

**Jakub Mrozek**

ORCID: 0000-0002-1018-5163

j\_mrozek@interia.pl

## Sądowa kontrola decyzji o zakazie zgromadzenia w świetle art. 184 Konstytucji RP

### Pojęcie wolności w ujęciu doktrynalnym

Uregulowana w art. 57 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.<sup>1</sup> wolność zgromadzeń jest szczególnego rodzaju przywilejem. Ma ona fundamentalne znaczenie dla funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego<sup>2</sup>. Jednocześnie obowiązujące obecnie regulacje prawne towarzyszące realizacji powyższej wolności budzą uzasadnione wątpliwości zgodności z Konstytucją RP.

Celem niniejszego artykułu jest analiza przepisów ustawy z 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach<sup>3</sup> w zakresie procedury towarzyszącej odmowie wyrażenia zgody na przeprowadzenia zgromadzenia (zakazie zgromadzenia) pod kątem zgodności z modelami postępowania ogólnie nakreślonymi przez Konstytucję RP.

Wspomniany wcześniej charakter wolności zgromadzeń wynika m.in. wysunięcia go na pierwsze miejsce spośród wolności oraz praw politycznych<sup>4</sup>, jakie zostały wymienionych w ustawie zasadniczej. Jak słusznie wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 28 czerwca 2008 r., sygn. akt K 34/99<sup>5</sup>,

<sup>1</sup> Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm., dalej jako Konstytucja RP.

<sup>2</sup> B. Kołaczkowski, *Aksjologia reglamentacji wolności – refleksje związane ze zmianami regulacji prawnej zgromadzeń*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 2, Warszawa 2017, Lex.

<sup>3</sup> T.j. Dz.U. z 2019, poz. 631, dalej jako upoz.

<sup>4</sup> Jak podkreśla W. Skrzydło, mimo stosunkowo niewielkiego rozbudowania powyższej części rozdziału II ustawy zasadniczej – względem tych dotyczących zasad ogólnych oraz wolności i praw osobistych – waga zwartych w niej regulacji prawnych jest znacząca. Wynika ona z rangi, jaką wolności i prawa polityczne odgrywają we współczesnym społeczeństwie obywatelskim, jak również w realizacji tak fundamentalnej zasady ustroju politycznego państwa, jaką jest zasada suwerenności narodu. W. Skrzydło, *Konstytucyjny katalog wolności i praw jednostki*, [w:] M. Chmaj L. Leszczyński, W. Skrzydło, J.Z. Sobczak, A. Wróbel, *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce. Tom I. Zasady Ogólne*, Kraków 2002, s. 63.

<sup>5</sup> OTK 2005 nr 5, poz. 142.

wyjątkowy charakter wolności zgromadzeń wyraża się m.in. w tym, że mimo wymiaru indywidualnego, pozostaje ona jednak wolnością zbiorową, gdyż należy do kategorii swobód, których podmiotem jest każdy (z osobna) człowiek, ale których wykonywanie w zasadzie odbywa się kolektywnie. Sama zaś wolność oznacza również swobodę wyboru czasu i miejsca zgromadzenia<sup>6</sup>. W dalszej części uzasadnienia ww. orzeczenia Trybunał podniósł m.in. ze treścią (celem) wolności zgromadzeń jest: „(...) szczególny sposób wyrażania poglądów, przekazywania informacji i oddziaływania na postawy innych osób. Jest niezwykle ważnym środkiem komunikacji międzyludzkiej zarówno w sferze publicznej, jak i prywatnej oraz formą uczestnictwa w debacie publicznej, a w konsekwencji – również w sprawowaniu władzy w demokratycznym społeczeństwie. Ostatecznie więc jest nim nie tylko zapewnienie autonomii i samorealizacji jednostki, ale również ochrona procesów komunikacji społecznej niezbędnych dla funkcjonowania demokratycznego społeczeństwa. U jej podstaw znajduje się zatem nie tylko interes poszczególnych jednostek, ale również interes ogólnospołeczny”<sup>7</sup>.

Bez wątplenia o randze wolności zgromadzeń świadczy również odwołanie się do niej w najważniejszych aktach prawa międzynarodowego. Tytułem przykładu można przytoczyć:

a) art. 11 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie 4 listopada 1950 r.<sup>8</sup>

Art. 11.

1. Każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się oraz do swobodnego stowarzyszania się, włącznie z prawem tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów.

2. Wykonywanie tych praw nie może podlegać innym ograniczeniom niż te, które określa ustawa i które są konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób. Niniejszy przepis nie stanowi przeszkody w nakładaniu zgodnych z prawem ograniczeń w korzystaniu z tych praw przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej.

b) art. 19 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych otwartego do podpisu w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r.<sup>9</sup>

Art. 19.

1. Każdy człowiek ma prawo do posiadania bez przeszkód własnych poglądów.

2. Każdy człowiek ma prawo do swobodnego wyrażania opinii; prawo to obejmuje swobodę poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania wszelkich informa-

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> Ibidem. Por. jak powyższe pojęcie wyjaśnia M. Kazimierzczuk, *Konstytucyjny zakres ograniczenia wolności zrzeszania się w związkach zawodowych*, „Studia Prawnoustrojowe” 2016, nr 36, s. 96–99.

<sup>8</sup> Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 z późn. zm.

<sup>9</sup> Dz.U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167.

cji i poglądów, bez względu na granice państwowe, ustnie, pismem lub drukiem, w postaci dzieła sztuki bądź w jakikolwiek inny sposób według własnego wyboru.

