

POSTANOWIENIE

Dnia 1 maja 2020r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie V Wydział Cywilny w składzie:

Przewodniczący: SSA Ewa Gregajtys (spr.)

Sędziowie: SA Magdalena Kostro-Wesołowska

SO del. Elżbieta Wiatrzyk-Wojciechowska

po rozpoznaniu w dniu 1 maja 2020r. w Warszawie

na posiedzeniu niejawnym

sprawy z odwołania M. J.

z udziałem Prezydenta m. W.

w przedmiocie zgromadzenia

na skutek zażalenia wnioskodawcy M. J.

na postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 30 kwietnia 2020r.

sygn. akt IV Ns 46/20

postanawia:

1. uchylić zaskarżone postanowienie,
2. pozostawić Sądowi Okręgowemu w Warszawie rozstrzygnięcie o kosztach postępowania zażaleniowego w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.

Sygn. akt V ACz 283/20

Uzasadnienie

M. J. zawiadomił korespondencją elektroniczną (mail z 28 kwietnia 2020r.) Urząd m. W. o zamiarze zorganizowania dnia 10 maja 2020r. w godz. 12:00-15:00 zgromadzenia na Placu (...) w W..

Pismem z dnia 30 kwietnia 2020r. M. J. został zawiadomiony, że z uwagi na rozporządzenie Rady Ministrów z 19 kwietnia 2020r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 697 ze zm.), do odwołania obowiązuje zakaz organizacji zgromadzeń, a wobec tego zaplanowane zgromadzenie nie może zostać zarejestrowane.

W związku z treścią tej odpowiedzi wnioskodawca złożył odwołanie, które Sąd Okręgowy zaskarżonym postanowieniem odrzucił. W uzasadnieniu Sąd Okręgowy wskazał, że w niniejszej sprawie organ gminy nie wydał decyzji o zakazie zgromadzenia, a pisma z dnia 30 kwietnia 2020r. informującego wnioskodawcę, iż zgromadzenie nie może być zarejestrowane, nie można potraktować jako decyzji. Sąd Okręgowy uznał, że w takiej sytuacji wniesienie odwołania jest niedopuszczalne, albowiem tylko w przypadku wydania decyzji uczestnikowi przysługuje środek w postaci odwołania do sądu.

Zażalenie na postanowienie złożył wnioskodawca. Skarżący, na podstawie art. 16 ust. 7 ustawy Prawo o zgromadzeniach w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz w związku z art. 57 Konstytucji, wniósł o uchylenie zakazu zgromadzenia wyrażonego pismem z dnia 30 kwietnia 2020r. oraz o zasądzenie od organu na jego rzecz kosztów postępowania.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Zażalenie jest uzasadnione w zakresie, w jakim skutkuje uchyleniem zaskarżonego postanowienia.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015r. Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. z 2019r. poz. 631 j.t.) organizator zgromadzenia zawiadamia organ gminy o zamiarze zorganizowania zgromadzenia w taki sposób, aby wiadomość dotarła do organu nie wcześniej niż na 30 dni i nie później niż na 6 dni przed planowaną datą zgromadzenia. Według zaś art. 9 ust. 2 tej ustawy, rejestracja wniesienia zawiadomienia o zamiarze zorganizowania zgromadzenia następuje z uwzględnieniem daty, godziny oraz minuty wniesienia zawiadomienia, które decydują o kolejności wniesienia tego zawiadomienia. Rozstrzygnięcie w przedmiocie zakazu zgromadzenia organ gminy wydaje w formie prawnej decyzji (art. 14 ustawy).

W doktrynie zwraca się uwagę, że przy wydawaniu decyzji o zakazie zgromadzenia stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Decyzja powinna więc zawierać wszystkie elementy wskazane w art. 107 § 1 k.p.a., czyli oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do jej wydania lub, gdy została ona wydana w formie dokumentu elektronicznego, powinna być opatrzona bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu. Ponadto decyzja powinna zawierać pouczenie o dopuszczalności wniesienia odwołania do sądu powszechnego zgodnie z art. 16 ustawy Prawo o zgromadzeniach (por. Agnieszka Rzetecka-Gil, komentarz do art. 14 ustawy Prawo o zgromadzeniach, Wolterskluwers 4.10.2019, P. Ruczkowski, *Decyzja...*, s. 92).

Mając na uwadze argumentację zawartą w zażaleniu, przede wszystkim rozważenia wymaga kwestia, czy pismo organu gminy z dnia 30 kwietnia 2020r. jest decyzją, o której mowa w art. 14 ustawy Prawo o zgromadzeniach, jak twierdzi skarżący, czy też pismo to nie spełnia wymagań pozwalających na uznanie, że organ wydał decyzję, jak przyjął Sąd Okręgowy w Warszawie.

