszechnym. Jak bowiem podkreśla R. Hauser, „przekazanie takiej sprawy sądowi powszechnemu polega na przekazaniu sprawy jako takiej do końcowego jej załatwienia, a nie powierzeniu sprawowania kontroli działalności organu administracji publicznej”¹⁶. Sąd powszechny, rozpoznając odwołanie od zarządzenia zastępczego, rozstrzyga o uprawnieniach i obowiązkach organizatora, dokonując zarazem oceny legalności tego aktu. Jednak celem postępowania odwoławczego nie jest bezpośrednio kontrola działalności organu nadzoru. W glosowanym orzeczeniu podkreślono, że regulacja prawa o zgromadzeniach nie przewiduje wyjątku od właściwości sądu powszechnego i nie ma znaczenia, „w jakim trybie zostało wydane zarządzenie zastępcze i na tle jakiego rodzaju zgromadzenia powstał spór”. W tym przypadku właściwość sądu powszechnego jest uzasadniona materią spraw, która dotyczy praw podstawowych obywateli, a jak słusznie zaznacza Sąd Najwyższy: „w takich sporach istota postępowania nie polega na sprawowaniu kontroli działal-

¹⁴ Przepis art. 98 ust. 1 u.s.g.

¹⁵ R. Hauser, A. Kabat, *Właściwość sądów administracyjnych*, RPEiS 2004, z. 4, s. 25.

¹⁶ R. Hauser, *Rozstrzyganie sporów o właściwość między sądami administracyjnymi a powszechnymi* [w:] *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych*, red. M. Błachucki, T. Górzyńska, Warszawa 2011, s. 36.

ności administracji, lecz na wszechstronnym rozpoznaniu sprawy, przede wszystkim merytorycznie, w ramach postępowania nieprocesowego”.

Odwołując się do wyników wykładni językowo-logicznej i funkcjonalnej przepisów prawa o zgromadzeniach, Sąd Najwyższy doszedł do wniosku, że postępowanie odwoławcze od zarządzenia zastępczego nie może być traktowane odmiennie od postępowania odwoławczego od decyzji o zakazie zgromadzenia, wydanej przez organ gminy. Zarówno decyzja administracyjna, jak i zarządzenie zastępcze mają tożsamą treść i wywołują ten sam skutek wynikający z ustawy. Należy w pełni podzielić argumentację Sądu Najwyższego, że różnicowanie uprawnień organizatora w zakresie prawa do sądu w zależności od tego, który z organów zakazuje zgromadzenia, „nie ma oparcia aksjologicznego” i jest niezgodne z zasadą domniemania właściwości sądu powszechnego. Przemawia za tym również – na co zwraca uwagę Sąd Najwyższy – przyjęta technika legislacyjna, ponieważ art. 26e pr. zgom. zakłada „odpowiednie stosowanie” m.in. art. 16 pr. zgom., który przewiduje drogę postępowania przed sądem powszechnym (tj. sądem okręgowym – w pierwszej oraz sądem apelacyjnym – w drugiej instancji). Taka wykładnia zapewnia sprawność postępowania (krótkie terminy procedowania), ze względu na którą ustawodawca przewidział właściwość sądu powszechnego w sprawach rozpoznawania odwołania od decyzji zakazującej zgromadzenia. Przedmiotem odwołania jest zawsze jeden akt administracyjny, chociaż wywołuje różne skutki prawne względem rodzajowo odmiennych adresatów, przez co jego charakter prawny wykazuje pewien dualizm. Zarządzenie zastępcze nie może podlegać kontroli dwóch różnych sądów, dlatego potencjalną kolizję właściwości należy usunąć, odwołując się do zasady domniemania właściwości sądu powszechnego¹⁷.