3. Realizacja praw przewidzianych w ustępie 2 niniejszego artykułu pociąga za sobą specjalne obowiązki i specjalną odpowiedzialność. Może ona w konsekwencji podlegać pewnym ograniczeniom, które powinny być jednak wyraźnie przewidziane przez ustawę i które są niezbędne w celu:

a) poszanowania praw i dobrego imienia innych;

b) ochrony bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego albo zdrowia lub moralności publicznej.

c) art. 12 Karty podstawowych praw Unii Europejskiej<sup>10</sup>

Art. 12.

1. Każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się oraz do swobodnego stowarzyszania się na wszystkich poziomach, zwłaszcza w sprawach politycznych, związkowych i obywatelskich, z którego wynika prawo każdego do tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla obrony swoich interesów.

2. Partie polityczne na poziomie Unii przyczyniają się do wyrażania woli politycznej jej obywateli.

Należy zwrócić uwagę, że omawiany przywilej został określony jako „wolność”. Jest on zatem szczególnego rodzaju uprawnieniem publicznoprawnym<sup>11</sup>. Zdaniem W. Skrzydły powyższe oznacza, że Konstytucja RP klasyfikuje ją w nie poczet „praw”, ale „wolności”, których nie stwarza, a jedynie zabezpiecza ich realizację<sup>12</sup>. Wynika to ze znaczenia pojęcia „prawa”, którego *definiens* na gruncie nauki prawa posiada szczególne znaczenie. Wiąże się on z ogólnym charakterem i celem przyświecającym prawodawcy w toku uchwalenia przepisów publicznoprawnych<sup>13</sup>. Tym zaś jest element porządkująco-harmonizujący. Wyraża się on we wprowadzeniu określonych wzorców postępowania<sup>14</sup>. Tym samym uchwalenie „prawa” prowadzi ostatecznie do utworzenia systemu, czyli zbioru norm (reguł) o nakazowo-zakazowym charakterze<sup>15</sup>.

Cechą charakterystyczną dla „prawa”, która odróżnia ją od „wolności”, jest również możliwość określenia momentu powstania określonych zobowiązań bądź uprawnień. W przeciwieństwie do wolności, prawo powstaje z chwilą wejścia w życie kreującej je normy prawnej – nie jest więc przyrodzone i niezbywalne. Prawo wynika z istnienia dwustronnego stosunku zobowiązaniowego: jedna strona jest uprawniona, a druga zobowiązana. Słusznie zatem podkre-

<sup>10</sup> Dz.U. UE C z 26 października 2012 r.

<sup>11</sup> Podobnie A. Wróbel, *Wolność zgromadzenia się*, [w:] M. Chmaj, W. Orłowski, W. Skrzydło, Z. Witkowski, A. Wróbel, *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce. Tom III. Wolności i prawa polityczne*, Kraków 2002, s. 24–29.

<sup>12</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 69, por. idem, *Konstytucyjny katalog...*, s. 63–64.

<sup>13</sup> W szczególności prawa administracyjnego, podatkowego, oraz konstytucyjnego.

<sup>14</sup> Tak J. Mrozek, *Wolność w prawie administracyjnym na przykładzie dyskrecyjnej władzy wojewody w zakresie tworzenia delegatur urzędów wojewódzkich*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Wolność w prawie administracyjnym*, Warszawa 2017, s. 237.

<sup>15</sup> Ibidem.

śla L. Wiśniewski, że w wypadku wolności, państwo i prawo nie są potrzebne aby wolność „przyznać”, gdyż praktyczna możliwość realizacji wolności istnieje niezależnie od nich. Są one jednak potrzebne w celu ograniczenia i zagwarantowania wolności w taki sposób, aby mogli z niej korzystać wszyscy, zgodnie z zasadą równości, w możliwie najszerszym zakresie. Przy realizacji wolności nie ma podmiotu zezwalającego, gdyż człowiek realizuje ją sam, własnym aktem woli<sup>16</sup>. Na tej podstawie można stwierdzić, że zasadą wolności jest swoboda czynienia wszystkiego, z wyjątkiem tego, co zostało zabronione w ustawie. Z kolei już zasadą prawa jest możliwość domagania się tylko tego, co ustawa przyznała<sup>17</sup>. W ujęciu publicznoprawnym wolność oznacza brak ograniczeń oraz możliwości ingerencji władzy publicznej w określone sfery życia społecznego<sup>18</sup>.

Mając na uwadze powyższe rozważania, można stwierdzić, że tytuł obecnie obowiązującej ustawy rozwijającej postanowienia art. 57 Konstytucji RP pozostaje nieadekwatny<sup>19</sup>. Powieliła on błąd poprzedniego aktu normatywnego (ustawy z 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach<sup>20</sup>, dalej: u.p.z.) wyrażający się w quasi-degradacji wolności zgromadzeń do – nieposiadającego pierwotnego charakteru – uprawnienia nadanego (wyłącznie) w wyniku woli ustawodawcy. Należy nadmienić również, że treść poszczególnych przepisów obecnie obowiązującej u.p.z. wskazuje, że omawiana wolność miejscami traci swój charakter i staje się administracyjnoprawnym zezwoleniem. Jest to szczególnie widoczne w art. 4 ust. 1 u.p.z., na podstawie którego ustawodawca odebrał możliwość pełnej<sup>21</sup> realizacji omawianej wolności – przyznanej przez Konstytucję RP każdemu<sup>22</sup> – osobom nieposiadającym pełnej zdolności do czynności

<sup>16</sup> L. Wiśniewski, *Prawo a wolność człowieka – pojęcie i konstrukcja prawna*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa jednostki i ich ochrona*, Warszawa 1997, s. 58–59.

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> M. Kotulski, *Wolność w aspekcie publicznoprawnym*, [w:] J. Zimmermann (red.), op. cit., s. 55.

