

Sygn. akt I ACz 1027/23

POSTANOWIENIE

Dnia 9 października 2023 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie I Wydział Cywilny

w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia (del.) Adam Jaworski

po rozpoznaniu w dniu 9 października 2023 r. w Warszawie

na posiedzeniu niejawnym

sprawy z wniosku W. J.

z udziałem Prezydenta Miasta Stołecznego W.

w przedmiocie odwołania od decyzji Prezydenta Miasta Stołecznego W. z dnia 6 października 2023 r. nr (...) o zakazie zgromadzenia

na skutek zażalenia uczestnika

na postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie

z dnia 7 października 2023 r., sygn. akt XXIV Ns 88/23

postanawia:

zmienić zaskarżone postanowienie w ten sposób, że oddalić odwołanie W. J. od decyzji Prezydenta Miasta Stołecznego W. z dnia 6 października 2023 r. o numerze (...);

stwierdzić, że wnioskodawca i uczestnik ponoszą koszty związane ze swoim udziałem w sprawie, w obu instancjach.

Adam Jaworski

ZARZĄDZENIE

Odpis postanowienia wraz z uzasadnieniem proszę doręczyć pełnomocnikowi wnioskodawcy i uczestnika (także e-mailowo), doręczyć odpis zażalenia.

Odpis postanowienia z uzasadnieniem proszę opublikować na portalu orzeczeń SA.

Jaworski.

Sygn. akt I ACz 1027/23

UZASADNIENIE

Decyzją z 6 października 2023 r. (nr (...)) Prezydent m. st. W., działając na podstawie art. 14 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. - Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. z 2022 r. poz. 1389; dalej: Prawo o zgromadzeniach) zakazał W. j. reprezentującemu Komitet (...) organizacji zgromadzenia zwołanego od dnia 10 października 2023 r. od godz. 10:00 do 17 października 2023 r. godz. 10:00, którego rozpoczęcie przewidziano na skrzyżowaniu ul. (...) z ul. (...), a następnie

zaplanowano „przemarsz oraz pikietę z użyciem samochodów ciężarowych”, która miała odbywać się na odcinku ul. (...) od skrzyżowania z ul. (...), na dwóch ruchu przylegających do pasa zieleni oddzielających jezdnie, po jednym w obu kierunkach. Organizator przewidywał, że przemarsz będzie odbywał się również na chodnikach wzdłuż trasy zgromadzenia.

Po rozpoznaniu odwołania wnioskodawcy od powyższej decyzji, zaskarżonym postanowieniem z dnia 7 października 2023 r. (sygn. akt XXIV Ns 88/23) Sąd Okręgowy w Warszawie uchylił decyzję Prezydenta m. st. W. z 6 października 2023 r., nr (...).

Zażalenie na to postanowienie złożył Prezydent m. st. W., który zarzucając naruszenie art. 233 § 1 k.p.c. w związku z art. 14 pkt 1 i 2 Prawa o zgromadzeniach wniósł o zmianę zaskarżonego postanowienia i nieuwzględnienie odwołania, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego postanowienia i przekazanie sprawy Sądowi Okręgowemu w Warszawie do ponownego rozpoznania.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Zażalenie zasługuje na uwzględnienie, o czym przekonują następujące argumenty.

Zgodnie z art. 14 pkt 2 Prawa o zgromadzeniach organ gminy wydaje decyzję o zakazie zgromadzenia nie później niż na 96 godzin przed planowaną datą zgromadzenia, jeżeli jego odbycie może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach, w tym gdy zagrożenia tego nie udało się usunąć w przypadkach, o których mowa w art. 12 lub art. 13. Nie ulega wątpliwości, co również trafnie podkreślił Sąd Okręgowy, że okoliczności uzasadniające wydanie decyzji o zakazie zgromadzenia stanowią ograniczenia wolności zgromadzeń, chronionej zarówno przez art. 57 ust. 1 Konstytucji, jak i art. 11 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Równie oczywiste jest, że wolność zgromadzeń nie ma absolutnego charakteru i może podlegać ograniczeniom, jeżeli jest to niezbędne w demokratycznym państwie prawnym dla ochrony wartości art. 31 ust. 3 Konstytucji i art. 11 ust. 2 Konwencji, w tym życia i zdrowia. Przyjmuje się, że ocena zgodności z prawem decyzji o zakazie odbycia zgromadzenia publicznego powinna być dokonana przez sąd przede wszystkim z punktu widzenia uprawnień wynikających z wolności zgromadzeń, a nie tylko pod kątem ochrony praw i wolności innych osób (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 5 stycznia 2001 r., III RN 38/00).

Dokonując wykładni art. 14 Prawa o zgromadzeniach należy więc w odniesieniu do okoliczności konkretnej sprawy ustalić, czy wydanie decyzji o zakazie zgromadzenia było usprawiedliwione innymi wartościami konstytucyjnymi (zob. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 września 2014 r., K 44/12). Jak wyjaśniono w doktrynie: „Przesłanka zagrożenia zdrowia ludzkiego, do którego może dojść skutek odbywania się zgromadzenia, zostanie spełniona, jeżeli można wykazać wysokie prawdopodobieństwo ryzyka, że podczas tego wydarzenia lub w bezpośrednim związku z nim zaistnieją okoliczności mogące obiektywnie doprowadzić do pogorszenia zdrowia osób uczestniczących w zgromadzeniu lub na które ono oddziałuje (...). organ ma obowiązek zweryfikować potencjalny wpływ zgromadzenia na zdrowie jego odbiorców – zarówno tych mających wolę w nim uczestniczyć, jak i mimowolnie narażonych na jego odbiór”(A. Jakubowski w: S. Gajewski, A. Jakubowski, Prawo o zgromadzeniach. Komentarz, 2017, Legalis, art. 14 Nb 15). Okoliczności rozpoznawanej sprawy wymagają zwłaszcza rozważenia skutków zgromadzenia dla innych osób, znajdujących się w kręgu jego oddziaływania.

W realiach sprawy Prezydent m. st. W. upatruje zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi albo mienia w znacznych rozmiarach w fakcie, że skutkiem zgromadzenia byłoby zablokowanie ruchu na ul. (...), co prowadziłoby do paraliżu komunikacyjnego W. i innych dzielnic południowej W.. Jak wskazał Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z 15 października 2005 r., K. i Inni przeciwko L. skarga nr (...): „Jakakolwiek demonstracja w miejscu publicznym może spowodować pewien stopień zakłócenia życia codziennego, włączając zakłócenia ruchu drogowego (...). Fakt ten sam w sobie nie usprawiedliwia ingerencji w prawo do swobodnego zgromadzania się”(pkt 155). Z drugiej strony ETPCz dostrzega, że w niektórych przypadkach zapewnienie bezpieczeństwa w ruchu drogowym może uzasadniać ograniczenie wolności zgromadzeń (por. wyrok z 7 października 2008 r., É. M. przeciwko W., skarga nr (...)).

Sąd I instancji trafnie podniósł, że sam fakt, iż zgromadzenie będzie uciążliwe dla mieszkańców i utrudni im dojazd nie wystarczy jeszcze do wydania decyzji o zakazie zgromadzenia na podstawie art. 14 pkt 2 Prawa o zgromadzeniach. Jak wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z 10 stycznia 2014 r., I OSK 2538/13, „nie można zgodzić się ze stanowiskiem, zgodnie z którym o spełnieniu przesłanki zagrożenia dla życia i zdrowia, warunkującej zakaz zgromadzenia, decyduje samo przewidywane powstanie utrudnień w komunikacji pieszej i kołowej, poparte danymi ze statystyk policyjnych dotyczących zdarzeń w rejonie miejsca planowanego zgromadzenia w półroczu poprzedzającym zgłoszenie, nie odnoszącymi się bezpośrednio do warunków planowanego zgromadzenia określonych w zgłoszeniu. W zasadzie każde bowiem zgromadzenie wiązać się będzie z takimi utrudnieniami”. Dopiero wtedy, gdyby utrudnienia w ruchu osiągnęły taką skalę, że w świetle zasad doświadczenia życiowego byłoby bardzo prawdopodobne, iż mogą one stanowić zagrożenie dla życia, zdrowia lub mienia w znacznych rozmiarach, organ administracji publicznej może wydać decyzję o odmowie zezwolenia na zgromadzenie. Sąd Apelacyjny podziela stanowisko NSA, że ocena, czy odbycie zgromadzenia może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi, albo mieniu w znacznych rozmiarach, powinna uwzględniać wszystkie okoliczności rozpoznawanej sprawy, a więc także zapewnienie bezpieczeństwa innym osobom niż uczestniczące w zgromadzeniu (zob. wyrok NSA z 29 grudnia 2012 r., I OSK 2167/11). W orzecznictwie przyjęto również, że nie jest faktem powszechnie znanym domniemanie paraliżu ruchu komunikacyjnego miasta (wyrok WSA w Bydgoszczy z 7 października 2015 r., II SA/Bd 242/15 i powołany tam wyrok NSA z 5 stycznia 2011 r. sygn. akt I OSK 1907/10).

Przed odniesieniem tych rozważań do stanu faktycznego sprawy należy zwrócić uwagę, że konsekwencją przekazania spraw z odwołania od zakazu zgromadzeń do sądów powszechnych jest to, iż **Sądy rozpoznające niniejszą sprawę nie tylko kontrolują zgodność z prawem decyzji Prezydenta m. st. W. na podstawie akt, ale również mogą dokonać własnych ustaleń faktycznych w sposób przewidziany przepisami Kodeksu postępowania cywilnego**. Wychodząc z tego założenia Sąd Apelacyjny dodatkowo ustalił następujące, istotne okoliczności sprawy:

- Ulica (...) znajduje się w ciągu drogi wojewódzkiej nr (...) i stanowi przedłużenie W. w kierunku południowym. Jest ona główną arterią W. i drogą wylotową w kierunku K. i G. K., a także dalej m.in. w kierunku K. i S.. Na odcinku pomiędzy ul. (...) i ul. (...) jest ona ulicą dwujezdniową, mająca po trzy pasy ruchu w każdym kierunku (f akt powszechnie znany w rozumieniu art. 228 § 2 k.p.c.)

- Zgodnie z ostatecznie sprecyzowanym zgłoszeniem zgromadzenie publiczne ma polegać na „przemarszu oraz pikiecie z użyciem samochodów ciężarowych” na dwóch pasach ruchu przylegających do pasa zieleni ul. (...) na odcinku 400 m., pomiędzy ul. (...) i ul. (...). Zgromadzenie to zaplanowano na okres od 10 do 17 października 2023 r., a więc łącznie na 8 dni (zgłoszenie - k. 5-6, wydruk z mapy - k. 12).

- Nie ma sporu między stronami, że zapewnienie bezpieczeństwa zgromadzenia będzie wymagało nie tylko wyłączenia skrajnego (lewego) pasa w obu kierunkach, ale także tzw. pasa buforowego, co w praktyce będzie oznaczało konieczność wyłączenia również środkowego pasa ruchu. Wskazuje na to sam skarżący w swoim odwołaniu, gdzie pisze się o „pasie swobodnej komunikacji” (k. 17v). **Ostatecznie ulica (...) miałyby, w czasie trwającego osiem dni zgromadzenia, tylko jeden pas ruchu dostępny dla wszystkich pojazdów, w tym samochodów osobowych, autobusów i służb ratowniczych.**

- W równoległym do ul. (...) ciągu komunikacyjnym - ul. (...) trwa budowa linii tramwajowej od Pl. (...) do W., co wiąże się ze znacznym ograniczeniem przepustowości - przejezdny jest jeden pas ruchu w obie strony. Nie istnieją inne ciągi komunikacyjne, które zapewniłyby połączenie W., tzw. D. i K. ze Ś. (fakt powszechnie znany w rozumieniu art. 228 § 1 k.p.c.)

- Dzielnica W. jest zamieszkała przez 43 477 osoby (<https://www.wilanow.pl/o-wilanowie/statystyki>), gmina K. przez 22 773 osoby (<https://www.konstancinjeziorna.pl/page/informacje-ogolne-o-gminie>). W bezpośrednim sąsiedztwie miejsca planowanego zgromadzenia znajdują się również gęsto zaludnione osiedla (...) (brak szczegółowych danych o liczbie mieszkańców z oficjalnych źródeł) - fakt powszechnie znany w rozumieniu art. 228 § 1 k.p.c..

- W niewielkiej odległości od miejsca zgromadzenia znajduje się jednostka Straży Pożarnej oraz Szpital (...) (pismo Wydziału Ruchu Drogowego KSP - k. 43).

Z zasad doświadczenia życiowego wynika, iż nawet wyłączenie jednego pasa ruchu na głównej ulicy powoduje znaczne utrudnienia w komunikacji. W świetle przedstawionych wyżej okoliczności faktycznych należy stwierdzić, że **odbycie zgromadzenia w zaplanowanym czasie i miejscu będzie prowadziło - z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością - do trwającego 8 dni paraliżu komunikacyjnego, który dotknie bezpośrednio obszar zamieszkały przez kilkadziesiąt tysięcy mieszkańców, a pośrednio - całe miasto.** Jakkolwiek wiele zgromadzeń publicznych prowadzi do znaczących utrudnień w ruchu, czy nawet „paraliżu komunikacyjnego” części miasta, to jednak okoliczności badanego obecnie zgromadzenia są szczególne. Czas jego trwania ma bowiem być wyjątkowo długi na tle innych zgromadzeń publicznych, które zwyczajowo trwają kilka godzin. Ponadto, ze względu na wskazane wyżej okoliczności faktyczne uzasadnione jest przekonanie, że przez okres tygodnia wystąpiłby paraliż komunikacyjny, polegający na całkowitym braku płynności ruchu w ciągu ul. (...) - P., a w konsekwencji - także na innych ciągach komunikacyjnych W. i D. M..

Stan ten nie może być postrzegany tylko w kategoriach niedogodności dla mieszkańców, gdyż w świetle wiedzy powszechnej długotrwały paraliż komunikacyjny powoduje zagrożenie co najmniej dla ich zdrowia. Nie ulega wątpliwości, że nieuchronne zatory w ruchu utrudnią, jeśli nie uniemożliwią przejazdu, służbom ratowniczym. Nie przekonuje podniesiony w odwołaniu argument, że tzw. pas buforowy może być traktowany jako „korytarz życia”, skoro jest oczywiste, że zmniejszenie przepustowości ul. (...) spowoduje wielokilometrowe zatory drogowe. Biorąc pod uwagę, że taka sytuacja ma trwać 8 dni należy uznać za wysoce prawdopodobne, iż na gęsto zaludnionym obszarze W. i D. M. będą w tym czasie niezbędne interwencje służb ratunkowych, choćby w razie nagłych zachorowań czy wypadków. Jest zaś wiedzą powszechną, że w wielu takich sytuacjach opóźnienie w udzieleniu pomocy medycznej - spowodowane brakiem możliwości szybkiego dojazdu karetki do chorego - może skutkować pogorszeniem stanu zdrowia, a nawet zagrożeniem życia. **Dlatego Sąd Apelacyjny doszedł do przekonania, że wywołane planowanym zgromadzeniem zagrożenie dla życia i zdrowia innych osób jest realne i wysoce prawdopodobne, a nie tylko hipotetyczne.**

Biorąc powyższe pod rozwagę należało uznać, że Prezydent m. st. W. zasadnie wydał decyzję o zakazie zgromadzenia, a ingerencja w konstytucyjne prawo wnioskodawcy była niezbędna ze względu na konieczność ochrony zdrowia i życia innych osób. Implikuje to uwzględnienie zażalenia i oddalenie odwołania od decyzji o zakazie zgromadzenia, o czym Sąd Apelacyjny orzekł na podstawie art. 386 § 1 k.p.c. w związku z art. 13 § 2 k.p.c. orz art. 16 ust. 3 i 7 Prawa o zgromadzeniach.

Na marginesie można jednak dodać, że chybiona była argumentacja organu administracji publicznej, który odwoływał się do art. 90 k.w. Gdyby bowiem wnioskodawca tamował ruch na drodze publicznej w ramach legalnego zgromadzenia, jego działanie nie byłoby bezprawne.

O kosztach za obie instancje orzeczono zgodnie z art. 520 § 1 k.p.c.

Adam Jaworski