Po jednoznacznym ustaleniu, że to sąd powszechny jest właściwy do rozpoznawania odwołania od zarządzenia zastępczego wydawanego w trybie art. 26b ust. 4 pr. zgom., rozważania Sądu Najwyższego zostały skoncentrowane na uprawnieniu organu gminy do wszczęcia postępowania odwoławczego i udziału w nim. Podobnie jak w przypadku organizatora, któremu prawo do sądu przysługuje niezależnie od trybu wydania zakazu organizowania zgromadzenia (zarówno w drodze decyzji, jak i zarządzenia zastępczego), tak samo gminie należy zagwarantować sądową ochronę samodzielności. Należy bowiem mieć na uwadze, że również zadania zlecane, do których należą sprawy dotyczące organizacji zgromadzeń, gmina wykonuje w imieniu własnym oraz na własną odpowiedzialność. Podstawową gwarancją samodzielności gminy jest sądowa ochrona, którą przewiduje art. 165 ust. 2 Konstytucji RP, stanowiąc wprost, że „samodzielność j.s.t. podlega ochronie sądowej”. Regulacja konstytucyjna,

¹⁷ Na marginesie należy wskazać, że w uzasadnieniu głosowanego orzeczenia przepisy prawa o zgromadzeniach uznano za *lex specialis* względem rozwiązania przewidzianego w art. 98a u.s.g., co również ma uzasadniać właściwość sądu powszechnego, a nie sądu administracyjnego do rozpoznawania odwołania od zarządzenia zastępczego. W tym miejscu nie sposób podzielić argumentacji Sądu Najwyższego, albowiem przepis art. 98a u.s.g. dotyczy określonych rodzajowo tzw. spraw personalnych i nie stanowi ogólnej podstawy prawnej do wydawania zarządzeń zastępczych w innych sprawach. Sąd Najwyższy sam wskazuje, że zarządzenie zastępcze nie jest „jednorodną instytucją”. Z tego względu podlega w każdym przypadku odrębnej regulacji.

powtórzona w art. 2 ust. 3 u.s.g., statuuje wręcz domniemanie sądowej ochrony samodzielności gminy¹⁸. Przepisy regulujące odwołanie od zarządzenia zastępczego o zakazie zgromadzenia nie mogą być interpretowane w oderwaniu od tej fundamentalnej zasady. Pojęcie „sądowej ochrony samodzielności” należy interpretować szeroko jako „działalność podejmowaną przez organy ochrony prawnej, zaliczane do tzw. organów rozstrzygających (jurysdykcyjnych), a dokładnie do organów sądowych”¹⁹. W praktyce ochrona samodzielności jest najczęściej realizowana przed sądami administracyjnymi. Ograniczanie sądowej ochrony j.s.t. do rozpoznawania skarg na akty nadzoru nie ma jednak uzasadnienia, albowiem może być ona realizowana również przed sądami powszechnymi²⁰, Sądem Najwyższym²¹ oraz Trybunałem Konstytucyjnym²². Warto zwrócić uwagę na to, że Sąd Najwyższy w swoim orzecznictwie prezentuje pogląd, w którego świetle art. 165 ust. 2 Konstytucji RP determinuje obowiązek takiej wykładni przepisów ustaw, która zapewni j.s.t. prawo do sądu²³. Temu postulatowi czyni zadość głosowana uchwała, w której jednoznacznie stwierdzono prawo organu gminy do odwołania się od zarządzenia zastępczego, pomimo że przepisy prawa o zgromadzeniach nie przewidują wprost takiego prawa. Wyłączenie możliwości poszukiwania przez gminę ochrony prawnej przed sądem powszechnym stanowiłoby w tym przypadku naruszenie art. 165 ust. 2 Konstytucji RP.

Rozstrzygnięcie, czy organ gminy jest uprawniony do wniesienia odwołania od zarządzenia zastępczego wojewody o zakazie zgromadzenia, wymagało ustalenia, czy gmina ma własny interes prawny we wszczęciu postępowania odwoławczego²⁴. Sąd Najwyższy podkreślił, że „przed nowelą z dnia 13 grudnia 2016 r. nie było sporne, że organ gminy nie miał legitymacji do wszczęcia postępowania z perspektywy art. 16 ust. 4 ustawy, jak i art. 20 ust. 4 (art. 25 ust. 4)”, ponieważ „decyzja o zakazie zgromadzenia nie dotyczyła interesu prawnego (obowiązku) organu gminy, który wydał zaskarżoną odwołaniem decyzję, lecz interesu prawnego organizatora zgromadzenia oraz w sposób pochodny uczestników zgromadzenia”²⁵. Inaczej wygląda jednak sytuacja