<sup>19</sup> Teoretycznie jego sformułowanie może usprawiedliwiać regulacja § 9 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 283). Szczegółowa analiza przepisów tejże ustawy każe jednak stwierdzić, że w praktyce mamy na jej podstawie do czynienia z „degradacją” omawianej wolności do rangi prawa.

<sup>20</sup> T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 397, z 2014 r. poz. 1327. Na marginesie warto dodać, że poprzedzające powyższą ustawę – ustawa z 29 marca 1962 r. o zgromadzeniach (Dz.U. Nr 20, poz. 89 z późn. zm.) oraz ustawa z 11 marca 1932 r. o zgromadzeniach (Dz.U. Nr 38, poz. 450; z 1949 r., Nr 49, poz. 369) poprzez brak określenia „prawo” w swoich tytułach, pozostawały adekwatniejsze względem materii, którą normowały. Tym samym tytuły ww. ustaw niejako bardziej odpowiadały wolnościowemu charakterowi omawianego przywileju. Najpełniej wyrażał to tytuł ustawy z 5 sierpnia 1922 r. w sprawie wolności zgromadzeń przedwyborczych (Dz.U. Nr 66, poz. 594), która miała jednak wyłącznie zakresowy charakter i obowiązywała równoległe z przepisami postzbiorczymi.

<sup>21</sup> Rozumianej w tym wypadku również jako prawo do organizacji (bycia organizatorem) zgromadzenia – art. 4 u.p.z.

<sup>22</sup> A więc nie tylko obywatelom RP. Jest to istotne, szczególnie w momencie porównania analogicznych rozwiązań konstytucyjnych pozostałych państw członkowskich UE, gdzie adresatami tej wolności są zwykle obywatele tychże krajów. Jak wskazuje A. Wróbel, swoboda zrzeszania

prawnych [sic!] <sup>23</sup>. Co więcej, w dalszych przepisach zastrzeżono, że jest to jedna z przesłanek będących podstawą do wydania decyzji o zakazie zgromadzenia (art. 14 pkt 1 u.p.z.) <sup>24</sup>.

## Decyzja o zakazie zgromadzeń

Ustawa – Prawo o zgromadzeniach reguluje, że co do zasady odbycie się zgromadzenia poprzedza obowiązek zawiadomienia zamiaru jego odbycia do „organów gminy”. Zwraca uwagę powyższe – wysoce niefortunne – sformułowanie, nieliczące z zasadami prawidłowej legislacji <sup>25</sup>. Należy pamiętać, że gmina będąca stosownie do art. 164 ust. 1 Konstytucji RP podstawową jednostką samorządu terytorialnego, posiada dwa rodzaje organów: radę gminy oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta) <sup>26</sup>. Co więcej, zgodnie z art. 18 ust. 1 u.s.g. do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działalności gminy, chyba że przepis ustawy stanowi inaczej. Innymi słowy tenże przepis wprowadza domniemanie kompetencyjne na rzecz rady gminy. Z tego również powodu, jak też biorąc pod uwagę brak przepisu szczególnego (z u.s.g. bądź u.p.z.) wskazującego, że przez określenie „organ gminy” należy rozumieć wójta (burmistrza) prezydenta miasta, należy stwierdzić – w ślad za art. 18 ust. 1 u.s.g. – że faktycznie organem tym jest rada gminy.

Niezależnie od powyższych rozważań, samo wyposażenie jednostek samorządu terytorialnego w kompetencje pozwalające im ograniczyć – nawet ze względu na inne wartości wymienione w ustawie zasadniczej – konstytucyjną wolność jest wysoce dyskusyjne. Wypada zwrócić uwagę na art. 163 Konstytucji RP, zgodnie z którym samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz pu-

---

się cudzoziemców w Republice Federalnej Niemiec nie jest ukształtowana jako *Grundrecht*, lecz jako prawo podmiotowe chronione ustawą zwykłą (*ein durch einfaches Bundesrecht gewährleitetes Versammlungsrecht*). A. Wróbel, *Wolność...*, s. 13.

<sup>23</sup> Por. uwagi, jakie do art. 4 u.p.z. prezentuje A. Jakubowski, [w:] S. Krajewski, A. Jakubowski, *Prawo o zgromadzeniach. Komentarz*, Warszawa 2017, Legalis.

<sup>24</sup> Jest to tym bardziej zastanawiające, jeśli się weźmie pod uwagę ustawę z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1429 z późn. zm.), a więc przepisy, które rozwijają uregulowaną w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP zasadę jawności funkcjonowania organów władzy publicznej (dostępu do informacji publicznej). Wypada wskazać, że ww. przepisy Konstytucji RP swobodę uzyskania informacji publicznych ogranicza wyłącznie do obywateli Rzeczypospolitej Polskiej. Jednocześnie w art. 2 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej dostęp ten rozszerzono na każdego, a więc na (wszystkie) osoby fizyczne oraz prawne, bez względu na ich zdolność do czynności prawnych.

