

POSTANOWIENIE

Dnia 15 maja 2020 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie VI Wydział Cywilny w następującym składzie:

Przewodniczący: Sędzia Jacek Sadowski

Sędziowie: Sędzia Marzanna Góral

Sędzia del. Izabela Szumniak

po rozpoznaniu w dniu 15 maja 2020 r. w Warszawie

na posiedzeniu niejawnym

sprawy z odwołania M. J.

z udziałem Prezydenta (...) W. i Rzecznika (...)

w przedmiocie odwołania od decyzji o zakazie zgromadzenia

na skutek zażalenia M. J.

na postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie

z dnia 14 maja 2020 r., sygn. akt XXV Ns 45/20

postanawia:

- I. zmienić zaskarżone postanowienie w całości w ten sposób, że odwołanie odrzucić oraz ustalić, że każdy uczestnik postępowania ponosi jego koszty związane ze swym udziałem w sprawie**
- II. ustalić, że koszty postępowania zażaleniowego każdy uczestnik postępowania ponosi we własnym zakresie.**

Marzanna Góral

Jacek Sadowski

Izabela Szumniak

Sygn. akt VI ACz 339/20

UZASADNIENIE

Skarżący M. J. na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach w dniu 11 maja 2020 r. zawiadomił organ gminy o zamiarze zorganizowania zgromadzenia w dniu 16 maja 2020 r. o godzinie 12:00 (ewentualnie do 31 maja 2020 r. do godziny 23:59). Jako przewidywaną liczbę uczestników podał 10 000 osób.

W odpowiedzi pismem z 12 maja 2020 r. organ gminy zawiadomił skarżącego, że zgłoszenie to nie może zostać zarejestrowane, gdyż zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. z 2020 r., poz. 792) na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obowiązuje aż do odwołania zakaz organizowania zgromadzeń w rozumieniu ustawy Prawo o zgromadzeniach.

Skarżący wniósł do Sądu Okręgowego w Warszawie pismo zatytułowane: „odwołanie od decyzji administracyjnej”, w którym wskazał, że odwołuje się od odmowy wpisania zgromadzenia w rejestrze publicznym i wniósł o uchylenie tej odmowy. Podniósł, że decyzja o odmowie rejestracji jego zawiadomienia została podjęta bez podstawy prawnej, a tym samym wydana została z rażącym naruszeniem prawa.

Postanowieniem z dnia 14 maja 2020 r. Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił wniesione odwołanie. Jednocześnie nie podzielił stanowiska uczestnika postępowania Prezydenta (...) W., który wnosił o odrzucenie odwołania wskazując, że pismo organu gminy z dnia 12 maja 2020 r. nie stanowi decyzji administracyjnej, od której służyłoby wnioskodawcy odwołanie, nie jest przejawem władczego czy też decyzyjnego działania organu gminy.

Uzasadniając wydane rozstrzygnięcie, sąd okręgowy wskazał, że będące przedmiotem odwołania w tej sprawie pismo uczestnika z 12 maja 2020 r. zawiera minimum elementów zezwalających na zakwalifikowanie go jako decyzji administracyjnej o zakazie zgromadzenia. W efekcie uznał za zasadne zbadanie zasadności zawartego w tym piśmie zakazu zgromadzeń. W ocenie sądu okręgowego zakaz ten został nałożony prawidłowo. Jest on uzasadniony panującym zagrożeniem epidemiologicznym i koniecznością ochrony zdrowia ludzkiego. Jak wskazał sąd okręgowy – w aktualnym stanie rzeczy przesłanką nadrzędną, podlegającą ochronie, jest życie i zdrowie ludności, co pozostaje także w związku z art. 14 pkt. 2 ustawy Prawo o zgromadzeniach. Ponadto, w ocenie sądu okręgowego z uwagi na generalny zakaz zgromadzeń wynikający z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii oraz obecne szczególne okoliczności, uczestnik postępowania – jako właściwy w świetle ustawy Prawo o zgromadzeniach – organ gminy nie ma obowiązku stosowania trybu „standardowo przyjętego” (jak określił to sąd okręgowy) przy postępowaniach dotyczących zgromadzeń. Próba bowiem zorganizowania zgromadzenia pozostaje aktualnie poza realnymi i prawnymi możliwościami.