¹⁸ Zdaniem J. Jagody, przepis art. 165 ust. 2 Konstytucji RP, deklarujący ogólną zasadę samodzielności j.s.t. może być – na podstawie art. 8 ust. 2 Konstytucji RP – stosowany bezpośrednio (zob. J. Jagoda, *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011, s. 124). Por. S. Wronkowska, *W sprawie bezpośredniego stosowania Konstytucji*, PiP 2000, z. 9, s. 4.

¹⁹ J. Jagoda, *Sądowa ochrona samodzielności...*, s. 133.

²⁰ Np. roszczenia cywilnoprawne są dochodzone przez j.s.t. w trybie procesu cywilnego przed sądem powszechnym oraz Sądem Najwyższym. Zob. J. Jagoda, *Roszczenia cywilnoprawne (odszkodowawcze) jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW r. dra hab. Jana Jeżewskiego*, red. J. Korczak, Wrocław 2018, s. 161–171.

²¹ Np. rozstrzygając zagadnienia prawne dotyczące j.s.t.

²² Np. kontrolując zgodność ustaw, które dotyczą j.s.t., z Konstytucją RP.

²³ Zob. m.in. postanowienie SN z dnia 3 września 1998 r., III RN 49/98, Prok.i Pr.-wkł. 1999, nr 3, poz. 42.

²⁴ Należy przypomnieć, że co do zasady – w przypadku kontroli zarządzenia zastępczego przez sąd administracyjny – do złożenia skargi uprawniona jest gmina, której „interes prawny, uprawnienie albo kompetencja zostały naruszone” (art. 98 ust. 3 u.s.g.).

²⁵ Jak wskazuje T. Woś: „gmina nie jest stroną postępowania administracyjnego w rozumieniu art. 28 k.p.a. i nie jest podmiotem uprawnionym do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na decyzję administracyjną, choćby nawet miała w tym interes prawny w rozumieniu tego przepisu, jeśli

prawna organu gminy w przypadku wydania zarządzenia zastępczego. Sąd Najwyższy podkreśla, że art. 26e ustawy odsyła do „odpowiedniego stosowania” m.in. art. 16 ust. 4 pr. zgrom., który przewiduje, że „uczestnikami postępowania są wnoszący odwołanie od decyzji o zakazie zgromadzenia i organ gminy (...)”. Jeżeli zatem zakaz zgromadzenia wynika z zarządzenia zastępczego, to należy przyjąć, że uczestnikami postępowania nieprocesowego będą odpowiednio wnoszący odwołanie, „czyli każdy podmiot, który ma w tym interes prawny”, oraz wojewoda jako organ rozstrzygający sprawę. Skoro wydając zarządzenie zastępcze, wojewoda stwierdza naruszenie prawa przez organ gminy, to interes prawny gminy wynika z możliwości zastosowania wobec niego sankcji administracyjnoprawnych oraz karnych. Sąd Najwyższy trafnie wskazał, że odwołując się od zarządzenia zastępczego, organ gminy działa również w interesie praworządności, gdyż „domaga się zbadania przez sąd, czy powierzone mu zadania publiczne mogą zostać legalnie ograniczone aktem nadzorczym organu administracji rządowej”, a także w interesie wspólnoty samorządowej „zainteresowanej ustaleniem, czy w danym miejscu i czasie jest prawnie dopuszczalne odbywanie określonego zgromadzenia, które siłą rzeczy zawsze oddziałuje na porządek i bezpieczeństwo powszechne”²⁶.