<sup>25</sup> Zob. § 6, 10 i 146 ust. 1 oraz § 150 ust. 1 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

<sup>26</sup> Art. 11a ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 713), dalej jako u.s.g.

blicznych. Przepis ten pozostaje niezmiernie ważny, szczególnie w zestawieniu z art. 146 ust. 4 pkt 7 Konstytucji RP oraz art. 1 ust. 1 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji<sup>27</sup>. Pierwszy z nich wskazuje, że zapewnienie porządku publicznego należy do zadań Rady Ministrów. Drugi z kolei reguluje, że ochrona bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymywanie bezpieczeństwa i porządku publicznego stanowi podstawowe zadanie Policji<sup>28</sup> – umundurowanej formacji, nadzorowanej przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych<sup>29</sup>. Co prawda w art. 7 pkt 14 u.s.g. uregulowano, że jednym z zadań służących zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty jest podejmowanie działań służących zapewnieniu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej (w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego), nie powinno jednak budzić wątpliwości, że przepis ten należy odczytywać przez pryzmat art. 1 oraz 3 ustawy o Policji, a więc przede wszystkim jako podejmowanie działań wspierających działalność tej formacji mundurowej. Bez wątpienia takim działaniem jest zwiększenie – na koszt właściwej j.s.t. – etatów w rewirach dzielnicowych i posterunkach policji, o którym mowa art. 13 ust. 4 ustawy o Policji, oraz jej dofinansowanie Policji, zgodnie z art. 13 ust. 4a ww. ustawy. Takim wsparciem może być też utworzenie straży gminnych (miejskich), o których mowa w art. 1 i 2 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych<sup>30</sup>, przy czym – jak zaznacza się w doktrynie – jest to działanie pochodne z zakresu realizacji zadań obowiązki z zakresu porządku publicznego oraz bezpieczeństwa obywateli<sup>31</sup>.

Powyższe wątpliwości – zasadności przyznania kompetencji gminie w zakresie postępowania w sprawach zgłoszenia zgromadzenia – dodatkowo pogłębia art. 146 ust. 4 pkt 7 Konstytucji RP, który nakłada na Radę Ministrów (w skład której wchodzi minister właściwy do spraw wewnętrznych, tj. minister nadzorujący Policję) obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego. Należy również pamiętać, że inaczej niż w wypadku Policji, której funkcjonariusze muszą pozostawać apolityczni, organy w j.s.t. są obsadzane przez polityków nieukrywających swoich przekonań,

<sup>27</sup> T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 360 z późn. zm.

<sup>28</sup> Na marginesie warto zasignalizować interesujący problem jaki wylania się w związku z nazwą powyższej formacji, a który to szeroko opisał J. Dobkowski, *Policje czy Policja?*, „Studia Prawnoustrojowe” 2018 nr 40, s. 25 i nast.

<sup>29</sup> Co wprost wynika z art. 29 ust. 4 ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 945 z późn. zm.). W tym też kontekście warto wskazać na trudności powoduje realizacja przez Policję ww. zadania, w kontekście ogólnej zasady wolności zgromadzeń. Zob. Ł. Iluk, *Bezpieczeństwo i porządek publiczny a konstytucyjna ochrona wolności zgromadzeń – prawna problematyka utrwalania obrazu na potrzeby organów ścigania w świetle niemieckiego prawa o zgromadzeniach*, „Studia Prawnoustrojowe” 2019, nr 45, s. 53 i nast.

<sup>30</sup> T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1795.

<sup>31</sup> K. Dojwa, *Straże gminne (miejskie) a ochrona porządku publicznego*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 12, s. 21, podobnie W. Kotowski, *Komentarz do art. 1 ustawy o strażach gminnych*, [w:] *Straże gminne. Komentarz*, Lex 2014.



co może (choć wcale nie musi) wpływać na faktyczną możliwość realizacji swobody zgromadzeń.

Abstrahując od tych rozważań, należy zwrócić uwagę, że w art. 14 u.p.z. wymieniono dopuszczone przez art. 57 Konstytucji RP okoliczności, będące wyłączną podstawą ograniczenia wolności zgromadzeń. Są to sytuacje, gdy planowane zgromadzenie narusza wolność pokojowego zgromadzania się lub jego odbycie będzie naruszać zasady organizowania zgromadzeń (gdy zgromadzenie jest organizowane przez osoby nieposiadające pełnej zdolności do czynności prawnych), zasady uczestnictwa w zgromadzeniach (gdy w planowanym zgromadzeniu mają uczestniczyć osoby posiadające przy sobie broń, materiały wybuchowe, wyroby pirotechniczne lub inne niebezpieczne materiały lub narzędzia) bądź naruszać będzie przepisy karne (art. 14 pkt 1 u.p.z.). Ponadto omawianą wolność można ograniczyć, jeśli zgromadzenie może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach oraz jeśli w danym miejscu uprzednio zgłoszono zamiar odbycia innego zgromadzenia lub ma się ono odbyć w miejscu i czasie, w których odbywają się zgromadzenia organizowane cyklicznie (art. 14 pkt 2 u.p.z.).

Odmowa wyrażenia zgody na organizację zgromadzenia odbywa się w drodze decyzji o zakazie zgromadzenia, *ergo* decyzji administracyjnej, czyli zgodnie z art. 104 k.p.a. podstawowego aktu administracyjnego wykonywania działań organów administracji publicznej (sprawowania władztwa administracyjnego). Ma to prymarne znaczenie, zwłaszcza jeśli się weźmie pod uwagę art. 184 Konstytucji RP. Stosownie do niego to Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej. Równie ważne jest to, że w ustawie wyznaczającej zakres ww. kontroli, tj. ustawie z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>32</sup>, w art. 3 § 2 pkt 1 *expressis verbis* zadekretowano, że kontrola ta obejmuje orzekanie w sprawach skarg na decyzje administracyjne. Nie bez znaczenia jest również art. 16 § 2 k.p.a., zgodnie z którym decyzje mogą być zaskarżane do sądu administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych ustawach. Mając to na uwadze, należy stwierdzić, że w przypadku decyzji administracyjnych ustawodawca na gruncie przepisów ogólnych wyraźnie zastrzegł, że właściwymi do rozpoznawania spraw z zaskarżenia ww. aktów administracyjnych będą sądy administracyjne. Tym samym też domniemanie, o którym mowa w art. 177 Konstytucji RP, nie ma zastosowania.

<sup>32</sup> T.j. Dz.U. z 2019, poz. 2325 z późn. zm.