Udzielenie odpowiedzi w tym zakresie wymaga kilku uwag natury ogólnej. W doktrynie wskazuje się, że za minimum elementów decyzji administracyjnej uznaje się cztery składniki: oznaczenie organu, adresata decyzji, czyli strony lub stron, rozstrzygnięcie i podpis osoby uprawnionej do jej wydania. Dlatego pismo zawierające rozstrzygnięcie w sprawie załatwianej w drodze decyzji administracyjnej jest nią, pomimo niespełnienia w pełni warunków formalnych, przewidzianych w art. 107 § 1 k.p.a., gdy pismo to zawiera tylko wymienione minimum składników niezbędnych do zakwalifikowania go jako decyzję (por. Hauser, Dyl komentarz do art. 107 k.p.a., wydanie 6 z 2020r., Legalis; J. Borkowski, glosa do wyroku NSA z 20.7.1981r., SA 1163/18). Pogląd ten jest także akcentowany w orzecznictwie administracyjnym (wyrok NSA w

Katowicach z 16.12.1996r., SA/Ka 2218/95, wyrok NSA z 11.2.1998r., III SA 1067/96, postanowienie NSA z 27.7.1999r., I SA 1509/98; decyzja SKO z 8.4.2003r., SKO 462/03/G, OSS 2003, Nr 4, poz. 87; wyrok WSA we Wrocławiu z 10.12.2007r., I SA/Wr 885/07, wyrok WSA w Opolu z 24.6.2008r., II SA/Op 164/08, postanowienie WSA w Szczecinie z 28.10.2008r., II SA/Sz 628/08, wyrok WSA w Gdańsku z 8.5.2013r., II SA/Gd 695/12, wyrok WSA w Poznaniu z 25.6.2015r., II SA/Po 473/15 - Legalis).

Ponadto, w literaturze i orzecznictwie podkreśla się, że na zakwalifikowanie aktu do kategorii decyzji administracyjnych nie ma wpływu nazwa tego aktu (zob. J. Starościak, w: Iserzon, Starościak, KPA. Komentarz, 1970, komentarz do art. 104, wyrok SN z 18.10.1985r., II CR 320/85, OSNC 1986, Nr 10, poz. 158; wyr. NSA z 3.8.2001r., III SAB 34/01; wyrok WSA w Krakowie z 11.4.2013r., III SA/Kr 356/12). Z tego względu użyta w przepisach nazwa aktu administracyjnego kończącego postępowanie administracyjne nie jest istotna dla jego właściwej kwalifikacji. Istotne są natomiast te jego elementy, które pozwalają na odróżnienie decyzji administracyjnej od innych aktów administracyjnych, tj. nierozstrzygających indywidualnych spraw co do ich istoty (zob. komentarz do art. 104 k.p.a., pod red. Hauser, Dyl, wydanie 6 z 2020 r., Legalis). Pogląd ten jest akceptowany w orzecznictwie (zob. wyrok SN z 18.10.1985r., II CR 320/85, OSNC 1986, Nr 10, poz. 158; wyr. NSA z 3.8.2001r., III SAB 34/01; wyrok WSA w Krakowie z 11.4.2013r., III SA/Kr 356/12, postanowienie NSA we Wrocławiu z 11.7.1984r., SA/Wr 309/84, wyrok NSA z 11.7.1994r., IV SA 974/93, postanowienie SN z 8.5.1992r., III ARN 29/92 - Legalis). Samo też oznaczenie danego aktu dokonane w sposób wadliwy, czego przejawem jest np. brak podania podstawy prawnej zawartej w prawie materialnym, nie zmienia charakteru danego aktu funkcjonującego w obrocie prawnym jako decyzja administracyjna. Z tego względu pismo niemające formy decyzji jest decyzją administracyjną, jeżeli pochodzi od organu administracji publicznej, skierowane jest na zewnątrz i w sposób władczy rozstrzyga o prawach lub obowiązkach podmiotów administrowanych w sprawie indywidualnej (zob. A. Wiktorowska, w: Wierzbowski, Postępowanie administracyjne, 2012, s. 143; wyr. NSA z 24.7.2014r., I OSK 898/13, a także W. Szwajdler, Głosa do wyr. NSA z 16.12.1999r., II SA 1144/99, post. WSA w Szczecinie z 28.10.2008r., II SA/Sz 628/08).

Odnosząc powyższe uwagi do niniejszej sprawy uznać trzeba, że pismo z dnia 30 kwietnia 2020r. - znak sprawy: ZK-WV.5310.2.264.2020.DKA, L.dz.268-2/2020 - zawiera minimum elementów decyzji administracyjnej, tj. oznaczenie organu (Urząd m. W.), adresata decyzji czyli stronę (skarżącego M. J.), rozstrzygnięcie w przedmiocie zawiadomienia o zgromadzeniu z dnia 28 kwietnia 2020r. oraz podpis osoby uprawnionej do wydania tego rozstrzygnięcia (podpis identyfikujący autora pisma). Ponadto stanowisko wyrażone w powołanym piśmie nie zawiera informacji o niemożności wydania decyzji, o której mowa w art. 14 ustawy Prawo o zgromadzeniach. Powyższe konstatacje prowadzą do wniosku, że Sąd Okręgowy w Warszawie nietrafnie odrzucił odwołanie, które wymaga merytorycznego rozpoznania. Konieczna będzie, w szczególności, ocena przesłanek wynikających z ustawy Prawo o zgromadzeniach, a także z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020r. poz. 697j.t.), a więc aktów prawnych powołanych w piśmie Urzędu m. W. z dnia 30 kwietnia 2020r.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Apelacyjny, na podstawie art. 386 § 1 k.p.c. w zw. z art. 397 § 1 i 3 k.p.c. i w związku z art. 13 § 2 k.p.c. oraz art. 108 § 1 k.p.c. postanowił jak na wstępie.

Elżbieta Wiatrzyk-Wojciechowska Ewa Gregajtys Magdalena Kostro-Wesołowska