



**RADA FUNDACJI**

Halina Bortnowska-Dąbrowska    Marek Antoni Nowicki  
Jerzy Ciemniowski                Teresa Romer  
Janusz Grzelak                    Mirosław Wyrzykowski  
Michał Nawrocki

**ZARZĄD FUNDACJI**

Prezes:                                Danuta Przywara  
Wiceprezes:                        Maciej Nowicki  
Sekretarz:                          Piotr Kładoczny  
Skarbnik:                            Lenur Kerymov  
Członek Zarządu: Dominika Bychawska-Siniarska

Warszawa,    marca 2018 r.

...../2018/PSP/MSZ

**Sąd Najwyższy**  
**Izba Pracy, Ubezpieczeń**  
**Społecznych i Spraw Publicznych**  
Plac Krasińskich 2/4/6  
00-951 Warszawa

Sygn. akt: III SZP 1/18

**Opinia *amicus curiae***  
**Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie zagadnienia prawnego**  
**przedstawionego do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi Sądu**  
**Najwyższego (sygn. akt: III SZP 1/18)**

Helsińska Fundacja Praw Człowieka (dalej jako: Fundacja, HFPC) pragnie niniejszym przedstawić opinię prawną w sprawie zagadnienia prawnego przedstawionego do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów Sądu Najwyższego przez Sąd Najwyższy, wyrażonego w pytaniach:

1. 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 (Dz. U. poz. 1485 ze zm.), a także czy przysługuje mu status strony w postępowaniu toczącym się na skutek odwołania organizatora zgromadzenia od takiego zarządzenia?
2. czy po upływie terminu zgromadzenia zbędne staje się rozpoznanie 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 (Dz. U. poz. 1485 ze zm.)?

**1. Uwagi wprowadzające**

„Opinia przyjaciela sądu” (*amicus curiae*) to znana w praktyce orzeczniczej forma wyrażania przez organizacje pozarządowe poglądu w sprawie rozpatrywanej przed sądem lub trybunałem, któremu taka opinia jest przedstawiana. Opinia *amicus curiae* formułowana jest z uwzględnieniem szczególnej wiedzy oraz na podstawie badań prowadzonych w ramach działalności statutowej organizacji pozarządowej. Opinia ta ma w swoim założeniu pomóc organowi władzy sądowniczej w kompleksowym rozpatrzeniu sprawy, z uwzględnieniem argumentów oraz poglądów, które być może nie są przedstawiane przez strony postępowania, ale są ważne z punktu widzenia interesu publicznego. W tym sensie dla Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka „klientem” nie jest konkretny uczestnik postępowania sądowego, ale Konstytucja i obowiązujący na

jej podstawie porządek prawny w kontekście konkretnych okoliczności faktycznych i prawnych danej sprawy.

„Opinie przyjaciela sądu” były już wielokrotnie składane przez Helsińską Fundację Praw Człowieka w sprawach rozpoznawanych przed sądami powszechnymi, sądami administracyjnymi, Sądem Najwyższym, Trybunałem Konstytucyjnym oraz Europejskim Trybunałem Praw Człowieka.

## 2. Interes Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

Helsińska Fundacja Praw Człowieka jest organizacją pozarządową, której statutowym celem jest ochrona praw człowieka, w tym także kontrola ich przestrzegania przez organy władzy publicznej w Polsce. W ocenie Fundacji, jedną z najbardziej fundamentalnych wolności politycznych jest wolność organizowania i uczestniczenia w pokojowych zgromadzeniach publicznych. Istota zgromadzeń polega na możliwości uzewnętrzniania przez grupę jednostek swoich poglądów i przekonań w drodze manifestowania ich w miejscu publicznym. Poprzez organizację zgromadzeń i uczestnictwo w nich, jednostki mogą realizować inne konstytucyjnie chronione prawa i wolności, jak choćby wolność działalności związków zawodowych i ruchów obywatelskich, wolność myśli, sumienia i wyznania czy prawo do wolnych wyborów. Wolność zgromadzeń pełni zatem nieocenioną rolę w demokratycznym państwie prawnym przyczyniając się istotnie do budowy społeczeństwa obywatelskiego.

Fundacja od początku swojego istnienia podejmuje działania związane z ochroną wolności zgromadzeń w Polsce. W tym zakresie pragniemy wskazać, że w ramach Programu Spraw Precedensowych HFPC prowadzona była przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka sprawa *Bączkowski przeciwko Polsce*, zakończona wydaniem wyroku stwierdzającego naruszenie art. 11 EKPC z uwagi na mankamenty procedury odwoławczej od decyzji o zakazie organizacji zgromadzenia<sup>1</sup>. W 2014 r. HFPC złożyła również opinię *amicus curiae*<sup>2</sup> w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, dotyczącym konstytucyjności uprzednio obowiązującej ustawy Prawo o zgromadzeniach<sup>3</sup>. Postępowanie w tej sprawie doprowadziło do wydania wyroku stwierdzającego niezgodność ustawy z Konstytucją<sup>4</sup>, co wymusiło na ustawodawcy uchwalenie nowego Prawa o zgromadzeniach. Postępowanie legislacyjne w tym zakresie było monitorowane przez HFPC, która złożyła także swoją opinię prawną, wskazującą na mankamenty przedstawionego projektu ustawy<sup>5</sup>. Między innymi właśnie dzięki zaangażowaniu Fundacji uchwalona ostatecznie ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. poz. 1485 ze zm.; dalej: Ustawa) uwzględniła standardy wynikające z orzecznictwa ETPC i TK, w szczególności gwarantując, że procedura

---

<sup>1</sup> Zob. wyrok ETPC z 3 maja 2007 r. w sprawie *Bączkowski i inni przeciwko Polsce*, skarga nr 1543/06.

<sup>2</sup> Opinia *amicus curiae* Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka W sprawie z połączonych wniosków: grupy posłów o sygn. K 44/12, grupy posłów o sygn. K 53/12, Rzecznika Praw Obywatelskich o sygn. K 4/13 dotyczących zgodności niektórych przepisów ustawy - Prawo o zgromadzeniach z Konstytucją RP, Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych, Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, Konwencja o prawach dziecka, 17 kwietnia 2014 r., [http://beta.hfhr.pl/wp-content/uploads/2014/04/HFPC\\_TK\\_amicus\\_17042014.pdf](http://beta.hfhr.pl/wp-content/uploads/2014/04/HFPC_TK_amicus_17042014.pdf) (ostatni dostęp: 20 lutego 2018 r.).

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. Nr 51, poz. 297, ze zm.)

<sup>4</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2014 r., sygn. akt K 44/12.

<sup>5</sup> Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w przedmiocie projektu ustawy – Prawo o zgromadzeniach, 7 kwietnia 2015 r., [http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2015/04/hfpc\\_opinia\\_zgromadzenia\\_7042015.pdf](http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2015/04/hfpc_opinia_zgromadzenia_7042015.pdf) (ostatni dostęp: 20 lutego 2018 r.).

odwoławcza od decyzji o zakazie organizacji zgromadzenia zakończy się przed planowanym terminem zgromadzenia.

Fundacja monitorowała również proces legislacyjny w sprawie ustawy nowelizującej Prawo o zgromadzeniach. W jego toku argumentowała m.in., że projektowane rozwiązania, wprowadzając uprzywilejowaną kategorię „zgromadzeń cyklicznych”, nadmiernie ograniczają wolność zgromadzeń<sup>6</sup>. Z kolei po wejściu w życie tej ustawy<sup>7</sup>, HFPC dwukrotnie wstąpiła do postępowań sądowych dotyczących bezprawnego zakazu organizacji „zgromadzenia uproszczonego” ze względu na jego kolizję ze „zgromadzeniem cyklicznym”. Oba te postępowania zakończyły się wydaniem prawomocnych wyroków stwierdzających, że niedopuszczalne jest zakazanie organizacji „zgromadzenia uproszczonego”<sup>8</sup>.