## Procedura odwoławcza od decyzji o zakazie zgromadzenia

Ustawodawca na gruncie ustawy – Prawo o zgromadzeniach odstąpił od wyznaczonego art. 184 Konstytucji RP i skonkretyzowanego w przepisach p.p.s.a. wzorca i uregulował w art. 16 u.p.z., że odwołanie od decyzji o zakazie zgromadzenia wnosi się bezpośrednio do sądu okręgowego właściwego ze względu na siedzibę organu gminy w terminie 24 godzin od jej udostępnienia w Biuletynie Informacji Publicznej (art. 16 ust. 1 u.p.z.). Sąd okręgowy rozpatruje odwołanie od decyzji o zakazie zgromadzenia w postępowaniu nieprocesowym niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 24 godzin od wniesienia odwołania (art. 16 ust. 3 u.p.z.). Ponadto u.p.z. stanowi, że na postanowienie sądu okręgowego przysługuje w terminie 24 godzin od jego wydania zażalenie do sądu apelacyjnego, który rozpoznaje je w terminie 24 godzin. Od postanowienia sądu apelacyjnego nie przysługuje skarga kasacyjna i podlega ono natychmiastowemu wykonaniu (art. 16 ust. 7 u.p.z.). Bez wątplenia powyższa konstrukcja stanowi *sui generis* postępowanie. W pierwszej kolejności należy wskazać, że w art. 16 ust. 1 ustawy – Prawo o zgromadzeniach mowa jest nie o skardze lecz o odwołaniu do właściwego miejscowo sądu okręgowego, od postanowienia którego przysługuje zażalenie do sądu apelacyjnego. Jest to istotne, ponieważ ww. środek odwoławczy jest typowy dla postępowania administracyjnego. Co więcej, sądowe przepisy procesowe: Kodeks postępowania karnego<sup>33</sup>, Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia<sup>34</sup>, Kodeks postępowania cywilnego<sup>35</sup>, za wyjątkiem postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych (art. 477<sup>9</sup> i nast. k.p.c.)<sup>36</sup>, „nie znają” ww. środka odwoławczego.

<sup>33</sup> Ustawa z 5 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz.U. z 2020, poz. 30 z późn. zm.), dalej jako k.p.k.

<sup>34</sup> Ustawa z 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 729 z późn. zm.), dalej jako k.p.w.

<sup>35</sup> Ustawa z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1460 z późn. zm.), dalej jako k.p.c.

<sup>36</sup> Należy podkreślić, że konstrukcja ta ma związek z ewolucją ustrojowo-prawną, jaką przeszły sądy ubezpieczeń społecznych. W latach 1939–1985 tworzyły one odrębny – względem sądów powszechnych – pion sądownictwa. Składał się on początkowo z: okręgowych sądów ubezpieczeń społecznych oraz Trybunału Ubezpieczeń Społecznych – zob. art. 4 § 1 ustawy z 28 lipca 1939 r. – Prawo o sądach ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz.U. z 1961 r., Nr 41, poz. 215 z późn. zm.). Od 1974 r. w jego skład wchodziły wyłącznie z okręgowe sądy ubezpieczeń społecznych – zob. art. 1 i 84 ustawy z 24 października 1974 r. o okręgowych sądach pracy i ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz.U. Nr 39, poz. 231 z późn. zm.). Niezależnie od tego warto zacytować wyrok Sądu Najwyższego z 9 lutego 2010 r., sygn. akt I UK 151/09, Legalis: „Podkreślić przede wszystkim należy, że w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych postępowanie sądowe nie stanowi prostej kontynuacji postępowania administracyjnego, bowiem tylko w wyjątkowych wypadkach kontrola sądowa decyzji organu rentowego przeprowadzana jest przez pryzmat przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Zasadę posiłkowego stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego



W omawianym wypadku dochodzi zatem do zawiązania się związku procesowego pomiędzy organami gminy, będącymi ostatecznie eksponentami władzy wykonawczej<sup>37</sup>, a sądem powszechnym – podmiotem władzy sądowniczej<sup>38</sup>. Należy jednak zaznaczyć, że związek ten jest nie do pogodzenia z wyrażoną w art. 10 ust. 1 Konstytucji RP zasadą trójpodziału władzy, która to – w odniesieniu wyłącznie do judykatury – została dodatkowo podkreślona w art. 173 Konstytucji RP. Trzeba bowiem stwierdzić, że w omawianym postępowaniu celem orzeczenia sądowego (zapadłego przed sądem powszechnym) jest nie tylko uchylenie decyzji organu j.s.t., ale także jej „zastąpienie”. Innymi słowy, w toku rozpoznania odwołania od omawianej decyzji podmiot władzy sądowniczej zastępuje organ władzy wykonawczej. Powoduje to powstanie w pełni uzasadnionych wątpliwości czy w wyniku wniesienia odwołania od decyzji dochodzi do „administracyjnego toku instancji”. Jest to więc, jak pisał J. Zimmermann, działanie dwóch instancji rozpatrywanych łącznie. Autor ten podkreśla, że określenie „tok” ma wskazywać na pewien dynamizm polegający na przesunięciu (przekształceniu) z jednej instancji do drugiej. Przedmiotem omawianego przejścia nie jest zespół kompetencji. Te bowiem są sztywne, na trwałe przypisane do poszczególnych podmiotów. W procesie przejścia można mówić o tożsamości kompetencji obu instancji, które są kolejno uruchamiane i możliwe do realizowania na danym etapie postępowania. Nie jest to również możliwość realizacji określonego postępowania, w związku z czym, zdaniem J. Zimmermanna, należy uznać, że między instancjami przechodzi sama „sprawa”<sup>39</sup>.

