

ROZDZIAŁ I

DEFINICJA I PODZIAŁ MATERIALNEGO PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

§ 1. Uwagi wprowadzające

Materialne prawo administracyjne to, oprócz części ustrojowej i procesowej, jedna z części prawa administracyjnego.



Prawo ustrojowe ma przede wszystkim zapewnić istnienie takich struktur, które optymalnie realizują prawa jednostki oraz cele publiczne¹. Normy prawa materialnego stanowią podstawę do wydawania decyzji administracyjnych, a także wyroków sądów administracyjnych, przepisy procesowe natomiast gwarantują poprawne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy.

Materialne prawo administracyjne jest działem nieskodyfikowanym, inaczej niż choćby w prawie cywilnym czy karnym, a jego ogromny rozmiar może wymagać pogłębionych studiów.

W literaturze spotkać można kilka ujęć czy definicji materialnego prawa administracyjnego.

¹ Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 4.

² *Ibidem*, s. 7.



Z. Leoński² stwierdza, że normy prawa materialnego to normy zawarte w przepisach prawa administracyjnego powszechnie obowiązującego, które określają treść praw i obowiązków (zachowanie się) tych podmiotów, które w ramach danego stosunku administracyjnoprawnego występują w charakterze podmiotów administrowanych, a więc podległych podmiotom dysponującym władztwem administracyjnym.

Administracyjne prawo materialne zawiera normy ustanawiające wzajemne uprawnienia i obowiązki organów administracji publicznej i podmiotów usytuowanych na zewnątrz tej administracji znajdujące się w przepisach prawa powszechnie obowiązującego³. Prawo materialne wiąże się ściśle z pozycją jednostki w państwie oraz ustaleniem granic ingerencji władzy publicznej w sytuację jednostki⁴. Wreszcie, prawo administracyjne materialne dotyczy konkretnych działów administracji publicznej, gdy realizacja prawa następuje przez wydanie decyzji co do praw lub obowiązków lub gdy stosunki prawne (prawa i obowiązki) występują z mocy samego prawa⁵.

Działy prawa administracyjnego materialnego są w różnoraki sposób wyodrębniane i nazywane w nauce prawa administracyjnego⁶. Ich wyodrębnienie stanowi z pewnością istotne wsparcie dydaktyczne, biorąc pod uwagę rozległość omawianej materii. W niniejszym opracowaniu oparto się na podziale zaproponowanym przez Z. Leońskiego, który wyodrębnił następujące działy materialnego prawa administracyjnego:

- wolności obywatelskie i prawa człowieka,
- status prawny jednostki,
- zawody zaufania publicznego,
- funkcje policyjne,
- reglamentacje działalności gospodarczej,
- ingerencję administracyjną w sferę własności nieruchomości,
- rzeczy publiczne,
- strefy specjalne,
- ciężary publiczne,
- administrację świadczącą.

³ E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 25.

⁴ J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022, s. 48.

⁵ P.J. Suwaj (red.), *Prawo administracyjne. Ćwiczenia*, Warszawa 2008, s. 29.

⁶ Np. Administracyjnoprawna sytuacja osób fizycznych lub status prawny jednostki, administracyjnoprawna regulacja zrzeszania się oraz niektórych innych rodzajów aktywności obywateli związanej z realizacją ich praw i wolności lub wolności obywatelskie i prawa człowieka, korzystanie z rzeczy i świadczeń publicznych lub rzeczy publiczne i administracja świadcząca. Pod przytoczonymi nazwami kryją się i omawiane są co do zasady te same zagadnienia prawne. W zależności od podręcznika poświęconego tematyce prawa administracyjnego różne działy stanowią przedmiot pogłębionej analizy.



Wybrane przez Autorki działy, a w nich określone zagadnienia, zostaną uszczegółowione w kolejnych rozdziałach.

§ 2. Zadania



Uzupełnij tekst

Normy prawa materialnego to normy zawarte w przepisach prawa _____ powszechnie obowiązującego, które określają treść praw i obowiązków (zachowanie się) tych podmiotów, które w ramach danego stosunku _____ występują w charakterze podmiotów _____, a więc podległych podmiotom dysponującym _____ administracyjnym. O charakterze norm prawa materialnego nie przesądza miejsce ich zamieszczenia (rodzaj aktu prawnego), ale ich _____.