Uzasadniając prawo organu gminy do odwołania się od zarządzenia zastępczego zakazującego zgromadzenia, Sąd Najwyższy przywołuje art. 45 Konstytucji RP, który gwarantuje prawo do sądu oraz przepisy art. 16 ust. 4 w zw. z art. 26b ust. 4 i art. 26e pr. zgrom., co „uwidacznia brak działania wojewody w układzie hierarchicznym (instancyjnym)”. Sąd Najwyższy zwraca uwagę na literalną wykładnię art. 16 ust. 4 pr. zgrom., którego brzmienie przesądza o otwartym katalogu podmiotów uprawnionych do wszczęcia postępowania odwoławczego (brak dookreślenia „tylko” lub „wyłącznie”). Poza tym Sąd zwraca uwagę, że również regulacja ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1460) (dalej: k.p.c.) nie dookreśla podmiotu uprawnionego do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania nieprocesowego. Rozstrzygając zagadnienie prawne, Sąd Najwyższy przywołał wprost art. 510 § 1 k.p.c., zgodnie z którym: „Zainteresowanym w sprawie jest każdy, czyich praw dotyczy wynik postępowania, może on wziąć udział w każdym stanie sprawy aż do zakończenia postępowania w drugiej instancji. Jeżeli weźmie udział, staje się uczestnikiem. Na odmowę dopuszczenia do wzięcia udziału w sprawie przysługuje zażalenie”.

Podsumowując, należy w pełni podzielić pogląd Sądu Najwyższego wyrażony w głosowanej uchwale, że organ gminy ma interes prawny w złożeniu odwołania od zarządzenia zastępczego wojewody zakazującego organizacji zgromadzenia. Wnio-

do wydania decyzji w pierwszej instancji w określonej sprawie upoważniony jest wójt (burmistrz, prezydent) tej gminy, a jednocześnie prezydent miasta nie przestaje być organem właściwym do orzekania w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej (...). Przedstawiony pogląd można odnieść odpowiednio do decyzji o zakazie zgromadzenia, od której odwołanie przysługuje do sądu powszechnego. Zob. T. Woś, *Status procesowy gminy i jej organów w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, PPP 2014, nr 4, s. 68.

²⁶ Organy gminy są zobowiązane do działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP).

sek organu gminy wszczyna postępowanie nieprocesowe, niezależnie od tego, czy postępowanie mogło być wszczęte także przez inny podmiot (organizatora). Źródłem problemów interpretacyjnych jest w tym przypadku hybrydowa regulacja – ustawodawca posługuje się konstrukcją typową dla nadzoru nad samorządem terytorialnym do przeciwdziałania bezczynności organu gminy w wydaniu decyzji administracyjnej. Pomimo tego, przedstawiona w glosowanym orzeczeniu wykładnia przepisów prawa zapewnia gminie ochronę samodzielności w wykonywaniu zadań zleconych²⁷. Ochrona przed zarządzeniem zastępczym wojewody jest w tym przypadku realizowana przed sądem powszechnym, a nie administracyjnym. Przedstawiona wykładnia prawa czyni zadość również przepisowi art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607), który stanowi, że „Społeczności lokalne mają prawo do odwołania na drodze sądowej w celu zapewnienia swobodnego wykonywania uprawnień oraz poszanowania zasad samorządności lokalnej, przewidzianych w Konstytucji lub w prawie wewnętrznym”.

Literatura

- Adamiak B., Borkowski J., *Instytucje prawne sądowej ochrony samodzielności gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2.
- Borówka K., *Zarządzenie zastępcze wojewody*, Warszawa 2018.
- Dolnicki B., *Skutki prawne zarządzenia zastępczego wydanego przez wojewodę jako organ nadzoru nad samorządem terytorialnym* [w:] *Jakość administracji publicznej. The quality of public administration. Międzynarodowa konferencja naukowa, Cedzyna k. Kielc, 24–26 września 2004 r.*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2004.
- Gajewski S., Jakubowski A., *Prawo o zgromadzeniach. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Hauser R., *Rozstrzygnięcie sporów o właściwość między sądami administracyjnymi a powszechnymi* [w:] *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych*, red. M. Błachucki, T. Górzyńska, Warszawa 2011.
- Hauser R., Kabat A., *Właściwość sądów administracyjnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, z. 4.
- Jagoda J., *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011.
- Jagoda J., *Roszczenia cywilnoprawne (odszkodowawcze) jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego*, red. J. Korczak, Wrocław 2018.
- Jerominek M., *Zarządzenie zastępcze wojewody w świetle przepisów ustaw samorządowych*, „Przeгляд Prawa Publicznego” 2007, nr 7–8.