---

w postępowaniu z zakresu ubezpieczeń społecznych wyrażono w art. 180 k.p.a. Zgodnie z art. 180 § 1 k.p.a. w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych stosuje się przepisy Kodeksu, chyba że przepisy dotyczące ubezpieczeń ustalają odmienne zasady postępowania w tych sprawach. Jak stanowi art. 181 k.p.a., organa odwoławcze, właściwe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, określają przepisy odrębne; do postępowania przed tymi organami stosuje się odpowiednio przepis art. 180 § 1 k.p.a. Treść tego przepisu z jednej strony oznacza przyznanie pierwszeństwa w sprawach z ubezpieczeń społecznych przepisom szczególnym, z drugiej zaś wskazuje, że postępowanie odwoławcze toczy się, poprzez zastosowanie art. 83 ust. 2. ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, na zasadach i w trybie określonym w Kodeksie postępowania cywilnego. Jednoznacznie zatem wynika z przytoczonych regulacji, że w wymienionych sprawach pierwszeństwo w zastosowaniu mają przepisy szczególne, natomiast przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się wtedy, gdy określonej kwestii nie normują przepisy szczególne”.

<sup>37</sup> Klasyfikację taką przyjmuje I. Lipowicz, R. Mędrzycki oraz M. Szmigiero, [w:] I. Lipowicz (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2015, s. 26–27.

<sup>38</sup> Warto podkreślić, odwołując się do definicji sprawy cywilnej zawartej w art. 1 k.p.c., że w wypadku spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych od momentu wniesienia odwołania do sądu rozpoznawana sprawa staje się sprawą cywilną, podlegającą rozstrzygnięciu wg reguł właściwych dla tej kategorii. Samo zaś odwołanie pełni tak naprawdę rolę pozwu. Zob. wyrok Sądu Najwyższego z 9 lutego 2010 r., sygn. akt I UK 151/09, Legalis. Por. także wyrok Sądu Najwyższego z 19 czerwca 1998 r., sygn. akt II UKN 105/98, OSNAPiUS 1999, nr 16, poz. 529; postanowienie Sądu Najwyższego z 29 maja 2006 r., sygn. akt I UK 314/05, OSNP, 2007 nr 11–12, poz. 173.

<sup>39</sup> J. Zimmermann, *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986, s. 12, 13.

Jest to zatem sytuacja zupełnie odmienna od tej, z jaką mamy do czynienia w związku z wszczęciem postępowania sądownoadministracyjnego, tj. w momencie, gdy sprawa po zakończonym postępowaniu administracyjnym staje się na nowo przedmiotem postępowania sądownoadministracyjnego. Warto jednak podkreślić, jak podniósł Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 20 października 2010 r., sygn. akt P 37/09<sup>40</sup>, że: „w postępowaniu sądownoadministracyjnym rozstrzygany jest spór pomiędzy organami administracji publicznej i podmiotami dla administracji zewnętrznymi (np. osoba fizyczna, prawna, inny organ administracji publicznej). Zanim dojdzie do sporu przed sądem administracyjnym, organ administracji publicznej korzysta z uprawnień do władczego kreowania praw i obowiązków podmiotu zewnętrznego. W postępowaniu przed sądem administracyjnym występuje już jako strona – równorzędny przeciwnik sporu”<sup>41</sup>. Co więcej, inna jest rola sądu administracyjnego. Jak słusznie stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 13 grudnia 2006 r. sygn. akt II OSK 91/06<sup>42</sup>: „Zadanie sądu administracyjnego polega na dokonaniu kontroli (oceny) działalności administracji publicznej. Sąd na skutek zaskarżenia aktu lub czynności (bezczynności) organu administracji publicznej nie przejmuje sprawy administracyjnej jako takiej do końcowego załatwienia, lecz ma jedynie skontrolować (ocenić) działalność tego organu. Z tego względu sąd co do zasady nie może zastępować organu administracji publicznej. Rolą sądu była zatem kontrola zaskarżonej decyzji i prawidłowość przeprowadzonego przez ten organ postępowania dowodowego”<sup>43</sup>. Bez znaczenia pozostaje tutaj fakt, że zarówno sąd okręgowy, jak i działający (w quasi-trzeciej instancji) sąd apelacyjny posiadają wyłącznie uprawnienia kasatoryjne. Nie mogą więc merytorycznie orzec w sprawie. Ich orzeczenia pełnią jednak inną rolę niż wyrok sądu administracyjnego uwzględniający skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego bądź skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego, gdzie nawet w wypadku, gdy sentencja decyzji była zgodna z przepisami prawa, zaś skarga (skarga kasacyjna) została uwzględniona z innych przyczyn, organ po uprawomocnieniu się orzeczenia sądu administracyjnego obowiązany będzie – wykonując wyrok właściwego sądu administracyjnego – wydać „nową” decyzję<sup>44</sup>.

<sup>40</sup> OTK-A 2010 nr 8, poz. 79.

<sup>41</sup> Ibidem.

<sup>42</sup> Lex nr 303745.

<sup>43</sup> Ibidem.

<sup>44</sup> Można zaryzykować stwierdzenie, że postępowanie to stanowi kolejny przykład wyparcia prawa administracyjnego przez prawo cywilne. O konsekwencjach jakie powoduje to w kontekście konstytucyjnego trójpodziału władzy szerzej pisze J. Mrozek, *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne a konstytucyjny trójpodział władzy*, [w:] E. Kruk, G. Lubeńczuk, T. Drab (red.), *Tendencje rozwojowe prawa administracyjnego*, Lublin 2017, s. 59–73; idem, *O właściwościach postępowania hybrydowego w regulacji ochrony konkurencji i konsumenta*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2017, nr 3798, Prawo CCCXXIII, s. 289–297.