Mając powyższe na uwadze, zasadna jest konstatacja, że tematyka wolności zgromadzeń znajduje się w orbicie szczególnego zainteresowania Fundacji. Uzasadnia to nasze zaangażowanie w przedmiotowe postępowanie.

Jednocześnie pragniemy zaznaczyć, że zakres niniejszej opinii ograniczony został wyłącznie do zagadnienia prawnego wyrażonego w pytaniu nr 2, tj. zasadności kontynuowania postępowania sądowego w sprawie odwołania od zarządzenia zastępczego Wojewody w sprawie zakazu organizacji zgromadzenia po upływie terminu tego zgromadzenia. Problem ten jest bowiem bezpośrednio związany z wolnością zgromadzeń, prawem do sądu i prawem do skutecznego środka odwoławczego. Opinia nie odnosi się natomiast do pytania nr 1, gdyż w naszej ocenie kwestia legitymacji organu gminy do występowania w postępowaniu sądowym w sprawie odwołania od zarządzenia zastępczego Wojewody jest irrelevantna z perspektywy konstytucyjnych i międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka.

### **3. Geneza obecnego kształtu procedury zaskarżania decyzji o zakazie organizacji zgromadzenia**

Zgodnie z uprzednio obowiązującą ustawą z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. Nr 51, poz. 297, ze zm.; dalej: Ustawa z 1990 r.), organizator zgromadzenia publicznego powinien był zawiadomić organ gminy „w taki sposób, aby wiadomość o zgromadzeniu dotarła nie później niż na 3 dni robocze, a najwcześniej 30 dni przed datą zgromadzenia”. W razie zaistnienia przesłanek określonych w art. 8 Ustawy z 1990 r., organ gminy wydawał decyzję o zakazie zgromadzenia. Powinna ona była zostać doręczona organizatorowi w terminie 3 dni od dnia zawiadomienia, nie później jednak niż na 24 godziny przed datą zgromadzenia. Następnie, organizator mógł złożyć odwołanie od decyzji do wojewody w terminie 24 godzin od jej otrzymania, a w ciągu kolejnych 24 godzin wojewoda powinien był rozpatrzyć odwołanie. Decyzja wojewody podlegała zaskarżeniu do sądu administracyjnego na ogólnych zasadach.

Tak ukształtowana procedura odwoławcza była w oczywisty sposób wadliwa, gdyż nie zapewniała organizatorom realnego dostępu do sądu. Jeśli bowiem organizator złożył zawiadomienie o zgromadzeniu na 3 dni przed jego terminem, to, zważywszy na określone wyżej terminy na podejmowanie poszczególnych czynności, nie było możliwe,

---

<sup>6</sup> Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo o zgromadzeniach (druk sejmowy nr 1044), 29 listopada 2016 r., <http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/11/Opinia-HFPC-prawo-o-zgromadzeniach.pdf> (ostatni dostęp: 20 lutego 2018 r.).

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 13 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy - Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. z 2017 r., poz. 579).

<sup>8</sup> Zob. postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 2 czerwca 2017 r., sygn. akt I Acz 889/17.

aby organizator miał szansę na złożenie skargi do WSA przed planowaną datą zgromadzenia. Nawet jeśli jednak organizator złożył zawiadomienie z dużo większym wyprzedzeniem, uzyskanie orzeczenia sądowego w odpowiednim czasie było bardzo utrudnione.

Wspomniane mankamenty proceduralne prowadziły do naruszeń Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, co potwierdził ETPC we wspomnianym już wyroku w sprawie *Bączkowski i inni przeciwko Polsce*. W sprawie tej skarżący zawiadomili Prezydenta m.st. Warszawy o planach organizacji zgromadzenia stacjonarnego na 9 dni przed jego terminem. Na trzy dni przed datą zgromadzenia Prezydent Miasta wydał jednak decyzję o zakazie. Organizatorzy odwołali się od niej do Wojewody, który wprowadził uchylił zaskarżone decyzje, ale uczynił to kilka dni po planowanej dacie zgromadzenia. Oceniając, czy doszło do naruszenia art. 13 w związku z art. 11 EKPC, Trybunał podkreślił, że „Wolność zgromadzeń może być pozbawiona znaczenia, jeśli nie można korzystać z niej w odpowiednim czasie”<sup>9</sup>. Konieczne jest więc zapewnienie organizatorom zgromadzeń dostępu do takich środków ochrony prawnej, które umożliwią im uzyskanie ostatecznego rozstrzygnięcia (ostatecznego w rozumieniu EKPC, co w warunkach polskich oznacza prawomocny wyrok sądu) w przedmiocie decyzji o zakazie przed planowaną datą zgromadzenia.

Podobne rozstrzygnięcie zapadło w późniejszym wyroku ETPC w sprawie *Stowarzyszenie Wietnamczyków w Polsce „Solidarność i Przyjaźń” przeciwko Polsce*<sup>10</sup>. W tym przypadku organizator złożył zawiadomienie o organizacji zgromadzenia zaplanowanego na 19 maja 2008 r. na 7 dni przed jego terminem. 14 maja 2008 r. wójt gminy wydał decyzję o zakazie. Po dwóch dniach organizator wniósł odwołanie, jednak podobnie jak w przypadku sprawy *Bączkowski*, do jego rozpatrzenia i wydania decyzji o uchyleniu zakazu doszło dopiero w dniu 24 maja. W dniu 16 maja 2008 r. skarżące stowarzyszenie złożyło do organu gminy zawiadomienie o organizacji kolejnego zgromadzenia, tym razem zaplanowanego na 26 maja. Po pięciu dniach wójt wydał decyzję o zakazie zgromadzenia, która ponownie została uchylona przez wojewodę po planowanej dacie zgromadzenia. W wyroku, stwierdzającym naruszenie art. 13 w związku z art. 11 EKPC, ETPC powtórzył, że w przypadku zgromadzeń publicznych za „skuteczne”, w rozumieniu Konwencji, środki odwoławcze można uznać tylko takie, które umożliwiają uzyskanie ostatecznego rozstrzygnięcia przed planowaną datą demonstracji. Środki mające charakter *post-hoc* nie spełniają standardów art. 13 EKPC.

Wyrokiem z dnia 18 września 2014 r. (sygn. akt K 44/12) Trybunał Konstytucyjny uznał przepisy normujące kształt procedury odwoławczej od decyzji o zakazie organizacji zgromadzenia, oraz przepisów Ustawy z 1990 r., za niezgodne z Konstytucją. Uzasadniając niezgodność omawianych regulacji z art. 78 w związku z art. 57 Konstytucji Trybunał wskazał, że nieefektywność procedury odwoławczej wynika „z błędnego ukształtowania terminów podjęcia czynności przez organy władzy publicznej. Chodzi tu o termin doręczenia decyzji o zakazie – najpóźniej na 24 godziny przed datą zgromadzenia (art. 9 ust. 1 prawa o zgromadzeniach) oraz termin rozpatrzenia

---

<sup>9</sup> Cytat z uzasadnienia wyroku na podstawie tłumaczenia zamieszczonego na stronie internetowej Trybunału Konstytucyjnego, [http://trybunal.gov.pl/uploads/media/Sprawa\\_Baczkowski\\_i\\_inni\\_przeciwko\\_Polsce\\_skarga\\_nr\\_1543\\_06\\_wyrok\\_z\\_dnia\\_3\\_maja\\_2007\\_r..pdf](http://trybunal.gov.pl/uploads/media/Sprawa_Baczkowski_i_inni_przeciwko_Polsce_skarga_nr_1543_06_wyrok_z_dnia_3_maja_2007_r..pdf) (ostatni dostęp: 22 lutego 2018 r.).