Zażalenie na postanowienie sądu okręgowego wniósł wnioskodawca, domagając się jego uchylenia oraz uchylenia decyzji z 12 maja 2020 r. oraz umorzenia postępowania, ewentualnie zmiany zaskarżonego postanowienia i uchylenia decyzji z 12 maja 2020 r. oraz zasądzenia kosztów postępowania.

Skarżący w zażaleniu podniósł zarzuty naruszenia:

- 1) art. 26a ustawy Prawo o zgromadzeniach poprzez wadliwą wykładnię i uznanie, że zgromadzenie trwające ewentualnie „jednym ciągiem” ponad 24 godziny stanowi formę zgromadzenia cyklicznego;
- 2) art. 321 § 1 k.p.c. poprzez uznanie, że w przypadku zaskarżenia odmowy wpisania zgromadzenia do rejestru publicznego można

orzekać o zakazie zgromadzenia w sytuacji, gdy organ nie zawarł takiego zakazu w treści decyzji, a skarżący nie zawarł takiego żądania w treści odwołania.

Ponadto – z ostrożności procesowej – jak wskazał skarżący, w zażaleniu zawarte zostały dalsze zarzuty naruszenia: art. 14 ustawy Prawo o zgromadzeniach w związku z art. 156 k.p.a., art. 56 k.c., art. 6 k.c., art. 14 ust. 2 ustawy Prawo o zgromadzeniach, art. 46 ust. 4 pkt 4 oraz art. 46a i 46b ustawy z dnia 5 grudnia 2008 o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych, art. 7, art. 57 i art. 233 ust. 3 w zw. z art. 7 ust. 1 i 2 oraz art. 31 ust. 1 Konstytucji RP.

Pismem z 15 maja 2020 r. swój udział w postępowaniu zgłosił Rzecznik (...). Jednocześnie wniósł o zmianę zaskarżonego postanowienia i uchylenie decyzji z 12 maja 2020 r. w całości, zarzucając naruszenie następujących przepisów:

- 1) art. 7 ust. 3 ustawy Prawo o zgromadzeniach poprzez nieudostępnienie niezwłocznie na stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej informacji o miejscu i terminie organizowanego zgromadzenia;
- 2) art. 14 ustawy Prawo o zgromadzeniach poprzez niewydanie decyzji o zakazie zgromadzenia w sytuacji, gdy organ uznał, że zaistniały przesłanki do zakazania organizacji zgłoszonego zgromadzenia;
- 3) art. 57 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Sąd apelacyjny zważył, co następuje.

Zażalenie skarżącego zasadnie podnosi wadliwe zakwalifikowanie przez sąd okręgowy pisma uczestnika z 12 maja 2020 r., informującego wnioskodawcę o niezarejestrowaniu jego zgłoszenia z uwagi na obowiązujący na terenie RP zakaz organizowania zgromadzeń w rozumieniu ustawy Prawo o zgromadzeniach, jako decyzji administracyjnej o zakazie zgromadzenia, wydanej na podstawie art. 14 ustawy Prawo o zgromadzeniach. Analogiczne

stanowisko zajmuje w tym zakresie Rzecznik (...) podnosząc naruszenie przez organ gminy art. 14 ustawy Prawo o zgromadzeniach poprzez niewydanie decyzji o zakazie zgromadzenia.

Ustawa Prawo o zgromadzeniach przewiduje, jako podstawowy model regulacyjny korzystania z wolności organizowania zgromadzeń, model zgłoszeniowy, określany również jako rejestracyjny, czy notyfikacyjny. Zakłada on obowiązek zgłoszenia właściwemu organowi zamiaru zwołania zgromadzenia, zaś organ uprawniony jest do zakazania zgromadzenia w ściśle określonych przypadkach określonych w art. 14 ustawy. Zgłoszenie zamiaru zwołania zgromadzenia stanowi czynność techniczną, której dokonanie skutkuje powstaniem po stronie organu obowiązku podjęcia określonych działań zmierzających do zapewnienia odpowiednich warunków przeprowadzenia zgromadzenia, a także podjęcia ewentualnych działań zmierzających do zapobieżenia zwołaniu zgromadzenia, w wypadku wystąpienia okoliczności wskazanych w art. 14 ustawy. Trafnie wskazuje się w doktrynie, że zawiadomienia o zamiarze zwołania zgromadzenia nie można traktować jako wniosku o wszczęcie postępowania administracyjnego. Możliwość zwołania i przeprowadzenia zgromadzenia nie jest bowiem uzależniona na gruncie ustawy Prawo o zgromadzeniach od wydania przez organ gminy władczego, jednostronnego aktu administracyjnego. W przyjętym modelu notyfikacyjnym zgłoszenie zawiadomienia nie stanowi warunku jego zwołania, ani też nie przesądza o możliwości jego przeprowadzenia.