Na marginesie należy zaznaczyć, że choć w p.p.s.a. przewidziano możliwość, iż w okolicznościach określonych w art. 145a § 3 oraz art. 149 § 1b p.p.s.a. sąd administracyjny może w drodze orzeczenia stwierdzić o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia bądź obowiązku<sup>45</sup>, to jednak zastrzeżono, że może to nastąpić wyłącznie w sytuacji, gdy pozwala na to charakter sprawy przy jednoczesnych niebudzących wątpliwości okolicznościach faktycznych i prawnych. Tym samym nie można mówić o tożsamości sytuacji uwzględnienia odwołania na decyzję o zakazie zgromadzenia (lub uwzględnienia zażalenia na postanowienie sądu okręgowego) względem uwzględnienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego (lub skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego).

Przyjęte w u.p.z. rozwiązania procesowe, towarzyszące odwołaniu od decyzji o zgromadzeniach, są dodatkowo zastanawiające w momencie zestawienia ich z przepisami p.p.s.a. Należy pamiętać, że w skutek wejścia w życie z 31 maja 2019 r. ustawy z 12 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz niektórych innych ustaw<sup>46</sup>, dokonano (fakultatywnej) informatyzacji postępowania przed sądami administracyjnymi<sup>47</sup>. Tym samym też postępowanie to przed sądem administracyjnym mogłoby toczyć się znacznie efektywniej niż przed sądem powszechnym, dodatkowo – co należy poczytywać jako zaletę – zatraciłoby swój *sui generis* charakter.

---

<sup>45</sup> Tym samym orzeczenie to poniekąd zastępuje dane rozstrzygnięcie administracyjne. Warto jednak odnotować, że przepisy budzą wątpliwości zgodności z art. 10 ust. 1, art. 173 oraz 184 Konstytucji RP. Zob. opinie B. Szmulika oraz M. Chmaja dla Biura Analiz Sejmowych dotyczące zgodności z Konstytucją i systemem prawnym art. 145a przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (druk sejmowy VII kadencji nr 1633), <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk7.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=1633> (data dostępu: 30.06.2019). Por. tezy, jakie prezentuje W. Jakimowicz, *O tzw. merytorycznych kompetencjach orzeczniczych sądów administracyjnych określonych w art. 145a § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Casus” 2017, nr 58, s. 5–13.

<sup>46</sup> Dz.U. poz. 934.

<sup>47</sup> Jak wskazuje P. Krzykowski, zmiana ta miała na celu jak najszersze zagwarantowanie jednostce możliwości dochodzenia swoich praw, wzmocnienie ochrony przed naruszającymi prawo działaniami administracji, w tym również w aspekcie technicznym. W pewnym zakresie wprowadzona zmiana może istotnie przyczynić się do swoistego „udroźnienia” zasady prawa do sądu, a w konsekwencji do wykreowania nowej jakości zasady prawa do sądu. Idem, *Informatyzacja postępowania przed sądami administracyjnymi – refleksje na temat nowelizacji z 12 kwietnia 2019 r.* (Dz.U. 2019, poz. 934), „Studia Prawnoustrojowe” 2019, nr 46, s. 164, 171 i 173. Zob. także idem, *Uprawnienia wnioskodawców do złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na informację o negatywnej ocenie projektu w świetle ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, „Studia Prawnoustrojowe” 2012, nr 2; idem, *Znaczenie zasady praworządności w stosowaniu prawa administracyjnego*, „Studia Prawnoustrojowe” 2009, nr 9.

## Wnioski

Mając na uwadze zaprezentowane wyżej rozważania, należy stwierdzić, że skonstruowana na mocy art. 16 u.p.z. procedura odwoławcza budzi uzasadnione wątpliwości co do jej zgodności z art. 184 Konstytucji RP oraz art. 10 ust. 1 Konstytucji RP. Ponownie należy wskazać, że art. 184 Konstytucji RP stanowi o generalnej właściwości sądów administracyjnych, którą należy wiązać z wysokim stopniem specjalizacji tych sądów. Wyraża się on m.in. w wymaganiach stawianych kandydatom na stanowiska sędziów sądów administracyjnych. Zgodnie bowiem z art. 6 § 1 pkt 6 ustawy z 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych<sup>48</sup> sędzia sądu administracyjnego ma wyróżniać się wysokim poziomem wiedzy w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa związanych z działaniem organów administracji publicznej.

Wyznaczone przez art. 184 Konstytucji RP generalny zakres kognicji sądów administracyjnych należy interpretować w związku z art. 175 ust. 1 Konstytucji RP (poniekąd przez pryzmat wykładni funkcjonalnej), a więc przy założeniu, że kognicja ta nie może zostać reglamentowana przez jednostkowe ograniczenia polegające na „fragmentarycznym” rozszerzeniu kompetencji sądów powszechnych. Przeciwnie, wyłączenia te powinny być dokonywane w sposób całościowy, wyrażający się w przekazaniu określonego typu bądź segmentu spraw do sądów powszechnych, jak dzieje się to w wypadku spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych, które inicjowane są poprzez „odwołania” od decyzji ZUS, bądź jak w wypadku spraw karno-wojskowych, które w całości zostały przekazane do właściwości sądów wojskowych.

## Wykaz literatury

- Dobkowski J., *Policje czy Policja?*, „Studia Prawnoustrojowe” 2018, nr 40.
- Dojwa K., *Straże gminne (miejskie) a ochrona porządku publicznego*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 12.
- Iluk Ł., *Bezpieczeństwo i porządek publiczny a konstytucyjna ochrona wolności zgromadzeń – prawna problematyka utrwalania obrazu na potrzeby organów ścigania w świetle niemieckiego prawa o zgromadzeniach*, „Studia Prawnoustrojowe” 2019, nr 45.
- Jakimowicz W., *O tzw. merytorycznych kompetencjach orzeczniczych sądów administracyjnych określonych w art. 145a § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Casus” 2017, nr 58.
- Jakubowski A., *Komentarz do art. 4*, [w:] S. Krajewski, A. Jakubowski (red.), *Prawo o zgromadzeniach. Komentarz*, System Informacji Prawnej Legalis 2017.