Przyporządkuj

Ustrojowe prawo administracyjne

Ustawa o obywatelstwie polskim: „Obywatelstwo polskie nabywa się: 1) z mocy prawa; 2) przez nadanie obywatelstwa polskiego; 3) przez uznanie za obywatela polskiego; 4) przez przywrócenie obywatelstwa polskiego”.

Materialne prawo administracyjne

Kodeks postępowania administracyjnego: „W toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli”.

Postępowanie administracyjne

Ustawa o samorządzie gminnym: „Gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”.



Przyporządkuj

Ustrojowe prawo administracyjne

normy postępowania egzekucyjnego stosowane do obowiązków wynikających z decyzji lub postanowień właściwych organów

Materialne prawo administracyjne

normy regulujące ustrój aparatu administracyjnego

Postępowanie administracyjne

normy określające prawa i obowiązki obywatela związane z posiadaniem dowodu osobistego i dokumentu paszportowego



ROZDZIAŁ II

WOLNOŚCI OBYWATELSKIE I PRAWA CZŁOWIEKA

§ 3. Zgromadzenia

Prawo do zgromadzania się to jedno z podstawowych praw i wolności, gwarantowanych Konstytucją RP oraz aktami prawa międzynarodowego¹. W tej części:

- wyjaśnione zostaną podstawy konstytucyjne prawa do zgromadzania się oraz podstawowe definicje;
- scharakteryzowana zostanie procedura organizacji zgromadzeń, uwzględniająca przesłanki ich zakazu;
- wskazane zostaną różnice pomiędzy poszczególnymi rodzajami zgromadzeń.

I. Podstawy konstytucyjne

Konstytucja RP stanowi w art. 57, że **każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich, a ograniczenie tej wolności może określać ustawa**. Ustawą tą jest ustawa z 24.7.2015 r. – Prawo o zgromadzeniach². Przepisy tej ustawy określają, czym jest zgromadzenie oraz jakie typy zgromadzeń nie podlegają tej ustawie. Są to zgromadzenia:

- organizowane przez organy władzy publicznej,
- organizowane przez kościoły i związki wyznaniowe.

Ustawa wskazuje również na podmioty, którym przysługuje prawo organizacji zgromadzeń oraz odpowiedzialne za przeprowadzenie postępowania w sprawach zgromadzeń.

¹ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 1948 r., Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 19.12.1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167) oraz Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 19.12.1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169).

² Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1389; dalej „PrZgrom”.



Zgromadzeniem jest zgrupowanie osób, które odbywa się na otwartej przestrzeni dla nieokreślonych imiennie osób w określonym miejscu w celu wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażenia stanowiska w sprawach publicznych.

Prawo do organizowania zgromadzenia nie przysługuje osobom nieposiadającym pełnej zdolności do czynności prawnych, a do udziału w zgromadzeniu osobom posiadającym broń, materiały wybuchowe, wyroby pirotechniczne, niebezpieczne narzędzia.

Zadania realizowane przez gminę w ramach organizacji zgromadzeń są jej zadaniami własnymi.

II. Procedura organizacji zgromadzenia

Przepisy PrZgrom nakładają na organizatora obowiązek zawiadomienia władz gminy o planowanym zgromadzeniu i określają termin zgłoszenia (**pomiędzy 6 a 30 dniem przed datą zgromadzenia**) oraz sposób i tryb jego wnoszenia. Przepisy określają także wszystkie dane personalne, jakie organizator i ewentualny przewodniczący zgromadzenia muszą umieścić w zawiadomieniu, nakazując wskazanie celu zgromadzenia, daty, godziny i przewidywanej liczby uczestników oraz ewentualnej trasy (jeśli zgromadzenie będzie maszerowało). Rada gminy może wskazać miejsca, w których mogą odbywać się zgromadzenia, bez konieczności zawiadamiania gminy o ich organizacji.

Po otrzymaniu zawiadomienia organ gminy **niezwłocznie** udostępnia tę informację na stronie Biuletynu Informacji Publicznej.