<sup>10</sup> Wyrok ETPC z 2 maja 2017 r. w sprawie *Stowarzyszenie Wietnamczyków w Polsce „Solidarność i Przyjaźń” przeciwko Polsce*, skarga nr 7389/09.

odwołania od tej decyzji – 24 godziny od jego otrzymania (art. 9 ust. 4 ustawy). Zastosowanie obu tych przepisów powoduje wykorzystanie całego czasu pozostałego między wydaniem decyzji przez organ gminy a planowaną datą zgromadzenia publicznego. Dzieje się tak niezależnie od aktywności samego zainteresowanego. Nawet natychmiastowe wniesienie odwołania od decyzji o zakazie zgromadzenia może w praktyce nie mieć wpływu na rozstrzygnięcie jego sprawy w terminie adekwatnym z punktu widzenia ochrony wolności zgromadzeń. Ustawodawca nie tylko nie przewidział odpowiedniego terminu podjęcia działań przez organy administracji państwowej, ale w ogóle pominął również możliwość weryfikacji wydanej przez te podmioty decyzji na drodze sądowej. Nie można zatem istniejącej procedury odwoławczej uznawać za efektywną w tym wymiarze, jaki wynika z treści powołanych w tym wypadku wzorców kontroli.“

Powyższe wyroki ETPC i TK wymusiły na polskim ustawodawcy uchwalenie nowej ustawy, która wprowadziła znacząco odmienną procedurę odwoławczą.

#### **4. Zaskarżanie decyzji o zakazie organizacji zgromadzenia w świetle obecnej Ustawy**

Ustawa przewiduje kilka trybów organizacji zgromadzeń publicznych. Co istotne w kontekście omawianego problemu prawnego, różnią się one także pod względem kształtu procedury odwoławczej.

Co do zasady, organizator zgromadzenia powinien zawiadomić 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. Najpóźniej na 96 dni przed terminem zgromadzenia organ gminy może wydać decyzję o zakazie (jeśli spełnione są przesłanki określone w art. 14 Ustawy). Od decyzji tej organizator może złożyć, w ciągu 24 godzin od umieszczenia decyzji w Biuletynie Informacji Publicznej, odwołanie do właściwego miejscowo Sądu Okręgowego. Ten powinien rozpoznać sprawę i wydać postanowienie w ciągu kolejnych 24 godzin, a strona może je zaskarżyć w drodze zażalenia w terminie 24 godzin od wydania. Sąd Apelacyjny również związany jest 24 godzinnym terminem na rozpatrzenie środka odwoławczego. Tak uregulowana procedura co do zasady zapewnia, że postępowanie sądowe w sprawie legalności decyzji o zakazie organizacji zgromadzenia zakończy się prawomocnie przed planowanym terminem demonstracji.

Nieco inaczej wygląda procedura organizacji zgromadzeń w tzw. postępowaniu uproszczonym. Tryb ten znajduje zastosowanie, gdy „(...) organizator zgromadzenia uzna, że planowane zgromadzenie nie będzie powodować utrudnień w ruchu drogowym, a w szczególności powodować zmiany w jego organizacji (...)“ (art. 21 Ustawy). W przypadku zgromadzenia organizowanego w postępowaniu uproszczonym organizator może notyfikować organ gminy nawet na 2 dni przed planowanym terminem zgromadzenia. Co więcej, organ gminy nie może wydać w decyzji o zakazie organizacji zgromadzenia – wynika to wprost z art. 26 Ustawy, który pośród przepisów, jakie należy stosować odpowiednio do postępowania uproszczonego, nie wymienia art. 14 Ustawy, regulującego kompetencję organu gminy do wydawania decyzji o zakazie. Motywy wyłączenia możliwości zakazania organizacji zgromadzenia uproszczonego przedstawiono w uzasadnieniu projektu Ustawy: „Do zgromadzeń takich nie będą miały zastosowania przepisy dotyczące zakazu organizacji zgromadzeń. Wydanie takiej decyzji uniemożliwiłoby bowiem przeprowadzenie opisanej powyżej procedury

odwoławczej”<sup>11</sup>. Argument ten jest słuszny – skoro zgromadzenie organizowane w omawianym trybie może być notyfikowane organowi nawet na 2 dni przed planowanym terminem, to od ewentualnej decyzji organu gminy o zakazie organizatorowi nie przysługiwałyby żadne skuteczne środki odwoławcze w rozumieniu przytoczonego wyżej orzecznictwa ETPC. Prowadziłoby to do kolejnych naruszeń Konstytucji i EKPC, a przecież to właśnie realizacja standardów konstytucyjnych i konwencyjnych była głównym celem Ustawy.

Z przyczyn oczywistych, niedopuszczalne jest także zakazanie zgromadzenia spontanicznego. Do jego istoty należy bowiem to, że nie podlega ono obowiązkowi uprzedniego zgłoszenia.

Ustawa z dnia 13 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy - Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. z 2017 r., poz. 579) wprowadziła nową kategorię zgromadzeń – „zgromadzenia cykliczne”, których warunki organizacji określa art. 26a ust. 1 Ustawy. Zgromadzeniom cyklicznym przysługuje bezwzględne pierwszeństwo w wyborze miejsca i czasu zgromadzenia. Zgodnie z art. 14 pkt 3 Ustawy, jeśli zgromadzenie „zwykłe” ma się odbyć w miejscu i czasie zgromadzenia cyklicznego, organ gminy musi wydać decyzję o zakazie. Co więcej, jeżeli najpierw zgłoszono organizację zgromadzenia „zwykłego” w określonym miejscu i czasie, a następnie wojewoda wydał decyzję o zgodzie na organizację w tym miejscu zgromadzenia cyklicznego, organ gminy powinien wydać decyzję o zakazie zgromadzenia „zwykłego” (art. 26b ust. 3 Ustawy). Jeżeli tego nie uczyni, wojewoda wydaje niezwłocznie zarządzenie zastępcze o zakazie (art. 26b ust. 4 Ustawy). Ustawa nie precyzuje, czy, a jeśli tak, to w jakim trybie, zarządzenie zastępcze wojewody podlega zaskarżeniu, jednakże w wyroku z dnia 16 marca 2017 r. (sygn. akt Kp 1/17)<sup>12</sup> Trybunał Konstytucyjny wskazał, że przyjmując interpretację prokonstytucyjną, należy uznać, że zarządzenie zastępcze jest zaskarżalne. Trybunał nie przesądził przy tym, czy zastosowanie powinny tu znaleźć przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, czy też może procedura odwoławcza określona w Ustawie. W praktyce przyjęto jednak to drugie rozwiązanie.

### **5. Dopuszczalność zakazania organizacji zgromadzenia „uproszczonego” z uwagi na jego kolizję ze zgromadzeniem cyklicznym**

Po wejściu w życie wspomnianej nowelizacji Ustawy, pojawiły się wątpliwości co do możliwości wydania przez organ gminy (a w razie jego bezczynności – przez wojewodę w drodze zarządzenia zastępczego) zakazu organizacji zgromadzenia „uproszczonego” ze względu na jego kolizję ze zgromadzeniem cyklicznym. Zdaniem HFPC, w świetle przepisów Ustawy jest to zdecydowanie wykluczone.

Zgodnie z art. 26b ust. 3 Ustawy, „Jeżeli wojewoda wydał zgodę na odbycie zgromadzenia cyklicznego w miejscu i czasie, w których miało się odbyć inne zgromadzenie, organ gminy, w ciągu 24 godzin od otrzymania informacji, o której mowa w ust. 2 [tj. informacji o wydaniu przez wojewodę decyzji o zgodzie na organizację zgromadzenia cyklicznego – dop. HFPC], wydaje decyzję, o której mowa w art. 14 pkt 3 [tj. decyzję o zakazie organizacji zgromadzenia ze względu na jego kolizję ze

---

<sup>11</sup> Uzasadnienie projektu ustawy Prawo o zgromadzeniach (druk sejmowy nr 3518, Sejm VII kadencji), s. 3.