<sup>48</sup> T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2167 z późn. zm.

- Kazimierczuk M., *Konstytucyjny zakres ograniczenia wolności zrzeszania się w związkach zawodowych*, „Studia Prawnoustrojowe” 2016, nr 36.
- Kołaczkowski B., *Aksjologia reglamentacji wolności – refleksje związane ze zmianami regulacji prawnej zgromadzeń*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 2, System Informacji Prawnej Lex 2017.
- Kotowski W., *Straże gminne. Komentarz*, System Informacji Prawnej Lex 2014.
- Kotulski M., *Wolność w aspekcie publicznoprawnym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Wolność w prawie administracyjnym*, Warszawa 2017.
- Krzykowski P., *Uprawnienia wnioskodawców do złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na informację o negatywnej ocenie projektu w świetle ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, „Studia Prawnoustrojowe” 2012, nr 2.
- Krzykowski P., *Znaczenie zasady praworządności w stosowaniu prawa administracyjnego*, „Studia Prawnoustrojowe” 2009, nr 9.
- Krzykowski P., *Informatyzacja postępowania przed sądami administracyjnymi – refleksje na temat nowelizacji z 12 kwietnia 2019 r. (Dz.U. 2019, poz. 934)*, „Studia Prawnoustrojowe” 2019, nr 46.
- Lipowicz I. (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2015.
- Mrozek J., *O właściwościach postępowania hybrydowego w regulacji ochrony konkurencji i konsumenta*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2017, nr 3798, Prawo CCCXXIII Wrocław 2017.
- Mrozek J., *Wolność w prawie administracyjnym na przykładzie dyskrecjonalnej władzy wojewody w zakresie tworzenia delegatur urzędów wojewódzkich*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Wolność w prawie administracyjnym*, Warszawa 2017.
- Mrozek J., *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne a konstytucyjny trójpodział władzy*, [w:] E. Kruk, G. Lubeńczuk, T. Drab (red.), *Tendencje rozwojowe prawa administracyjnego*, Lublin 2017.
- Skrzydło W., *Konstytucyjny katalog wolności i praw jednostki*, [w:] M. Chmaj, L. Leszczyński, W. Skrzydło, J.Z. Sobczak, A. Wróbel, *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce. Tom I. Zasady Ogólne*, Kraków 2002.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Szmulik B., Chmaj M., *Opinia dla Biura Analiz Sejmowych dotyczące zgodności z Konstytucją i systemem prawnym art. 145a przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, druk sejm VII kadencji nr 1633, <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk7.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=1633>.
- Wiśniewski L., *Prawo a wolność człowieka – pojęcie i konstrukcja prawna*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa jednostki i ich ochrona*, Warszawa 1997.
- Wróbel A., *Wolność zgromadzenia się*, [w:] M. Chmaj, W. Orłowski, W. Skrzydło, Z. Witkowski, A. Wróbel, *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce. Tom III. Wolności i prawa polityczne*, Kraków 2002.
- Zimmermann J., *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986.
- Zimmermann J. (red.), *Wolność w prawie administracyjnym*, Warszawa 2017.

## Summary

### **Judicial control of the decision to prohibit assembly in the light of article 184 of the Constitution of the Republic of Poland**

**Key words:** Constitution, court, assembly law, appeal, freedom of assembly.

The article analyzes the appeal procedure against decisions to ban assemblies, in the context of the patterns set out by the Polish Constitution. We are talking here first of all about the principle of the separation of powers and balance of authorities and the principle of exercising administrative control over the activities of public administration. The reason for conducting the above analysis was the peculiar nature of appeal proceedings regulated in the Act – on the assemblies, which significantly differs from the standards adopted in the codes. This is particularly important concerning the provisions governing the examination of appeals against decisions to ban assemblies. The adopted model assumes recognition of appeals of administrative decisions by common courts, with complete omission of control exercised by administrative courts.

The purpose of the article is to provide an unequivocal answer to the question indicated above about the compliance of existing provisions with the Basic Law. Because of the provisions of Art. 184 of the Polish Constitution are related to art. 10 of the Constitution of the Republic of Poland by the principle of the separation of powers, the analysis has been supplemented with issues related to the procedural and legal relationship that arises at the time when the appeal against the decision is heard by a common court. Besides, the role played in the above-mentioned situation is played by a common court ruling, in the context of the role of an administrative court ruling. On this basis, it was determined whether the solutions adopted were compatible with the principle of separation of authorities and whether they did not infringe Article 184 of the Polish Constitution.

The conclusion to the article indicates that the adopted solutions violate the aforementioned provisions of the Basic Law. The discussed model of the procedure, which assumes the “replacement” of an administrative decision by a court decision, fundamentally violates the principle of the division and balance of authorities. It was emphasized that from the abovementioned For this reason, the role of a common court ruling is fundamentally different from that



of an administrative court ruling. As a result, common courts take over competences intended for public administration bodies, thus entering into the competences reserved for executive entities. It was also pointed out that such a situation does not occur during the control exercised by administrative courts, which does not affect the final assessment of the proceedings in question. In the final part, a lack of justification for the behaviour violating the Basic Law of the appeal system was signalled, referring to the changes that were made in connection with the computerization of proceedings before administrative courts, which enabled them to very efficiently control the activities of public administration.