Organ gminy ma ponadto obowiązek zawiadomienia właściwego komendanta Policji, a także w określonych w ustawie wypadkach ma obowiązek zawiadomienia ministra właściwego do spraw zagranicznych, Komendanta Służby Ochrony Państwa, komendanta Żandarmerii Wojskowej oraz Straży Marszałkowskiej.

W przypadku gdyby zgromadzenie było organizowane na terenie więcej niż jednej gminy, w każdej z nich prowadzi się odrębne postępowanie.

Przepisy ustawy określają procedury na wypadek zgłoszenia więcej niż jednego zgromadzenia w jednym miejscu oraz procedurę i przesłanki wydania decyzji o zakazie organizowania zgromadzenia, jej ogłoszenia i trybu wnoszenia odwołania od decyzji organu gminy.

Przesłanki wydania zakazu organizacji zgromadzenia:

- naruszenie wolności pokojowego zgromadzania się;
- naruszenie przepisów prawa karnego celem zgromadzenia lub samym zgromadzeniem;



- zgromadzenie zagraża zdrowiu, życiu ludzi lub zagraża mieniu o znacznych rozmiarach;
- zgromadzenie ma się odbyć w miejscu i w czasie, w którym odbywają się zgromadzenia organizowane cyklicznie (patrz: rodzaje zgromadzeń).

Decyzję o zakazie zgromadzenia uznaje się za doręczoną z chwilą udostępnienia jej na stronie Biuletynu Informacji Publicznej organu gminy. Udostępnienie to następuje z poszanowaniem przepisów ustawy o ochronie danych osobowych³.

Decyzja o zakazie zgromadzenia musi zostać wydana nie później niż na 96 godzin przed planowaną datą zgromadzenia. Odwołanie od tego zakazu wnosi się bezpośrednio do sądu okręgowego właściwego ze względu na siedzibę organu gminy w terminie 24 godzin od jej udostępnienia w Biuletynie Informacji Publicznej. Sąd okręgowy rozpatruje sprawę niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 24 godzin od wniesienia odwołania. 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.

Jeżeli wniesiono zawiadomienia o zamiarze zorganizowania dwóch lub większej liczby zgromadzeń, które mają zostać zorganizowane choćby częściowo w tym samym miejscu i czasie (w szczególności w odległości mniejszej niż 100 metrów od siebie), i nie jest możliwe ich odbycie w taki sposób, aby ich przebieg nie zagrażał życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach, o pierwszeństwie wyboru miejsca i czasu zgromadzenia decyduje kolejność wniesienia zawiadomień.

Zwróć uwagę
na nietypowy
termin

Organowi gminy przysługuje prawo przeprowadzenia **rozprawy administracyjnej**, a termin wezwania jej uczestników określono na 120 godzin przed planowaną datą zgromadzenia. Rozprawa może dotyczyć zmiany miejsca lub czasu odbywania zgromadzenia. Wezwanie na rozprawę odbywa się telefonicznie lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Jeżeli w trakcie rozprawy nie dojdzie do porozumienia, organizatorzy planowanych zgromadzeń dokonują wyboru miejsca i czasu zgromadzenia według kolejności wnoszenia zawiadomień.

³ Ustawa z 10.5.2018 r. o ochronie danych osobowych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1781).



Rozwiązanie to jest kompatybilne z regulacją kodeksową: zgodnie z art. 89 ustawy z 14.6.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego organ administracji publicznej przeprowadzi, z urzędu lub na wniosek strony, w toku postępowania rozprawę, w każdym przypadku, gdy zapewni to przyspieszenie lub uproszczenie postępowania lub gdy wymaga tego przepis prawa⁴. Organ powinien przeprowadzić rozprawę, gdy zachodzi potrzeba uzgodnienia interesów stron oraz gdy jest to potrzebne dla wyjaśnienia sprawy przy udziale świadków lub biegłych albo w drodze oględzin.

Organ gminy może wyznaczyć swojego przedstawiciela do udziału w zgromadzeniu. Wyznaczenie takie jest obowiązkowe w przypadku, gdy istnieje niebezpieczeństwo naruszenia porządku publicznego w trakcie trwania zgromadzenia. Organ gminy informuje o tym fakcie organizatora zgromadzenia.

Zgromadzeniem kieruje przewodniczący. Jest nim:

- organizator zgromadzenia będący osobą fizyczną, chyba że inna osoba fizyczna wyrazi pisemną zgodę na przyjęcie obowiązków przewodniczącego zgromadzenia;
- osoba działająca w imieniu organizatora zgromadzenia, w przypadku gdy organizatorem zgromadzenia jest osoba prawna lub inna organizacja.

Organizator zgromadzenia oraz przewodniczący są obowiązani do zapewnienia przebiegu zgromadzenia zgodnie z przepisami prawa oraz do przeprowadzenia zgromadzenia w taki sposób, aby zapobiec powstaniu szkód z winy uczestników zgromadzenia. W trakcie trwania zgromadzenia jego przewodniczący jest obowiązany pozostawać w kontakcie z przedstawicielem organu gminy. Organ gminy wyposaża przewodniczącego w identyfikator.

Przewodniczący jest uprawniony do:

- żądania opuszczenia zgromadzenia przez osobę, która swoim zachowaniem narusza przepisy ustawy albo uniemożliwia lub usiłuje udaremnić zgromadzenie;
- zwrócenia się do Policji lub straży gminnej (miejskiej), gdy żądanie jego nie przynosi efektu;
- rozwiązania zgromadzenia, jeżeli jego uczestnicy nie podporządkowują się jego poleceniom lub przebieg zgromadzenia narusza przepisy ustawy lub przepisy karne.

Zgromadzenie może być rozwiązane przez przedstawiciela organu gminy, jeżeli jego przebieg zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach lub narusza przepisy ustawy albo przepisy karne, a organizator zgromadzenia, uprzedzony przez przedstawiciela organu gminy o konieczności rozwiązania zgromadzenia, nie rozwiązuje go. O takie rozwiązanie może do organu gminy zwrócić się również funkcjonariusz Policji. Rozwiązanie zgromadzenia następuje przez wydanie decyzji ustnej podlegającej natychmiastowemu wykonaniu, poprzedzonej dwukrotnym ostrzeżeniem uczestników zgromadzenia o możliwości jego rozwiąza-

⁴ Ustawa 14.6.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 572), dalej „KPA”.



nia, a następnie ogłoszonej organizatorowi zgromadzenia lub ogłoszonej publicznie uczestnikom zgromadzenia w przypadku niemożności skontaktowania się z organizatorem zgromadzenia. Decyzję tę doręcza się organizatorowi zgromadzenia na piśmie w terminie 72 godzin od jej podjęcia.

Organizatorowi zgromadzenia przysługuje prawo wniesienia odwołania od decyzji o rozwiązaniu zgromadzenia do sądu okręgowego właściwego ze względu na siedzibę organu gminy, w terminie 7 dni od dnia rozwiązania zgromadzenia. Sąd okręgowy rozpatruje odwołanie nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania odwołania, a na jego postanowienie przysługuje, w terminie 5 dni od dnia doręczenia postanowienia, zażalenie do sądu apelacyjnego. Od postanowienia sądu apelacyjnego nie przysługuje już skarga kasacyjna.

III. Rodzaje zgromadzeń

Poza opisanym powyżej podstawowym rodzajem zgromadzenia PrZgrom przewiduje inne ich rodzaje. Przede wszystkim przepisy ustawy wprowadzają tzw. **zgromadzenie uproszczone**. Przewiduje się w takim wypadku uproszczone, względem typowego postępowania, obowiązki i uprawnienia organizatorów zgromadzenia oraz organów gminy, ponieważ planowane zgromadzenie nie będzie powodować utrudnień w ruchu drogowym, a w szczególności powodować zmiany w jego organizacji. W takim wypadku organizator zgromadzenia zawiadamia o zamiarze zorganizowania zgromadzenia właściwe gminne (miejskie) centrum zarządzania kryzysowego, a w przypadku gdy w danej gminie nie zostało ono utworzone – wojewódzkie centrum zarządzania kryzysowego, **nie wcześniej niż na 30 dni i nie później niż na 2 dni przed planowaną datą zgromadzenia**.