Jak zostało to już wskazane powyżej, zgłoszenie zawiadomienia o zamiarze zwołania zgromadzenia aktualizuje po stronie organu obowiązek podjęcia określonych działań o charakterze przede wszystkim techniczno – organizacyjnym. Obowiązki te zostały w szczególności wskazane w art. 7 ust. 3 i art. 8 ustawy Prawo o zgromadzeniach. Do obowiązków tych należy obowiązek rejestracji wniesienia zawiadomienia o zamiarze zorganizowania zgromadzenia z uwzględnieniem daty, godziny oraz minuty wniesienia

zawiadomienia (art. 9 ust. 2 ustawy). Są to informacje istotne w razie konieczności rozstrzygnięcia o pierwszeństwie w wypadku wniesienia zawiadomień o zamiarze zorganizowania dwóch lub większej liczby zgromadzeń, które mają zostać zorganizowane chociażby częściowo w tym samym miejscu i czasie (art. 12 ust. 1 ustawy).

W świetle powyższego nie można uznać, że pismo organu gminy z 12 maja 2020 r. informujące o braku rejestracji zgłoszenia z uwagi na wynikający z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. bezterminowy zakaz organizowania zgromadzeń w rozumieniu ustawy Prawo o zgromadzeniach, stanowiło zakończenie postępowania w sposób przewidziany przez ustawę Prawo o zgromadzeniach, w szczególności zaś zawierało władcze rozstrzygnięcie zakazujące zgromadzenia. Nie można więc uznać, wbrew stanowisku sądu pierwszej instancji, że pismo to stanowiło decyzję administracyjną o zakazie zgromadzenia. Nie można również uznać, że była to decyzja administracyjna o odmowie wpisania zgromadzenia w rejestr publiczny. W istocie wskazane powyżej zachowanie organu należałoby rozpatrywać w kategoriach bezczynności organu administracyjnego. Trafnie w tym kontekście zarówno skarżący, jak i Rzecznik (...) wskazują na naruszenie przez organ obowiązków podjęcia określonych działań o charakterze porządkowo – informacyjnym wskazanych w ustawie Prawo o zgromadzeniach.

Zakaz organizowania zgromadzeń w rozumieniu art. 3 ustawy Prawo o zgromadzeniach został wprowadzony rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 566 ze zm.), a następnie podtrzymany w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 792).

Należy zgodzić się ze skarżącym, a także wywodami Rzecznika (...), że powyższy stan prawny budzi istotne wątpliwości z punktu widzenia

konstytucyjnego prawa obywateli do zgromadzeń wynikającego z art. 57 Konstytucji RP, w szczególności w kontekście konstytucyjnie dopuszczalnych ograniczeń praw podmiotowych i zasady proporcjonalności zawartej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Jego efektem jest również postawa organu będącego uczestnikiem niniejszego postępowania, który w rozpoznawanej sprawie, z uwagi na obowiązywanie generalnego zakazu, zaniechał wydania rozstrzygnięcia o zakazie organizacji zgromadzenia w formie decyzji administracyjnej.

Mając powyższe na uwadze, uznać należy, że wniesione w tej sprawie odwołanie, z uwagi na brak jego przedmiotu w postaci decyzji administracyjnej o zakazie zgromadzenia, jest niedopuszczalne w świetle art. 16 ustawy Prawo o zgromadzeniach. Tylko bowiem w tym zakresie sąd powszechny uprawniony jest do kontroli działania organu administracyjnego w trybie ustawy Prawo o zgromadzeniach. Kontrola ta nie obejmuje natomiast czynności faktycznych, w tym bezczynności organu administracyjnego.

Z tych względów sąd apelacyjny na podstawie art. 386 § 1 k.p.c. w zw. z art. 397 § 2 k.p.c. w zw. z art. 13 § 2 k.p.c. zmienił zaskarżone postanowienie i odwołanie jako niedopuszczalne odrzucił. O kosztach postępowania zażaleniowego orzeczono na podstawie art. 520 § 1 k.p.c. oraz art. 106 k.p.c. w zw. z art. 14 ust. 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich.