

Sąd Okręgowy w Warszawie
XXIV Wydział Cywilny
al. "Solidarności" 127
00-898 Warszawa

Sygn. akt XXIV Ns 43/17
Dnia 31 maja 2017r.
w odpowiedzi należy podać sygn. akt

Helsińska Fundacja Praw Człowieka
ul. Zgody 11
00-018 Warszawa

DORĘCZENIE ODPISU POSTANOWIENIA
wraz z uzasadnieniem

Sąd Okręgowy w Warszawie XXIV Wydział Cywilny w sprawie z wniosku z udziałem Wojewody Mazowieckiego, Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy, Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z odwołania od zarządzenia zastępczego Wojewody Mazowieckiego nr WSO-I.6110.5.2017 o zakazie zgromadzenia w dniu 10 czerwca 2017 r. doręcza Panu jako uczestnikowi odpis postanowienia wraz z uzasadnieniem wydanego w dniu 31 maja 2017 r.

Na zarządzenie Sędziego
Z upoważnienia
Kierownika Sekretariatu
Sekr. sądowy Joanna Częścik

POUCZENIE

Od doręzonego postanowienia można wnieść zażalenie do Sądu Apelacyjnego w Warszawie za pośrednictwem Sądu Okręgowego w Warszawie w terminie 24 godzin od wydania orzeczenia.

Niniejsze pismo nie wymaga podpisu własnoręcznego na podstawie § 19 ust. 4 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 grudnia 2003r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej jako właściwie zatwierdzone w sądowym systemie teleinformatycznym.

Biuro Obsługi Interesantów
Godziny przyjęć interesantów
Pn 8:30-18:00, Wt -Pt 8:30 -15:30
Tel. 22 440-80-00
Email: boi@warszawa.so.gov.pl

Czytelnia akt
Godziny przyjęć interesantów:
Pn 8:30-17:30, przy czym akta wydawane są do godz. 17:00
Wt-Pt 8:30-15:30, przy czym akta wydawane są do godz. 15:00
Tel. 22 440-80-00
Email: boi@warszawa.so.gov.pl

Biuro Podawcze
Godziny przyjęć interesantów:
Pn 8:30-18:00
Wt-Pt 8:30 - 15:30

POSTANOWIENIE

Dnia 31 maja 2017 r.

Sąd Okręgowy w Warszawie XXIV Wydział Cywilny w składzie:

Przewodnicząca: SSO Monika Dominiak

Protokolant: sekretarz sądowy Dagmara Liszewska

po rozpoznaniu w dniu 31 maja 2017 r. w Warszawie na rozprawie sprawy z wniosku

z udziałem Prezydenta m. st. Warszawy, Wojewody Mazowieckiego, Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w Warszawie

w przedmiocie odwołania od zarządzenia zastępczego Wojewody Mazowieckiego

postanawia:

1. uchylić zarządzenie zastępcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 29 maja 2017 r., sygn. WSO-I.6110.5.2017 w sprawie zakazu zgromadzenia;
2. ustalić, że uczestnicy postępowania ponoszą koszty związane ze swoim udziałem w sprawie.



Na oryginale właściwy podpis
Za zgodność z oryginałem stwierdza
sekretarz sądowy
Warszawa, dnia2017-05-31

SEKRETARZ SĄDOWY

Częściak
Joanna Częściak

UZASADNIENIE

Decyzją nr WSO-I.6110.1.2017 z dnia 27 kwietnia 2017 r. Wojewoda Mazowiecki pozytywnie rozpatrzył wniosek organizatora - z dnia 25 kwietnia 2017 r. w sprawie wyrażenia zgody na cykliczne organizowanie zgromadzeń w celu oddania hołdu Ofiarom katastrofy w Smoleńsku, na obszarze: od ul. Świętojańskiej przez pl. Zamkowy, po ul. Krakowskie Przedmieście do ul. Karowej w Warszawie, organizowanych od maja 2017 r. do kwietnia 2020 r., dziesiątego dnia każdego miesiąca od godz. 6:00 do godz. 22:00 - i organizatorowi tej zgody udzielił. Jednocześnie Wojewoda o wydanej decyzji poinformował organ gminy, na terenie którego miały odbywać się zgromadzenia cykliczne.

W dniu 11 maja 2017 r. zawiadomił Biuro Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy o zamiarze zorganizowania w dniu 10 czerwca 2017 r. w godz. 18:00-22:00 na skwerze Hoovera w Warszawie zgromadzenia publicznego w trybie uproszczonym.

Zarządzeniem zastępczym z dnia 29 maja 2017 r., WSO-I.6110.5.2017 Wojewoda Mazowiecki zakazał zorganizowania zgromadzenia w dniu 10 czerwca 2017 r. od godziny 18:00 do 22:00 na skwerze Hoovera przy ul. Krakowskie Przedmieście w Warszawie, które miało odbyć się w miejscu i czasie zgromadzenia cyklicznego mającego na celu oddanie hołdu Ofiarom katastrofy w Smoleńsku. Wojewoda zauważył, że na skutek zgłoszenia przez zawiadomienia doszło do sytuacji, o której mowa w art. 12 ust. 1 ustawy Prawo o zgromadzeniach, a zatem dwóch lub większej liczby zgromadzeń, które miały zostać zorganizowane częściowo w tym samym miejscu i czasie, stąd też nie jest możliwe ich odbycie w taki sposób, który nie będzie zagrażał zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach. Zagrożenia płynące z powyższej sytuacji zostały zauważone przez Komendę Stołeczną Policji, która pismem z dnia 24 maja 2017 r. zaalarmowała o tych okolicznościach Wojewodę Mazowieckiego. Wojewoda wskazał, że art. 12 ust. 1 ustawy ustanawia zasadę pierwszeństwa zgromadzeń cyklicznych. Zasada ta pozwala stwierdzić, że obowiązek wydania decyzji zakazującej każdego innego zgromadzenia

kolidującego w miejscu i czasie ze zgromadzeniem organizowanym cyklicznie, dotyczy także zgromadzeń zgłoszonych w trybie uproszczonym. Zdaniem Wojewody ustawa rozróżnia dwa rodzaje zgromadzeń: zgromadzenia na otwartej przestrzeni dostępne dla nieokreślonych imiennie osób w określonym miejscu w celu odbycia wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażenia stanowiska w sprawach publicznych oraz zgromadzenia spontaniczne. Ponadto ustawodawca, ze względu na tryb rejestracji wyróżnia: zgromadzenia cykliczne, zwykłe, uproszczone. W ocenie Wojewody zgromadzenie uproszczone należy zaliczyć do zgromadzenia, o którym mowa w art. 26b ust. 3 ustawy Prawo o zgromadzeniach. Wojewoda zauważył nadto, że art. 26b ust. 3 ustawy dotyczy wszystkich zgromadzeń innych niż cykliczne i stanowi bezpośrednią, samodzielną podstawę dla organu gminy do wydania decyzji o zakazie zgromadzenia konkurencyjnego miejscowo i czasowo wobec zgromadzenia cyklicznego. Tym samym organ gminy miał obowiązek wydania decyzji o zakazie każdego innego zgromadzenia mającego się odbyć w tym samym miejscu i czasie, co zgromadzenie cykliczne zarejestrowane decyzją Wojewody Mazowieckiego z dnia 27 kwietnia 2017 r. nr WSO-I.6110.1.2017.

Zarządzenie zastępcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 29 maja 2017 r. w sprawie zakazu zgromadzenia zostało zaskarżone w dniu 30 maja 2017 r. przez Prezydenta m. st. Warszawy, który wniósł o jego uchylenie. Prezydent podniósł, że w rozdziale o zgromadzeniach cyklicznych nie wprowadzono żadnego przepisu szczególnego, który byłby podstawą do wydania decyzji o zakazie odbycia innego zgromadzenia zgłoszonego w trybie uproszczonym. W art. 26b ust. 3 ustawy znajduje się odwołanie wprost do art. 14 ustawy, a zatem przepisu, który jest stosowany do zgromadzeń organizowanych w trybie zwykłym. Wobec braku podstawy prawnej w przepisach rozdziału 3 oraz 3a ustawy Prezydent m. st. Warszawy nie miał obowiązku wydania zakazu zgromadzenia organizowanego w trybie uproszczonym. Prezydent m. st. Warszawy zwrócił również uwagę, że przewidziana w art. 26b ust. 3 ustawy konstrukcja pozwala na uznanie, iż przepis ten może mieć zastosowanie wyłącznie do zgromadzeń zwoływanych w tym samym miejscu i czasie, co pierwsze cyklicznie organizowane zgromadzenie i nie ma zastosowania do zgromadzeń późniejszych (organizowanych w ramach tego samego cyklu). Prezydent m. st. Warszawy nie dopuścił się zatem bezczynności.

przez złożenie odwołania od przedmiotowego zarządzenia zastępczego Wojewody Mazowieckiego.

Ustawa Prawo o zgromadzeniach w brzmieniu obowiązującym (Dz.U. z 2015 r. poz. 1485; dalej: PrZgrom) wyróżnia trzy tryby organizowania zgromadzeń rozumianych jako zgrupowania osób na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób w określonym miejscu w celu odbycia wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażenia stanowiska w sprawach publicznych (art. 3 ust. 1 PrZgrom). Zgromadzenia zorganizować można zatem w trybie zwykłym, w trybie cyklicznym oraz w trybie uproszczonym. Wprowadzając różne tryby organizowania zgromadzeń ustawodawca odmiennie uregulował kwestie proceduralne. Tryb zwykły cechuje się przykładowo koniecznością zawiadomienia przez organizatora organu gminy o zamiarze zorganizowania zgromadzenia, przy czym ustawodawca wymaga, aby zawiadomienie to spełniało określone szczegółowo w przepisach ustawy warunki formalne. Wymóg spełnienia rygorystycznych warunków formalnych postawiony został również w stosunku do kolejnego trybu - zgromadzeń organizowanych cyklicznie (rozdział 3A ustawy PrZgrom). Mniejszy rygoryzm formalny został z kolei ustanowiony wobec zgromadzeń zwoływanych w trybie uproszczonym. Zgodnie z ustawą PrZgrom jedyną przesłanką pozwalającą na zastosowanie tego trybu jest uznanie przez organizatora, że planowane zgromadzenie ze względu na swój zakres i liczebność nie będzie powodować utrudnień w ruchu drogowym. Przesłanka ta nie została szerzej sprecyzowana. Jednocześnie ustawa nie wprowadza żadnych warunków dotyczących liczebności i zakresu zgromadzenia, które ograniczałyby możliwość zastosowania trybu uproszczonego. Regulacja postępowania uproszczonego w sprawach zgromadzeń charakteryzuje się nie tylko ograniczonym rygoryzmem obowiązków nałożonych na organizatorów takich wydarzeń, ale także - mniejszą szczegółowością w stosunku do ogólnych unormowań zawartych w rozdziale 2 PrZgrom. W szczególności zwrócić należy uwagę, że przepisy składające się na postępowanie uproszczone w sprawach zgromadzeń nie zawierają rozwiązań analogicznych do tych, które obowiązują w stosunku do zgromadzeń zwoływanych w trybie zwykłym. Mowa tu choćby o możliwości uzupełniania braków formalnych zawiadomienia o zamiarze zorganizowania zgromadzenia, trybie uzgadniania zgromadzeń równoległych czy kompetencji do zakazu zgromadzenia. Na tym tle powstaje więc wątpliwość, czy

możliwe jest stosowanie w postępowaniu uproszczonym przepisów składających się na ogólną regulację zwoływania i przeprowadzania zgromadzeń w takim zakresie, w jakim określone kwestie nie zostały odrębnie unormowane w rozdziale 3 PrZgrom.

Wydaje się, że zagadnienie to rozstrzyga art. 26 PrZgrom, zgodnie z którym w postępowaniu uproszczonym stosuje się odpowiednio art. 12, art. 13, art. 17 oraz art. 19 ust. 1, 5 i 7 PrZgrom. W tym kontekście można więc przyjąć, że do zwoływania i przeprowadzania zgromadzeń w trybie uproszczonym zastosowania nie znajdują inne niż wymienione przepisy odnoszące się do zgromadzeń zwykłych. Podkreślić trzeba, że nakaz stosowania odpowiednio do zgromadzeń w trybie uproszczonym art. 12 i art. 13 PrZgrom została dodana przez ustawodawcę na mocy ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 579), która weszła w życie 2 kwietnia 2017 r. Mimo nowelizacji art. 26 PrZgrom ustawodawca nie zdecydował się na dodanie w treści tego przepisu odesłania do odpowiedniego stosowania art. 14 ustawy. Ustawodawca przewidział zatem odpowiednie zastosowanie regulacji dotyczących kolejności wniesienia zawiadomień (art. 12) oraz przeprowadzenia rozprawy administracyjnej (art. 13). Nie wprowadzono jednak kompetencji organu gminy do wydania decyzji w przedmiocie zakazu organizacji zgromadzeń, analogicznie jak w art. 14 ustawy w przypadku trybu zwykłego.