<sup>12</sup> Helsińska Fundacja Praw Człowieka pragnie jednak podkreślić, że rozstrzygnięcie to zostało wydane przez Trybunał Konstytucyjny w składzie, w którym uczestniczyły trzy osoby nieprawidłowo wybrane na stanowiska sędziowskie zajęte przez sędziów wybranych przez Sejm VII kadencji. Okoliczność ta nie pozostaje bez wpływu na ocenę mocy prawnej takiego rozstrzygnięcia.

zgromadzeniem cyklicznym – dop. HFPC]”. Jak już wskazano, w razie niewydania przez organ gminy decyzji o zakazie organizacji zgromadzenia, wojewoda powinien wydać zarządzenie zastępcze o zakazie.

Według Wojewody Mazowieckiego, art. 26b ust. 3 i 4 Ustawy może znaleźć zastosowanie także względem zgromadzeń uproszczonych. Ma to wynikać z faktu posłużenia się przez ustawodawcę zwrotem „inne zgromadzenie”. Wprawdzie art. 26b ust. 3 odsyła do art. 14, jednak czyni to wyłącznie co do typu rozstrzygnięcia, jakie należy wydać, a nie jego możliwego zakresu podmiotowego.

W ocenie HFPC taka interpretacja jest jednak niewłaściwa.

Po pierwsze, już odczytując omawiany przepis literalnie należy dojść do wniosku, że nie umożliwi on wydania decyzji (zarządzenia zastępczego) o zakazie zgromadzenia uproszczonego. Skoro bowiem zobowiązuje on organ gminy do wydania decyzji, „o której mowa w art. 14 pkt 3”, a owa „decyzja, o której mowa w art. 14 pkt 3” nie może być wydana w odniesieniu do zgromadzeń uproszczonych, to znaczy, że również w przypadku określonym w art. 26b ust. 3 zgromadzenie uproszczone nie może być zakazane.

Po drugie, jak już wskazano, art. 26b ust. 3 i 4 odnoszą się do takich sytuacji, gdy zgromadzenie zwykłe zostało zgłoszone zanim wydano zgodę na organizację zgromadzenia cyklicznego. Świadczy o tym użycie zwrotu „miało się odbyć inne zgromadzenie”. Omawiane przepisy nie dotyczą natomiast przypadków odwrotnych, a więc gdy zgłoszenie organizacji zgromadzenia „zwykłego” wpływa do organ gminy już po tym, jak została wydana zgoda na organizację zgromadzenia cyklicznego. W takiej sytuacji organ gminy powinien wydać decyzję o zakazie na podstawie art. 14 pkt 3 Ustawy. Jeśli uznalibyśmy, że w tym pierwszym przypadku można zakazać organizacji zgromadzenia uproszczonego, a w drugim nie, to doszłoby do trudnej do uzasadnienia niespójności.

Po trzecie, przepisy regulujące procedurę zaskarżania decyzji organu gminy, z mocy art. 26e Ustawy stosowane odpowiednio do zgromadzeń cyklicznych, są niedostosowane do charakterystyki zgromadzeń uproszczonych. Przykładowo, jak już wskazano, decyzja o zakazie powinna być wydana najpóźniej na 96 godzin przed planowanym terminem zgromadzenia. Jednakże zgromadzenie uproszczone może być zgłoszone nawet na 48 godzin przed jego planowaną datą, co uniemożliwia realizację dyspozycji wskazanej normy. *Notabene*, omówiona niżej praktyka wydawania przez Wojewodę Mazowieckiego zarządzeń zastępczych o zakazie organizacji zgromadzenia uproszczonego wskazuje, że organ ten nie czuje się związany terminami na rozpatrzenie sprawy, nierzadko wydając zarządzenia na krótko przed rozpoczęciem zgromadzenia lub nawet w jego trakcie.

Po czwarte, dopuszczenie możliwości zakazania zgromadzenia uproszczonego ze względu na kolizję ze zgromadzeniem uproszczonym prowadziłoby do naruszenia Konstytucji i EKPC, a tym samym wypaczenia całego sensu Ustawy, jakim było, jak już wskazano, dostosowanie polskiego stanu prawnego do współczesnych standardów praw człowieka. Jak już bowiem zaznaczono we wcześniejszych rozważaniach, w przypadku zgromadzeń uproszczonych nie jest możliwe prawomocne zakończenie procedury odwoławczej od zakazu organizacji przed planowanym terminem zgromadzenia. Dochodziłoby więc do sytuacji analogicznych do tych - znanych ze spraw *Bączkowski przeciwko Polsce* czy *Stowarzyszenie Wietnamczyków w Polsce przeciwko Polsce*, a więc pozbawienia organizatorów dostępu do skutecznych środków odwoławczych.

## **6. Stosowanie Ustawy w zakresie zarządzeń zastępczych na terenie województwa mazowieckiego**

Od czasu wejścia w życie wspomnianej nowelizacji do Ustawy do połowy lutego 2018 r. Wojewoda Mazowiecki wydał trzy decyzje o zgodzie na organizację zgromadzeń cyklicznych oraz 32 zarządzenia zastępcze o zakazie organizacji zgromadzenia z uwagi na jego kolizję ze zgromadzeniem cyklicznym. Wszystkie zarządzenia zastępcze dotyczyły zgromadzeń organizowanych w postępowaniu przyspieszonym.

Zgodnie z informacją przekazaną HFPC przez Wojewodę Mazowieckiego, w dotychczasowych postępowaniach sądowych uchylono 5 zarządzeń zastępczych wojewody. W dwóch prawomocnych orzeczeniach zaprezentowano jednak wykładnię dopuszczającą zakazanie organizacji zgromadzenia uproszczonego i na tej podstawie oddalono zażalenie organizatorów<sup>13</sup>.

Jak już wskazano, Fundacja dwukrotnie uczestniczyła w postępowaniach sądowych dotyczących legalności zarządzenia zastępczego Wojewody Mazowieckiego o zakazie organizacji zgromadzenia uproszczonego. W pierwszym z nich Sąd Okręgowy w Warszawie uchylił zaskarżone zarządzenie zastępcze<sup>14</sup>, a postępowanie przed Sądem Apelacyjnym w Warszawie, wszczęte po złożeniu zażalenia przez Wojewodę, zostało umorzone ze względu na jego bezprzedmiotowość<sup>15</sup>. Szczególnie warte uwagi jest drugie z postępowań, zakończone wydaniem przez Sąd Apelacyjny w Warszawie w dniu 2 czerwca 2017 r. (sygn. akt I ACz 889/17) prawomocnego postanowienia utrzymującego w mocy postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 31 maja 2017 r. (sygn. akt XXIV Ns 43/17) o uchyleniu zarządzenia zastępczego Wojewody. W uzasadnieniu orzeczenia Sąd Apelacyjny wskazał m.in. „Wszelkie ograniczenia wolności zgromadzeń powinny nie tylko spełniać test niezbędności i proporcjonalności, ale przede wszystkim powinny być wprost przewidziane przepisami prawa. Nie mogą być domniemywane albo kreowane na zasadzie analogii. Aktualnie obowiązująca ustawa przewiduje ograniczenia w organizacji zgromadzeń zwoływanych w trybie zwykłym (zgodnie z przepisami rozdziału 2 ustawy) na rzecz uprzywilejowania zgromadzeń cyklicznych, którym art. 2 ust. 1 in fine przyznaje prawo wyboru miejsca i czasu, art. 14 ust. 3 oraz art. 26b ust. 3 nakazuje organowi gminy zakazanie zgromadzenia, które miałyby się odbyć w miejscu i czasie, w których odbywają się zgromadzenia cykliczne, zaś art. 26b ust. 4 przyznaje wojewodzie prawo niezwłocznego wydania zarządzenia zastępczego o zakazie zgromadzenia, gdyby organ gminy nie zastosował się do art. 26b ust. 3. Tego rodzaju uprawnienia, limitujące wolność zgromadzeń, nie zostały natomiast przyznane organowi gminy ani wojewodzie w stosunku do zgromadzeń zwoływanych w trybie uproszczonym. Wobec tego brak jest podstaw do dopatrywania się w tym przypadku takich samych ograniczeń wolności zgromadzeń, jakie ustawodawca przewidział dla zgromadzeń organizowanych w trybie zwykłym.”