²⁷ B. Adamiak i J. Borkowski zaproponowali podział instytucji prawnych sądowej ochrony samodzielności gminy w sferze prawa publicznego na: 1) instytucje prawne wobec ingerencji nadzorczej oraz 2) instytucje prawne wobec realizacji zadań własnych lub zadań zleconych (ochrona kompetencji gminy). Uprawnienie organu gminy do wniesienia odwołania od zarządzenia zastępczego o zakazie zgromadzenia należałoby zakwalifikować do drugiej grupy – jako instytucję ochrony samodzielności w zakresie wykonywania zadań dotyczących organizacji zgromadzeń. Zob. B. Adamiak, J. Borkowski, *Instytucje prawne sądowej ochrony samodzielności gminy*, ST 1991, nr 1–2, s. 41.

Woś T., *Status procesowy gminy i jej organów w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Przeгляд Prawa Publicznego” 2014, nr 4.

Wronkowska S., *W sprawie bezpośredniego stosowania Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 9.

Żukowski K., *Decyzja administracyjna* [w:] *Leksykon prawa administracyjnego materialnego. 100 podstawowych pojęć*, red. T. Bąkowski, K. Żukowski, Warszawa 2016.

Streszczenie

Katarzyna Szlachetko

Prawo gminy do wniesienia odwołania od zarządzenia zastępczego wojewody o zakazie zgromadzenia wydanego w trybie art. 26b ust. 4 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach

Uchwałą z dnia 28 marca 2018 r. (III SZP 1/18) Sąd Najwyższy w składzie powiększonym rozstrzygnął, że organ gminy jest uprawniony do wniesienia odwołania od zarządzenia zastępczego wojewody o zakazie zgromadzenia wydanego w trybie art. 26b ust. 4 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 408), a także jest stroną w postępowaniu toczącym się na skutek odwołania organizatora zgromadzenia od takiego zarządzenia. Należy w pełni podzielić pogląd Sądu Najwyższego, że organ gminy ma interes prawny w złożeniu odwołania od zarządzenia zastępczego wojewody zakazującego organizacji zgromadzenia. Sąd Najwyższy uwzględnił w uzasadnieniu orzeczenia zarówno dualizm prawny zarządzenia zastępczego wojewody, jak i domniemanie właściwości sądu powszechnego. Wykładnia przedstawiona w głosowanej uchwale zapewnia gminie sądową ochronę samodzielności w wykonywaniu zadań zleconych dotyczących organizowania zgromadzeń.

Summary

Katarzyna Szlachetko

Right of a municipality to lodge an appeal against the provincial governor's ordinance on the prohibition of assembly issued pursuant to art. 26b p. 4 of the Act of 24 July 2015 – Assembly Law

By resolution of 28 March 2018 (III SZP 1/18) the Supreme Court in the extended composition of the panel decided that the municipal authority is entitled to appeal against the provincial governor's ordinance order prohibiting the assembly issued pursuant to art. 26b p. 4 of the Act of 24 July 2015 Assembly Law (consolidated text, Journal of Laws "Dziennik Ustaw" 2018, item 408), and is also a party to proceedings pending as a result of the assembly organizer's appeal against such an ordinance. The Supreme Court's view that the municipal authority has a legal interest in submitting an appeal against the provincial governor's order prohibiting the organization of the assembly should be fully approved. In the justification of the ruling, the Supreme Court took into account both the legal dualism of the provincial governor's ordinance and the presumption of jurisdiction of the common court. The interpretation given in the resolution provides the mu-

municipality with judicial protection of independence in performing commissioned tasks related to the organization of assemblies.

Słowa kluczowe: zarządzenie zastępcze wojewody, samodzielność gminy, ochrona sądowa, zgromadzenia publiczne

Keywords: provincial governor's ordinance, independence of the municipality, judicial protection, public assemblies