

POSTANOWIENIE

Dnia 10 maja 2017 r.

Sąd Okręgowy w Warszawie XXIV Wydział Cywilny w składzie:

Przewodniczący:	SSO Agnieszka Bedyńska-Abramczyk
Protokolant:	protokolant sądowy Bartłomiej Sobczak

po rozpoznaniu w dniu 10 maja 2017 r. w Warszawie na rozprawie

sprawy z wniosku D. K.

z udziałem Prezydenta (...) W., Wojewody (...), (...) Fundacji (...) w W.

w przedmiocie odwołania od zarządzenia zastępczego Wojewody (...)

postanawia:

1. uchylić zarządzenie zastępcze Wojewody (...) z dnia 8 maja 2017 r., sygn. (...) (...) w sprawie zakazu zgromadzenia;
2. ustalić, że uczestnicy postępowania ponoszą koszty związane ze swoim udziałem w sprawie.

XXIV Ns 37/17

UZASADNIENIE

Pismem z dnia 11 kwietnia 2017 r. skierowanym do Urzędu (...) W. D. K. zawiadomił o zamiarze zorganizowania zgromadzenia publicznego w postępowaniu uproszczonym na skwerze (...) w W., w dniu 10 maja 2017 r., w godz. 18.00-22.00.

Prezydent (...) W. po wpłynięciu przedmiotowego zawiadomienia nie wydał żadnej decyzji w przedmiocie tego zawiadomienia, przyjmując, że obowiązujące przepisy ustawy Prawo o zgromadzeniach z dnia 24 lipca 2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 1485) nie przewidują możliwości wydania decyzji w tym zakresie.

Zarządzeniem zastępczym z dnia 8 maja 2017 r., (...) (...) Wojewoda (...) zakazał odbycia zgromadzenia zgłoszonego przez osobę fizyczną - D. K. - w trybie określonym w rozdziale 3 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. - Prawo o zgromadzeniach, tj. w tzw. trybie uproszczonym, na skwerze (...) w W., w dniu 10 maja 2017 r., w godz. 18.00-22.00. Wojewoda, powołując się na przepis art. 26b ust. 4 w związku z art. 14 pkt 3 ustawy - Prawo o zgromadzeniach, uznał przy tym, że w związku z wydaną przez niego w dniu 27 kwietnia 2017 r. decyzją w przedmiocie zgody na cykliczne organizowanie gromadzeń, Prezydent (...) W. nie wykonał obowiązku wydania decyzji o zakazie zgromadzenia, o którym mowa art. 26b ust. 3 ustawy.

W dniu 9 maja 2017 r. D. K. 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 (...) W., 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.

Udział w toczącym się postępowaniu zgłosiła (...) Fundacja (...) w W..

Sąd ustalił i zważył, co następuje.

Na wstępie wymaga podkreślenia, że na gruncie ustawy Prawo o zgromadzeniach z dnia 24 lipca 2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 1485, zwana dalej ustawą) 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 ograniczałoby 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, iż 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 dyspozycją art. 26 ustawy odpowiednie zastosowanie do trybu uproszczonego miały art. 17, 19 ust. 1, 5, 7 ustawy. Ustawą z dnia 13 grudnia 2016 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 579), która weszła w życie 2 kwietnia 2017 r., zmieniono przepis art. 26 w ten sposób, że do zgromadzeń, o których mowa w art. 21 dodano możliwość odpowiedniego zastosowania przepisów art. 12 i 13. Ustawodawca nie zdecydował się jednak na dodanie w treści 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. Wnika 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 bezczynności jej organów.

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

Nie jest możliwe by 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 oznaczającą zasadę działania instytucji publicznych, zgodnie z którą instytucje te mogą działać wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych im przez normy prawne, ale również z założeniami przyjętymi przez samą ustawę Prawo o zgromadzeniach.

Podkreślić jeszcze raz należy, że tryb postępowania uproszczonego nie przewiduje możliwości wydania decyzji o zakazie zgromadzeń przez jakikolwiek organ administracji publicznej, zarówno przez organ gminy jak i przez wojewodę.