Niestety, pomimo tego orzeczenia oraz jednoznacznie brzmiących przepisów Ustawy, Wojewoda Mazowiecki nie zaniechał praktyki dalszego zakazywania zgromadzeń uproszczonych. Jak już wskazano, łącznie wydał aż 32 zarządzenia zastępcze o tej treści. Co więcej, w wielu przypadkach zarządzenie wydano na krótko przed planowaną datą zgromadzenia albo wręcz już w trakcie zgromadzenia, co

---

<sup>13</sup> Zob. postanowienie Sądu Okręgowego z dnia 14 sierpnia 2017 r., sygn. akt XXV Ns 129/17 oraz postanowienie Sądu Apelacyjnego z dnia 13 sierpnia 2017 r., sygn. akt VI Acz 1981/17.

<sup>14</sup> Postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 10 maja 2017 r., sygn. akt XXIV Ns 37/17.

<sup>15</sup> Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 12 maja 2017 r., sygn. akt VI Acz 1170/17.



uniemożliwiło organizatorom złożenie odwołania i uzyskanie orzeczenia sądu przed jej upływem. Szczegółowe dane dotyczące wszystkich zakazanych zgromadzeń uproszczonych przedstawia poniższa tabela<sup>16</sup>:

<b>Planowana data i godzina zgromadzenia</b>	<b>Data i godzina publikacji informacji o zgromadzeniu w BIP m.st. Warszawy</b>	<b>Data wydania zarządzenia zastępczego o zakazie przez Wojewodę Mazowieckiego</b>	<b>Data i godzina publikacji zarządzenia zastępczego w BIP Wojewody Mazowieckiego</b>
10 maja 2017 r., godz. 18.00-22.00	19 kwietnia 2017 r., godz. 12.37	8 maja 2017 r.	8 maja 2017 r., godz. 18.29
10 maja 2017 r., godz. 8.00-22.00	9 maja 2017 r., brak informacji o godzinie <sup>17</sup>	9 maja 2017 r.	9 maja 2017 r., godz. 20.54
10 czerwca 2017 r., godz. 18.00-22.00	15 maja 2017 r., godz. 13.51	29 maja 2017 r.	29 maja 2017 r., godz. 12.00
10 czerwca 2017 r., godz. 8.00-22.00	7 czerwca 2017 r., godz. 15.02	9 czerwca 2017 r.	9 czerwca 2017 r., godz. 16.24
10 lipca 2017 r., godz. 6.00-22.00	7 lipca 2017 r., godz. 15.03	10 lipca 2017 r.	10 lipca 2017 r., godz. 16.05
10 lipca 2017 r., godz. 18.00-22.00	21 czerwca 2017 r., godz. 15.55	10 lipca 2017 r.	10 lipca 2017 r., godz. 16.15
10 sierpnia 2017 r., godz. 17.00-22.00	9 sierpnia 2017 r., godz. 14:37 <sup>18</sup>	10 sierpnia 2017 r.	10 sierpnia 2017 r., godz. 15.10
10 sierpnia 2017 r., godz. 18.00-22.00	7 sierpnia 2017 r., godz. 15.13	10 sierpnia 2017 r.	10 sierpnia 2017 r., godz. 15.15
10 sierpnia 2017 r., godz. 6.00-22.00	9 sierpnia 2017 r., godz. 8.30	10 sierpnia 2017 r.	10 sierpnia 2017 r., godz. 15.20

<sup>16</sup> Tabela została sporządzona na podstawie danych zawartych w BIP Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie (<http://bip.mazowieckie.pl/contents/443>; ostatni dostęp: 1 marca 2018 r.) oraz m.st. Warszawy ([https://bip.warszawa.pl/Menu\\_przedmiotowe/ogloszenia/zgromadzenia\\_publiczne/wykaz\\_zgromadzen.htm](https://bip.warszawa.pl/Menu_przedmiotowe/ogloszenia/zgromadzenia_publiczne/wykaz_zgromadzen.htm); ostatni dostęp: 1 marca 2018 r.).

<sup>17</sup> W BIP m.st. Warszawy widnieje informacja o publikacji w dniu 10 maja 2017 r. o godz. 11, jednak po kliknięciu w widok szczegółowy okazuje się, że informacja o zgromadzeniu została wprowadzona do systemu w dniu 9 maja 2017 r.

<sup>18</sup> Na podstawie danych w BIP trudno jednoznacznie ustalić, kiedy opublikowano informację o zgromadzeniu. Z jednej strony widnieje informacja o publikacji w dniu 9 maja 2017 r. o godz. 14.37, a z drugiej po kliknięciu w widok szczegółowy okazuje się, że informacja o zgromadzeniu została wprowadzona do systemu w dniu 2 sierpnia 2017 r.

10 sierpnia 2017 r., godz. 10.00-22.00	9 sierpnia 2017 r., godz. 8.30	10 sierpnia 2017 r.	10 sierpnia 2017 r., godz. 15.25
10 września 2017 r., godz. 18.00-22.00	29 sierpnia 2017 r., godz. 10.48	10 września 2017 r.	10 września 2017 r., godz. 12.00
10 września 2017 r., godz. 6.00-22.00	8 września 2017 r., godz. 15.14	10 września 2017 r.	10 września 2017 r., godz. 12.10
10 października 2017 r., godz. 18.00- 22.00	26 września 2017 r., godz. 13.21	10 października 2017 r.	10 października 2017 r., godz. 15.49
10 października 2017 r., godz. 6.00- 22.00	9 października 2017 r., godz. 14.20	10 października 2017 r.	10 października 2017 r., godz. 15.55
10 października 2017 r., godz. 9.00- 22.00	9 października 2017 r., godz. 14.20	10 października 2017 r.	10 października 2017 r., godz. 16.25
10 października 2017 r., godz. 16.00- 22.00	9 października 2017 r., godz. 14.20	10 października 2017 r.	10 października 2017 r., godz. 16.25
10 listopada 2017 r., godz. 18.00-22.00	8 listopada 2017 r., godz. 14.58	10 listopada 2017 r.	10 listopada 2017 r., godz. 15.50
10 listopada 2017 r., godz. 19.00-22.00	9 listopada 2017 r., godz. 13.42	10 listopada 2017 r.	10 listopada 2017 r., godz. 15.59
11 listopada 2017 r., godz. 11.00-15.00	23 października 2017 r., godz. 14.49	10 listopada 2017 r. <sup>19</sup>	10 listopada 2017 r., godz. 16.00
11 listopada 2017 r., godz. 11.30-16.00	10 listopada 2017 r., brak informacji o godzinie	10 listopada 2017 r. <sup>20</sup>	10 listopada 2017 r., godz. 16.04
9/10 grudnia 2017 r., godz. 18.00-8.00	8 grudnia 2017 r., godz. 14.20	9 grudnia 2017 r. <sup>21</sup>	9 grudnia 2017 r., godz. 18.20
10 grudnia 2017 r., godz. 18.00-22.00	16 listopada 2017 r., godz. 15.27	9 grudnia 2017 r.	9 grudnia 2017 r., godz. 17.59

<sup>19</sup> Zakaz w zakresie godzin 14.00-15.00.