Organizator takiego zgromadzenia może je rozwiązać w sytuacji, gdy uczestnicy nie podporządkowują się jego poleceniom bądź przebieg tego zgromadzenia narusza przepisy ustawy lub przepisy karne.

W zakresie rozwiązania zgromadzenia uproszczonego przepisy ustawy przyznają również przedstawicielowi organu gminy lub funkcjonariuszowi Policji prawo do zażądania rozwiązania zgromadzenia w określonych wcześniej przypadkach (np. zagrożenie życia, uszkodzenia mienia, naruszenie przepisów ustawy lub przepisów prawa karnego), a nadto w sytuacji, gdy zgromadzenie uproszczone **powoduje istotne zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku ruchu drogowego na drogach publicznych**.

Kolejnym rodzajem zgromadzeń są **zgromadzenie cykliczne**. Są to zgromadzenia organizowane przez tego samego organizatora, w tym samym miejscu lub na tej samej trasie co najmniej 4 razy w roku według opracowanego terminarza lub co najmniej raz w roku w dniach świąt państwowych i narodowych, gdy tego rodzaju wydarzenia odbywały się w ciągu ostatnich 3 lat, chociażby nie w formie zgromadzeń i miały na celu w szczególności uczczenie doniosłych i istotnych dla historii RP



wydarzeń. W przypadku wystąpienia powyższych okoliczności organizator może zwrócić się z wnioskiem (nie później niż 7 dni przed planowaną datą pierwszego z cyklu zgromadzeń) do wojewody o wyrażenie zgody na cykliczne organizowanie tych zgromadzeń. Wojewoda wydaje zgodę nie później niż na 5 dni przez planowanym terminem pierwszego z cyklu zgromadzeń. Jeżeli w tym czasie miało się odbyć zgromadzenie zwykłe, za zgodą organu gminy, organ gminy zakazuje organizacji zgromadzenia, a jeżeli tego nie uczyni, wojewoda wydaje zarządzenie zastępcze⁵.

Zwróć uwagę na zmianę
organu właściwego –
WOJEWODA

Ustawa przewiduje jeszcze **zgromadzenia spontaniczne**, które odbywają się w związku z zaistniałym nagłym i niemożliwym do wcześniejszego przewidzenia wydarzeniem związanym ze sferą publiczną, którego odbycie w innym terminie byłoby niecelowe lub mało istotne z punktu widzenia debaty publicznej. Takie zgromadzenie może być rozwiązane przez funkcjonariusza Policji w drodze decyzji ustnej, poprzedzonej dwukrotnym ostrzeżeniem i nie może zakłócać zgromadzeń zwykłych, uproszczonych i cyklicznych.

IV. Zadania

Wskaż jedną prawidłową odpowiedź

1. Postępowanie w sprawach dotyczących zgromadzeń należy do zadań:
 - a) marszałka województwa;
 - b) organów gminy;
 - c) starosty;
 - d) ministra właściwego do spraw wewnętrznych.
2. Zgromadzenia cykliczne to zgromadzenia organizowane przez tego samego organizatora, w tym samym miejscu lub na tej samej trasie co najmniej:
 - a) 2 razy w roku;
 - b) 4 razy w roku;
 - c) 6 razy w roku;
 - d) 8 razy w roku.

⁵ Więcej na ten temat zob.: uchw. SN (7) z 28.3.2018 r., III SZP 1/18, OSNP 2018, Nr 10, poz. 143, zgodnie z którą organ gminy jest uprawniony do wniesienia odwołania od zarządzenia zastępczego wojewody o zakazie zgromadzenia, a także jest stroną w toczącym się postępowaniu na skutek odwołania organizatora zgromadzenia od takiego zarządzenia.



3. Organizator zgromadzenia uproszczonego zawiadamia o zamiarze zorganizowania zgromadzenia:
 - a) nie wcześniej niż na 30 dni i nie później niż na 3 dni przed planowaną datą zgromadzenia;
 - b) nie wcześniej niż na 30 dni i nie później niż na 2 dni przed planowaną datą zgromadzenia;
 - c) nie wcześniej niż na 30 dni i nie później niż na 5 dni przed planowaną datą zgromadzenia;
 - d) nie wcześniej niż na 60 dni i nie później niż na 2 dni przed planowaną datą zgromadzenia.
4. Organowi gminy przysługuje prawo przeprowadzenia rozprawy administracyjnej dotyczącej planowanego zgromadzenia, a termin wezwania jej uczestników to:
 - a) 24 godziny przed planowaną datą zgromadzenia;
 - b) 48 godzin przed planowaną datą zgromadzenia;
 - c) 72 godziny przed planowaną datą zgromadzenia;
 - d) 120 godzin przed planowaną datą zgromadzenia.
5. Odwołanie od zakazu organizacji zgromadzenia wnosi się bezpośrednio do:
 - a) sądu rejonowego;
 - b) sądu okręgowego;
 - c) sądu apelacyjnego;
 - d) Sądu Najwyższego.
6. Decyzja o zakazie zgromadzenia powinna zapaść nie później niż na:
 - a) 48 godzin przed planowaną datą zgromadzenia;
 - b) 72 godziny przed planowaną datą zgromadzenia;
 - c) 96 godzin przed planowaną datą zgromadzenia;
 - d) 120 godzin przed planowaną datą zgromadzenia.
7. Wojewoda wydaje zgodę na zgromadzenie cykliczne nie później niż na:
 - a) 2 dni przed planowanym terminem pierwszego z cyklu zgromadzeń;
 - b) 3 dni przed planowanym terminem pierwszego z cyklu zgromadzeń;
 - c) 5 dni przed planowanym terminem pierwszego z cyklu zgromadzeń;
 - d) 7 dni przed planowanym terminem pierwszego z cyklu zgromadzeń.
8. Minimalna liczba członków zgromadzenia to:
 - a) 7 osób;
 - b) 10 osób;
 - c) 15 osób;
 - d) nie ma takiej liczby.



9. Zgromadzenie spontaniczne może być rozwiązane w drodze decyzji ustnej przez:
- a) funkcjonariusza Policji;
 - b) organ gminy;
 - c) gminne (miejskie) centrum zarządzania kryzysowego;
 - d) wojewodę.
10. Odwołanie od zakazu organizacji zgromadzenia wnosi się w terminie:
- a) 24 godzin;
 - b) 48 godzin;
 - c) 72 godzin;
 - d) 96 godzin.



Uzupełnij teksty

1. Każdy może korzystać z wolności pokojowego zgromadzania się. Prawo to zostało zagwarantowane w _____. Zgromadzenie zwoływane jest w celu wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażenia stanowiska. Wolność zgromadzania się podlega ograniczeniom przewidzianym jedynie przez _____ niezbędnym do ochrony bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego oraz ochrony zdrowia lub moralności publicznej albo praw i wolności innych osób. Postępowanie w sprawach dotyczących zgromadzeń należy do zadań _____ organów gminy. Odwołanie od decyzji o zakazie organizacji zgromadzenia jest rozpoznawane przez _____. Na jego postanowienie przysługuje zażalenie do _____.

2. Można wyróżnić kilka rodzajów zgromadzeń. W przypadku gdy planowane zgromadzenie nie będzie powodować utrudnień w ruchu drogowym, a w szczególności powodować zmiany w jego organizacji, to może być zorganizowane zgromadzenie _____. Organizator zgromadzenia zawiadamia w takim wypadku o zamiarze zorganizowania zgromadzenia nie wcześniej niż na _____ i nie później niż na _____ przed planowaną datą zgromadzenia.

Zgromadzenie, które odbywa się w związku z zaistniałym nagłym i niemożliwym do wcześniejszego przewidzenia wydarzeniem związanym ze sferą publiczną, którego odbycie w innym terminie byłoby niecelowe lub mało istotne z punktu widzenia debaty publicznej, to zgromadzenie _____.

Zgromadzenia organizowane przez tego samego organizatora w tym samym miejscu lub na tej samej trasie co najmniej 4 razy w roku według opracowanego terminarza lub co najmniej raz w roku w dniach świąt państwowych i narodowych, a tego rodzaju wydarzenia odbywały się w ciągu ostatnich 3 lat, chociażby nie w formie zgromadzeń i miały na celu w szczególności uczczenie doniosłych i istotnych dla historii RP wydarzeń, to zgromadzenia _____.





Przyporządkuj

Ustaw procedurę dotyczącą organizacji zgromadzenia w odpowiedniej kolejności.

1.	Odwołanie do sądu okręgowego.
2.	Decyzja o zakazie organizacji zgromadzenia.
3.	Sąd apelacyjny rozpoznaje zażalenie.
4.	Sąd okręgowy rozpoznaje odwołanie.
5.	Zażalenie do sądu apelacyjnego.



Rozwiąż kasus

W dniu 20.5.2023 r. Prezydent Miasta P. wydał decyzję zakazującą organizacji tzw. „parady równości”, a decyzję swą argumentował faktem, że organizacja tego typu zgromadzenia zagrażałaby zdrowiu i życiu ludzi oraz mieniu o znacznych rozmiarach z powodu utrudnień w komunikacji pieszej i kołowej, które to zgromadzenie zapewne spowoduje. Przedstawiciel organizatora odwołał się w ciągu 24 godzin od tej decyzji do wojewody, wskazując w uzasadnieniu liczne orzecznictwo sądów administracyjnych dotyczące podobnych stanów faktycznych.

Oceń działanie przedstawiciela organizatora zgromadzenia w kontekście procedury odwoławczej oraz zastanów się nad prawidłowym rozstrzygnięciem przedmiotowego konfliktu.

§ 4. Stowarzyszenia

Stowarzyszenia są jedną z form zrzeszania się obywateli, w praktyce odgrywającą bardzo ważną rolę. Rola organów administracji publicznej w tej sferze przejawia się głównie w funkcjach nadzorczych i kontrolnych. W tej części:

- opisane zostaną konstytucyjne podstawy stowarzyszania się;
- scharakteryzowane zostaną stowarzyszenia rejestrowe oraz stowarzyszenia zwykłe;
- wskazane zostaną zasady nadzoru nad stowarzyszeniami.

I. Podstawy konstytucyjne

Prawo zrzeszania się w stowarzyszeniu zostało zagwarantowane w art. 58 Konstytucji RP, który stanowi, że każdemu zapewnia się **wolność zrzeszania się**. Zgodnie z Konstytucją RP zakazane są zrzeszenia, których cel lub działanie są sprzeczne



z Konstytucją lub ustawą, a o odmowie rejestracji lub zakazie działania zrzeczenia orzeka sąd.

Zgodnie z Konstytucją RP to ustawa określa rodzaje zrzeczeń podlegających sądowej rejestracji, tryb rejestracji oraz formy nadzoru nad zrzeczeniami. Ustawą tą jest ustawa z 7.4.1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach⁶.

Przedmiotowa ustawa posiada preambułę, w myśl której w celu stworzenia warunków do pełnej realizacji gwarantowanej przepisami Konstytucji wolności zrzeszania się zgodnie z Powszechną Deklaracją Praw Człowieka i Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych, umożliwienia obywatelom równego, bez względu na przekonania, prawa czynnego uczestniczenia w życiu publicznym i wyrażania zróżnicowanych poglądów oraz realizacji indywidualnych zainteresowań, a także uwzględniając tradycje i powszechnie uznawany dorobek ruchu stowarzyszeniowego, wprowadza się rozwiązania ustawowe.

W związku z powyższym konstytucyjne prawo zrzeszania się w stowarzyszeniach może podlegać ograniczeniom wyłącznie przewidzianym przez ustawy, niezbędnym do zapewnienia interesów bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego oraz ochrony zdrowia lub moralności publicznej albo ochrony praw i wolności innych osób.

Przepisom omawianej ustawy nie podlegają:

- 1) organizacje społeczne działające na podstawie odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, których Rzeczpospolita Polska jest stroną⁷;
- 2) kościoły i inne związki wyznaniowe oraz ich osoby prawne⁸;
- 3) organizacje religijne, których sytuacja prawna jest uregulowana ustawami o stosunku państwa do kościołów i innych związków wyznaniowych, działające w obrębie tych kościołów i związków⁹;
- 4) komitety wyborcze utworzone w związku z wyborami do Sejmu, do Senatu, wyborem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wyborami do Parlamentu Europejskiego lub wyborami do organów samorządu terytorialnego¹⁰;
- 5) partie polityczne¹¹.

⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 2261; dalej „PrStow”.

⁷ Np. cechy i izby rzemieślnicze, które działają na podstawie ustawy z 22.3.1989 r. o rzemiośle (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 2159 ze zm.).

⁸ Np. Kościół katolicki, którego podstawą funkcjonowania jest Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisany w Warszawie 28.7.1993 r. (Dz.U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318) oraz ustawa z 17.5.1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1966).

⁹ Zastosowanie w tym wypadku znajduje ustawa z 17.5.1989 r. o gwarancji wolności sumienia i wyznania (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 265).

¹⁰ Zastosowanie w tym wypadku znajduje ustawa z 5.1.2011 r. – Kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 2408).

¹¹ Zastosowanie w tym wypadku znajduje ustawa z 27.6.1997 r. o partiach politycznych (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1215).



Stowarzyszenie

jest dobrowolnym, samorządnym, trwałym zrzeszeniem o celach niezarobkowych.

Jest to legalna definicja stowarzyszenia, określająca jego cechy konstytutywne i pozwalająca je odróżnić od innych form prawnych (np. fundacji czy spółek prawa handlowego).

Pojęcie zrzeszenia wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając, że aby określony związek między ludźmi można było uznać za zrzeszenie, musi mieć on pewne niezbędne cechy. I tak przede wszystkim musi to być struktura oparta na dobrowolnej przynależności, co wynika z istoty pojęcia wolności. Ponadto struktura ta musi zostać stworzona w celu realizacji wspólnie ustalonych zamierzeń, które będą osiągane za pomocą wybranych środków. Wreszcie członkowie danego zrzeszenia powinni przyjąć określony sposób podejmowania decyzji uznawanych za wspólne, który odpowiada pewnym minimalnym standardom demokracji¹².

Stowarzyszenie jest SAMORZĄDNE, a zatem samodzielnie określa swoje cele, programy działania i struktury organizacyjne oraz uchwała akty wewnętrzne dotyczące jego działalności.

Stowarzyszenie MA CEL NIEZAROBKOWY, więc opiera swoją działalność na pracy społecznej członków, ale do prowadzenia swych spraw może zatrudniać pracowników. Stowarzyszenie jest DOBROWOLNE, zatem tworzenie stowarzyszeń przyjmujących zasadę bezwzględnego posłuszeństwa ich członków wobec władz stowarzyszenia jest zakazane. Nikogo nie wolno zmuszać do udziału w stowarzyszeniu lub ograniczać jego prawa do wystąpienia ze stowarzyszenia. Nikt nie może ponosić ujemnych następstw z powodu przynależności do stowarzyszenia albo pozostawania poza nim. Stowarzyszenie jest TRWAŁE, czyli nie służy realizacji celu jednorazowego, a jego działanie charakteryzuje ciągłość, choć niewykluczone, że określona w czasie.

Prawo tworzenia stowarzyszeń przysługuje obywatelom polskim mającym pełną zdolność do czynności prawnych i niepozbawionym praw publicznych. Małoletni w wieku od 16 do 18 lat, którzy mają ograniczoną zdolność do czynności prawnych, mogą należeć do stowarzyszeń i korzystać z czynnego i biernego prawa wyborczego, z tym że w składzie zarządu stowarzyszenia większość muszą stanowić osoby o pełnej zdolności do czynności prawnych. Małoletni poniżej 16 lat mogą, za zgodą przedstawicieli ustawowych, należeć do stowarzyszeń według zasad określonych w ich statutach, bez prawa udziału w głosowaniu na walnych zebraniach członków oraz bez korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego do władz stowarzyszenia. Jeżeli jednak jednostka organizacyjna stowarzyszenia zrzesza wyłącznie małoletnich, mogą oni wybierać i być wybierani do władz tej jed-

¹² Wyr. TK z 10.4.2022 r., K 26/00, OTK-A 2002, Nr 2, poz. 18.