Z tych względów uznać należy, że Wojewoda (...) nie był uprawniony do wydania zarządzenia zastępczego z dnia 8 maja 2017 r., 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 (...) W. 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, wbrew obowiązującym przepisom prawa, a w szczególności wbrew podstawowym założeniom identyfikującym i określającym odrębny charakter postępowania uproszczonego przewidzianego w ustawie, powinno zostać uchylone.

Pozostawanie tego zarządzenia w obowiązującym porządku prawnym nie tylko podważałoby zasadność i odrębność postępowania uproszczonego, w który nie znajdują zastosowania wszystkie przepisy ustawy, wprowadzałoby nadmierny formalizm, którego z założenia uniknąć chciał ustawodawca, ale też rodziłoby niebezpieczeństwo wyposażania organów administracji publicznej w legitymację do wydania decyzji w sprawach, w których legitymacja ta w sposób oczywisty im nie przysługuje. Bez znaczenia pozostaje przy tym fakt, że czy decyzję taką wydałby organ gminy czy wojewoda.

W tym miejscu należy dodać, że ustawa Prawo o zgromadzeniach reguluje szczególne prawo obywateli jako wolność o charakterze politycznym i ze względu na przedmiot tej regulacji w żadnej mierze jej przepisy nie powinny być interpretowane rozszerzająco, w szczególności w zakresie kompetencji organów władzy publicznej dotyczących zakazywania organizacji zgromadzeń.

Ustawa Prawo o zgromadzeniach nie przewiduje w przypadku postępowania uproszczonego wydania decyzji przez organ administracji publicznej. Stąd też brak jest w tej ustawie szczegółowych przepisów regulujących tryb postępowania w sytuacji gdy taka decyzja (bez oparcia w przepisach prawa) została jednak wydana. Co za tym idzie brak jest uregulowania dotyczącego kręgu uczestników takiego postępowania.

Niewątpliwie przyjąć należy, że podmiot wnioskujący – organizator zgromadzenia, jest uczestnikiem takiego postępowania z przyczyn oczywistych. D. K. jest osobą zainteresowaną w rozumieniu art. 510 § 1 k.p.c.

Natomiast adresatem przedmiotowego zawiadomienia o zamiarze zorganizowania zgromadzenia jest każdorazowo organ gminy, stąd Sąd przyjął, iż organ ten również należy do kręgu uczestników niniejszego postępowania. Udział ten został dopełniony przez złożenie odwołania od przedmiotowego zarządzenia zastępczego Wojewody (...) również przez Prezydenta (...) W..

Zdaniem Sądu do kręgu uczestników postępowania w przedmiocie odwołania od zarządzenia zastępczego wojewody, powinien należeć również organ, który kwestionowane zarządzenie wydał.

W ocenie Sądu nie sposób zaakceptować poglądu, aby nie istniała możliwość zaskarżenia takiej decyzji do sądu powszechnego.

W ramach uprawnień kontrolno-nadzorczych, w które wyposażają Sąd przepisy ustawy Prawo o zgromadzeniach mieszczą się uprawnienia do uchylenia decyzji (zarządzeń) organów administracji publicznej, które wydane zostały

bez podstawy prawnej. Dotyczy to zarówno decyzji organów gminy jak i zarządzeń zastępczych wojewody poprzez analogię z dyspozycją art. 16 ustawy Prawo o zgromadzeniach i chociażby art. 98 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 446), które przewidują możliwość zaskarżenia zarządzenia zastępczego. Z tych względów dopuszczalne było wniesienie odwołania od zarządzenia zastępczego, przy czym możliwości takich nie kwestionował na gruncie niniejszego postępowania sam uczestnik – Wojewoda (...).

Powołując się na powyższą argumentację Sąd uchylił zaskarżone zarządzenie zastępcze.

O kosztach procesu Sąd orzekł w punkcie 2 w oparciu o przepis art. 520 § 1 k.p.c., zgodnie z którym każdy uczestnik ponosi koszty postępowania związane ze swym udziałem w sprawie.