<sup>20</sup> Zakaz w zakresie godzin 14.00-16.00.

<sup>21</sup> Zakaz w zakresie 10 grudnia w godzinach 6.00-8.00.

10 grudnia 2017 r., godz. 15.00-22.00	6 grudnia 2017 r., godz. 14.12	9 grudnia 2017 r.	9 grudnia 2017 r., godz. 18.04
10 grudnia 2017 r., godz. 8.00-22.00	8 grudnia 2017 r., godz. 14.20	9 grudnia 2017 r.	9 grudnia 2017 r., godz. 18.14
10 grudnia 2017 r., godz. 11.15-15.45	8 grudnia 2017 r., godz. 14.20	9 grudnia 2017 r.	9 grudnia 2017 r., godz. 18.20
10 stycznia 2018 r., godz. 15.00-22.00	8 stycznia 2018 r., godz. 13.31	10 stycznia 2018 r.	10 stycznia 2018 r., godz. 13.54
10 stycznia 2018 r., godz. 8.00-22.00	9 stycznia 2018 r., godz. 13.29	10 stycznia 2018 r.	10 stycznia 2018 r., godz. 13.59
10 stycznia 2018 r., godz. 18.00-22.00	15 grudnia 2017 r., godz. 10.51	10 stycznia 2018 r.	10 stycznia 2018 r., godz. 16.55
10 lutego 2018 r., godz. 15.00-22.00	8 lutego 2018 r., godz. 15.02	10 lutego 2018 r.	10 lutego 2018 r., godz. 14.30
10 lutego 2018 r., godz. 8.50-20.10	8 lutego 2018 r., godz. 9.27	10 lutego 2018 r.	10 lutego 2018 r., godz. 15.00
10 lutego 2018 r., godz. 8.00-22.00	9 lutego 2018 r., godz. 13.57	10 lutego 2018 r.	10 lutego 2018 r., godz. 15.00
10 lutego 2018 r., godz. 18.00-22.00	16 stycznia 2018 r., godz. 14.57	10 lutego 2018 r.	10 lutego 2018 r., godz. 15.30

Jak widać, w 21 z 32 przypadków zarządzenie zastępcze Wojewody zostało wydane w dniu planowanego rozpoczęcia zgromadzenia. Jego publikacja następowała zwykle na 2-3 godziny przed planowanym rozpoczęciem zgromadzenia, co znacząco utrudniało organizatorowi sporządzenie i wniesienie odwołania, nie mówiąc już o uzyskaniu orzeczenia sądu. Co więcej, aż dziesięciokrotnie zarządzenie zastępcze było publikowane w trakcie trwania zgromadzenia. W 11 przypadkach zarządzenie zastępcze Wojewody zostało wydane przed dniem zgromadzenia, z czego dziewięciokrotnie w dniu poprzedzającym planowany dzień zgromadzenia. Czterokrotnie jednak jego publikacja następowała w godzinach popołudniowych lub wieczornych, podczas gdy zgromadzenie rozpoczynało się o godzinie 6.00 lub 8.00, co również uniemożliwiało złożenie odwołania i uzyskanie orzeczenia sądowego. W pozostałych pięciu sprawach teoretycznie możliwe było wydanie orzeczenia przez sąd I instancji, ale już z całą pewnością nie przez sąd II instancji. Jedynie dwa razy, w dniach 8 maja i 29 maja 2017 r., zarządzenie zastępcze zostało opublikowane wcześniej niż na jeden dzień przed rozpoczęciem zgromadzenia, przy czym jedynie w tym drugim przypadku realne było wydanie orzeczeń merytorycznych przez sądy obu instancji przed terminem zgromadzenia.

Niejednokrotnie tak późne wydawanie i publikowanie zarządzeń zastępczych przez Wojewodę było spowodowane tym, że także i informacje o zgromadzeniach były zamieszczane w BIP m.st. Warszawy na krótko przed terminem planowanego ich rozpoczęcia. To z kolei jest konsekwencją specyfiki postępowania uproszczonego, w którym organizator może zawiadomić organ gminy nawet na 2 dni przed datą planowanego zgromadzenia. Ta okoliczność nie może jednak stanowić usprawiedliwienia dla działalności wojewody (gdyż organizatorom nie można czynić zarzutu, że korzystają ze swojego prawa do zawiadomienia organu gminy na 2 dni przed terminem zgromadzenia), lecz jest kolejnym argumentem za tezą, że zakazywanie zgromadzeń uproszczonych jest sprzeczne z *ratio legis* Ustawy.

Co więcej, w pięciu przypadkach informacja o zgromadzeniu została opublikowana w BIP m.st. Warszawy na dłużej niż 10 dni przed jego planowanym terminem, a mimo to zarządzenie zastępcze Wojewody i tak zostało wydane dopiero w dniu rozpoczęcia zgromadzenia. W tym kontekście szczególną uwagę należy zwrócić na zarządzenia zastępcze wydawane wobec organizatora zgromadzeń uproszczonych na skwerze Hoovera, które planowane były na 10 dzień każdego miesiąca w godzinach 18.00-22.00. Organizator zazwyczaj składał zawiadomienie o organizacji zgromadzenia ze znaczącym wyprzedzeniem. W maju 2017 r. informacja w tej sprawie została umieszczona w BIP m.st. Warszawy w dniu 19 kwietnia 2017 r., a decyzja wojewody została wydana 8 maja 2017 r. Umożliwiło to organizatorowi skuteczne odwołanie się i uzyskanie orzeczenia uchylającego zarządzenie zastępcze wojewody w dniu 10 maja 2017 r., przed rozpoczęciem zgromadzenia<sup>22</sup>. Od orzeczenia tego odwołał się wojewoda, ale Sąd Apelacyjny umorzył postępowanie z uwagi na jego bezprzedmiotowość<sup>23</sup> (zob. wyżej). W przypadku zgromadzenia zaplanowanego na 10 czerwca 2017 r., Wojewoda wydał zarządzenie zastępcze dużo szybciej – już 29 maja 2017 r. Dzięki temu, mogło zostać przeprowadzone pełne, dwuinstancyjne postępowanie sądowe, zakończone wydaniem prawomocnego wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie<sup>24</sup> stwierdzającego bezprawność zarządzenia zastępczego. Dopiero po wydaniu tych orzeczeń i ugruntowaniu się wykładni, że w świetle Ustawy wojewodowie nie mogą zakazywać zgromadzeń uproszczonych, Wojewoda Mazowiecki zaczął wydawać zarządzenia zastępcze w dniu planowanego rozpoczęcia zgromadzenia, uniemożliwiając (lub znacząco utrudniając) organizatorom skuteczne przeprowadzenie postępowania odwoławczego. I tak, informacja o organizacji zgromadzenia na skwerze Hoovera w dniu 10 lipca 2017 r. w godzinach 18.00-22.00 została opublikowana w BIP m.st. Warszawy już 21 czerwca 2017 r. o godz. 15.55. Wojewoda wydał jednak zarządzenie zastępcze o zakazie organizacji dopiero w dniu 10 lipca<sup>25</sup>, a w BIP opublikowano je tego samego dnia o godz. 16.15<sup>26</sup>, tj. zaledwie godzinę i czterdzieści pięć minut przed planowanym rozpoczęciem demonstracji. Sytuacja powtórzyła się we wrześniu: informacja o zgromadzeniu zaplanowanym na 10 września 2018 r. w godz. 18.00-22.00 została zamieszczona w BIP 29 sierpnia 2017 r., a zarządzenie Wojewody wydano w dniu 10

---

<sup>22</sup> Zob. przywoływane już postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 10 maja 2017 r., sygn. akt XXIV Ns 37/17.

<sup>23</sup> Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 12 maja 2017 r., sygn. akt VI ACz 1170/17.

<sup>24</sup> Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 2 czerwca 2017 r., sygn. akt I ACz 889/17.

<sup>25</sup> Zarządzenie z dnia 10 lipca 2017 r., znak: WSO-I.6110.8.2017.

<sup>26</sup> BIP Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, <http://bip.mazowieckie.pl/contents/content/443/18662> (ostatni dostęp: 27 lutego 2018 r.).

września<sup>27</sup> i opublikowano w BIP tego samego dnia o godz. 12.00<sup>28</sup>. Podobnie było<sup>29</sup> w październiku (informacja w BIP m.st. Warszawy: 26 września, publikacja zarządzenia Wojewody: 10 października, na 2 godziny i 11 minut przed rozpoczęciem zgromadzenia<sup>30</sup>), styczniu (informacja w BIP m.st. Warszawy: 15 grudnia, publikacja zarządzenia Wojewody 10 stycznia, na godzinę i 5 minut przed rozpoczęciem zgromadzenia<sup>31</sup>) i lutym (informacja w BIP m.st. Warszawy: 16 stycznia, publikacja zarządzenia Wojewody 10 lutego, na 2 godziny i 30 minut przed rozpoczęciem zgromadzenia<sup>32</sup>). Jedynie w grudniu Wojewodzie udało się wydać zarządzenie zastępcze w dniu poprzedzającym planowaną datę zgromadzenia (o godz. 17.59, tj. na 24 godziny przed rozpoczęciem demonstracji<sup>33</sup>).

## **7. Umarzanie postępowań odwoławczych z uwagi na upływ terminu zgromadzenia**

Z informacji udzielonych HFPC przez Wojewodę Mazowieckiego wynika, że pięć postępowań sądowych dotyczących zarządzeń zastępczych zostało umorzonych ze względu na swoją bezprzedmiotowość. Jedno z takich postanowień, konkretnie postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 12 maja 2017 r., zostało wydane w postępowaniu, w którym uczestniczyła HFPC. Postępowanie to dotyczyło zarządzenia zastępczego Wojewody Mazowieckiego o zakazie organizacji zgromadzenia na skwerze Hoovera w Warszawie w dniu 10 maja 2017 r. Zarządzenie zastępcze zostało uchylone postanowieniem Sądu Okręgowego z dnia 10 maja 2017 r., dzięki czemu zgromadzenie mogło odbyć się zgodnie z prawem. Orzeczenie Sądu Okręgowego zostało jednak zaskarżone przez Wojewodę Mazowieckiego. Sąd Apelacyjny, uzasadniając umorzenie postępowania, wskazał, że istotą przepisów Ustawy regulujących postępowanie odwoławcze od decyzji (zarządzeń zastępczych) o zakazie zgromadzenia jest przeprowadzenie kontroli sądowej w taki sposób, aby umożliwić organizatorowi uzyskanie wiążącego rozstrzygnięcia w sprawie przed dniem zgromadzenia. Tym samym, w sytuacji, gdy termin zgromadzenia już minął, postępowanie jest bezprzedmiotowe („zbędne” w rozumieniu art. 355 § 1 k.p.c.).

W omówionym wyżej przypadku zgromadzenie ostatecznie mogło się odbyć zgodnie z prawem. Niemniej, jak już wskazano, w zdecydowanej większości przypadków zarządzenia zastępcze Wojewody Mazowieckiego były wydawane w dniu zgromadzenia

---

<sup>27</sup> Zarządzenie z dnia 10 września 2017 r., znak: WSO-I.6110.14.2017.

<sup>28</sup> BIP Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, <http://bip.mazowieckie.pl/contents/content/443/19058> (ostatni dostęp: 27 lutego 2018 r.).

<sup>29</sup> W sierpniu i w listopadzie Wojewoda również wydał zarządzenie zastępcze o zakazie organizacji zgromadzenia na skwerze Hoovera w dniu jego rozpoczęcia, choć w tych przypadkach informacje o zgromadzeniach zostały umieszczone w BIP m.st. Warszawy z krótszym wyprzedzeniem (odpowiednio: na 2 i 3 dni przed terminem zgromadzenia).

<sup>30</sup> Zarządzenie Wojewody Mazowieckiego z dnia 10 października 2017 r., znak: WSO-I.6110.16.2017; BIP Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, <http://bip.mazowieckie.pl/contents/content/443/19162> (ostatni dostęp: 8 marca 2018 r.).

<sup>31</sup> Zarządzenie Wojewody Mazowieckiego z dnia 10 stycznia 2018 r., znak: WSO-I.6110.1.1.2018; BIP Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, <http://bip.mazowieckie.pl/contents/content/443/19701> (ostatni dostęp: 8 marca 2018 r.).

<sup>32</sup> Zarządzenie Wojewody Mazowieckiego z dnia 10 lutego 2018 r., znak: WSO-I.6110.1.4.2018, BIP Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, <http://bip.mazowieckie.pl/contents/content/443/19922> (ostatni dostęp: 8 marca 2018 r.).

<sup>33</sup> Zarządzenie Wojewody Mazowieckiego z dnia 9 grudnia 2018 r., znak: WSO-I.6110.26.2017, <http://bip.mazowieckie.pl/contents/content/443/19561> (ostatni dostęp: 8 marca 2018 r.).

i publikowane w BIP na kilka godzin przed jego rozpoczęciem albo nawet w jego trakcie. W takich sytuacjach często niemożliwe było uzyskanie nawet orzeczenia sądu I instancji, a zatem w chwili rozpoczęcia zgromadzenia (lub w jego trakcie) w mocy pozostawało zarządzenie zastępcze o zakazie. Organizacja demonstracji wbrew zakazowi może z kolei wiązać się z negatywnymi konsekwencjami dla organizatora (zob. przede wszystkim art. 52 § 2 pkt 2 Kodeksu wykroczeń sankcjonujący organizowanie zgromadzenia bez wymaganego zawiadomienia lub przewodniczenie takiemu zgromadzeniu lub zgromadzeniu zakazanemu ), a także i uczestników zgromadzenia (jeśli zostanie ono uznane za zbiegowisko w rozumieniu art. 50 Kodeksu wykroczeń). Ergo, jest oczywiste, że wydając zarządzenie zastępcze o zakazie organizacji zgromadzenia uproszczonego wojewoda może skutecznie uniemożliwić jego odbycie.

Z przytoczonych wcześniej orzeczeń ETPC wynika, że pozbawienie organizatora zakazanego zgromadzenia możliwości zaskarżenia decyzji o zakazie zgromadzenia i uzyskania prawomocnego orzeczenia sądu przed planowanym terminem demonstracji, narusza art. 11 w związku z art. 13 EKPC. Środki zaskarżenia inicjujące kontrolę *ex post* nie mogą bowiem zostać uznane za „skuteczne”. Mogłoby się zatem wydawać, że rzeczywiście prowadzenie postępowania sądowego po upływie terminu zgromadzenia jest bezcelowe, skoro nie jest ono w stanie zapewnić pełnej ochrony wolności zgromadzeń, a ponadto nawet jeśli sąd wydałby *ex post* postanowienie o uchyleniu zarządzenia zastępczego wojewody, to i tak nie eliminowałoby to naruszenia EKPC (innymi słowy, organizator nie straciłby statusu „ofiary” w rozumieniu art. 34 Konwencji). Takie rozumowanie nie jest jednak w pełni słuszne.

O ile bowiem prawdą jest, że podstawowym celem procedury odwoławczej uregulowanej w Ustawie jest zapewnienie organizatorowi możliwości legalnego odbycia zgromadzenia, to jednak nie jest to cel wyłączny. Kontrola sądowa ma bowiem także służyć zbadaniu legalności działań organów władzy publicznej w celu zapewnienia ochrony praworządności. Cele te znajdują swoje umocowanie m.in. w art. 7 Konstytucji, wyrażającym zasadę legalizmu. Jeśli bowiem organy władzy publicznej muszą działać „na podstawie i w granicach prawa”, to po pierwsze powinny istnieć mechanizmy zapewniające kontrolę tej legalności, a po drugie akty administracyjne wydawane bezprawnie powinny być eliminowane z obrotu prawnego. Wykładnia dopuszczająca umorzenie postępowania po upływie planowanego terminu zgromadzenia doprowadziłaby niejako do usankcjonowania bezprawnych działań wojewody, a tym samym utrwalenia praktyk niezgodnych z przepisami prawa. Wojewoda mógłby bowiem zawsze zakazać zgromadzenia na kilka godzin czy wręcz kilka minut przed jego planowanym terminem, tak aby uniemożliwić organizatorom jakąkolwiek sądową kontrolę legalności zarządzenia, i nie byłoby żadnego organu, który mógłby stwierdzić, że było to działanie bezprawne. Jak pokazują przywołane wyżej dane, takie ryzyko nie jest wyłącznie hipotetyczne.

Nie sposób też abstrahować od faktu, że orzeczenia sądowe, choć oczywiście nie stanowią źródeł prawa, to jednak przyczyniają się do kształtowania jednolitej wykładni przepisów. Postanowienia o uchyleniu zarządzeń zastępczych wojewody, nawet te wydane po terminie zgromadzenia, precyzują zakres obowiązków organów władzy i uprawnień organizatora zgromadzenia, oddziałując również na przyszłość.

Ponadto, bezprawny zakaz zgromadzenia bez wątpienia ingeruje w sferę wolności i praw jednostki, a w takiej sytuacji, zgodnie z art. 77 ust. 2 Konstytucji, powinna przysługiwać droga sądowa („Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”). Nawet jeśli kontrola sądowa *ex post* nie

będzie w pełni skuteczna z perspektywy art. 11 EKPC czy art. 57 Konstytucji, to jednak i tak w pewnym zakresie może zapewnić ochronę wolności i praw jednostki. W szczególności uchylenie zarządzenia zastępczego może uwolnić organizatora zgromadzenia od odpowiedzialności wykroczeniowej z art. 52 § 2 pkt 2 Kodeksu wykroczeń. Po drugie umożliwi mu ono dochodzenie odszkodowania od Skarbu Państwa na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 2 Kodeksu cywilnego. Nie można bowiem wykluczyć sytuacji, w której wojewoda bezprawnie zakaże i uniemożliwi odbycie zgromadzenia, na organizację którego określone osoby poczyniły już pewne nakłady, takie jak choćby kupno transparentów czy wypożyczenie sprzętu nagłaśniającego.

Wreszcie, warto również zwrócić uwagę, że w poprzednim stanie prawnym, gdy sprawy z zakresu organizacji zgromadzeń należały do właściwości sądów administracyjnych, niejednokrotnie dochodziło do kontroli legalności decyzji o zakazie pomimo upływu terminu zgromadzenia<sup>34</sup>. W wyroku z 10 stycznia 2014 r. NSA wskazał, że „sądowa kontrola decyzji administracyjnych jest prowadzona w oparciu o stan faktyczny i prawny istniejący w chwili orzekania organów administracyjnych. Pomimo zatem upływu terminu objętego zawiadomieniem zgromadzenia Naczelny Sąd Administracyjny miał obowiązek orzec co do legalności podjętych w sprawie orzeczeń”<sup>35</sup>. Oczywiście, sądy powszechne procedują na podstawie innych przepisów niż sądy administracyjne (k.p.c., a nie p.p.s.a.), więc tezy formułowane w orzecznictwie tych drugich nie mogą być automatycznie przenoszone na grunt niniejszego postępowania, niemniej w obu przypadkach istota kontroli legalności działania organów administracji jest podobna, o ile nie tożsama.

## 8. Podsumowanie

W ocenie HFPC postępowanie w sprawie odwołania od zarządzenia zastępczego wojewody o zakazie zgromadzenia wydanego w trybie art. 26b ust. 4 Ustawy nie staje się zbędne po upływie terminu zgromadzenia. Wydanie orzeczenia merytorycznego przez sąd jest konieczne przede wszystkim z uwagi na wzgląd na ochronę praworządności. Praktyka Wojewody Mazowieckiego pokazuje, że zarządzenia zastępcze wydawane są wyłącznie wobec zgromadzeń organizowanych w trybie uproszczonym, co stanowi naruszenie Ustawy. Co więcej, zarządzenia te są zwykle wydawane i ogłaszane w BIP na tyle krótko przed rozpoczęciem zgromadzenia, że uzyskanie orzeczenia sądu przed terminem demonstracji jest niemożliwe. W takiej sytuacji przyjęcie wykładni dopuszczającej umorzenie postępowania prowadziłoby do pozostawienia w obrocie prawnym nielegalnych aktów administracyjnych i utrwalenia tego typu negatywnych praktyk, poprzez swoiste przyzwolenie na instrumentalne traktowanie prawa przez wojewodę. Konieczne jest więc jednoznaczne potępienie takich działań przez sądy. Ponadto nie jest zasadne stwierdzenie, że po upływie terminu zgromadzenia, postępowanie w sprawie legalności zarządzenia zastępczego o zakazie staje się całkowicie irrelewantne dla organizatora. Prawdą jest, że w świetle

---

<sup>34</sup> Zob. np. wyrok WSA w Lublinie z dnia 18 lipca 2013 r., sygn. akt III SA/Lu 462/13 oraz NSA z dnia 10 stycznia 2014 r., sygn. akt I OSK 2538/13 (dotyczące zakazu zgromadzenia zaplanowanego na 24 czerwca 2013 r.); wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 czerwca 2011 r., sygn. akt III SA/Gd 218/11 (dotyczący zakazu zgromadzenia zaplanowanego na 17-19 maja 2011 r.); wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 listopada 2009 r., sygn. akt IV SA/Po 888/09 oraz wyrok NSA z dnia 6 sierpnia 2010 r., sygn. akt I OSK 155/10 (dotyczące zgromadzenia zaplanowanego na 30 października 2009 r.); wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 grudnia 2005 r., sygn. akt IV SA/Po 983/05 oraz NSA z dnia 25 maja 2006 r., sygn. akt I OSK 329/06 (dotyczące zakazu zgromadzenia zaplanowanego na 19 listopada 2005 r.).

<sup>35</sup> I OSK 2538/13 (zob. wyżej).

orzecznictwa ETPC i TK wymagane jest zapewnienie organizatorom środków prawnych umożliwiających uzyskanie prawomocnego orzeczenia sądowego w przedmiocie legalności decyzji o zakazie zgromadzenia przed planowanym terminem jego rozpoczęcia, niemniej nawet kontrola *post factum* może zapewnić organizatorowi np. ochronę przed odpowiedzialnością wykroczeniową czy umożliwić mu dochodzenie odszkodowania od Skarbu Państwa.

*Projekt opinii przygotował Marcin Szwed, LL.M., prawnik w Programie Spraw Precedensowych Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, pod nadzorem merytorycznym dr. Piotra Kładocznego i adv. Katarzyny Wiśniewskiej.*

W imieniu zarządu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka,

dr Piotr Kładoczny  
Sekretarz Zarządu

Danuta Przywara  
Prezes Zarządu

**Załączniki:**

- statut Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka;
- informacja odpowiadająca odpisowi aktualnemu z rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej;
- 3 odpisy opinii wraz z załącznikami.