Oznacza to, że na gruncie obowiązującego stanu prawnego w postępowaniu uproszczonym nie jest dopuszczalne uzupełnianie braków formalnych w zawiadomieniu o zamiarze zorganizowania zgromadzenia, uzgadnianie zgromadzeń równoległych i rozstrzyganie kolizji między nimi, a przede wszystkim – wydanie decyzji o zakazie zgromadzenia. Gdyby istotnie intencją prawodawcy było wprowadzenie możliwości zakazywania zgromadzeń, które zostały zorganizowane w trybie uproszczonym, to konieczne byłoby zamieszczenie w treści przepisu art. 26 PrZgrom sformułowania jasno wyrażającego taką normę. Powyższa kwestia jest o tyle istotna, że ustawa Prawo o zgromadzeniach reguluje szczególne prawo obywateli jako wolność o charakterze politycznym i ze względu na przedmiot tej regulacji w żadnej mierze jej przepisy nie powinny być interpretowane rozszerzająco, w szczególności w zakresie kompetencji organów władzy publicznej dotyczących zakazywania organizacji zgromadzeń.

Przepis art. 26b ust. 4 PrZgrom nakłada na wojewodę obowiązek niezwłocznego wydania zarządzenia zastępczego o zakazie zgromadzenia jedynie wówczas, gdy organ

gminy, powziąwszy informację o tym, że wojewoda udzielił zgody na cykliczne organizowanie zgromadzeń, a w tym samym miejscu i czasie ma się odbyć inne zgromadzenie, nie wykona obowiązku wskazanego w art. 14 pkt 3 PrZgrom. Brzmienie tego przepisu jasno wskazuje, że uprawnienie takie wojewoda posiada tylko wówczas, gdy organ gminy zaniechał wykonania ustawowego obowiązku, a zatem doszło do bezczynności organu gminy w wykonywaniu jego kompetencji.

Konstatacja, do której Sąd doszedł w akapicie poprzednim, że brzmienie przepisu art. 26 PrZgrom nie pozwala na wydanie decyzji zakazującej zgromadzenia w sytuacji rejestracji zgromadzenia jako uproszczone, skutkuje przyjęciem, iż organ gminy - Prezydent m. st. Warszawy - nie miał kompetencji do zastosowania przepisu art. 14 pkt 3 PrZgrom, nawet jeśli powziął wiedzę co do kolizji zgromadzenia cyklicznego ze zgromadzeniem zgłoszonym przez wnioskodawcę niniejszego postępowania. Nie sposób zatem uznać, aby wojewoda posiadał kompetencje do wydania zarządzenia zastępczego w przedmiocie zakazu zgromadzenia organizowanego w trybie uproszczonym w sytuacji, gdy ustawodawca nie przyznał w przepisach ustawy organowi gminy takiego uprawnienia. Wojewoda nie mógł zatem zastąpić organu gminy w jego kompetencjach, bo takie kompetencje do wydania decyzji temu organowi nie przysługiwały.

Na marginesie należy dodać, że w przypadku nadużycia przez organizatora zgromadzenia organizowanego w trybie uproszczonym, uprawnienia do odbycia wspólnych obrad lub uprawnienia do wspólnego wyrażenia stanowiska w sprawach publicznych, zgromadzenie takie może być rozwiązane przy skorzystaniu z instrumentu, który dopuszcza art. 25 PrZgrom. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu zgromadzenie, o którym mowa w art. 21, a zatem zorganizowane w trybie uproszczonym, może być rozwiązane przez przedstawiciela organu gminy, jeżeli jego przebieg zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach, powoduje istotne zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku ruchu drogowego na drogach publicznych lub narusza przepisy niniejszej ustawy albo przepisy karne, a organizator zgromadzenia, uprzedzony przez przedstawiciela organu gminy o konieczności rozwiązania zgromadzenia, nie rozwiązuje go. Przepis ten został umieszczony w rozdziale odnoszącym się do postępowania w sprawie zgromadzeń w trybie uproszczonym, a zatem nie zachodzą wątpliwości co do jego zastosowania wobec tej szczególnej formy zgromadzeń.

Reasumując należało stwierdzić, że Prezydent m. st. Warszawy w sposób uzasadniony wstrzymał się od podejmowania czynności, o której mowa w art. 26b ust. 3 i nie wydał decyzji zmierzającej do zakazania zgromadzenia zarejestrowanego przez wnioskodawcę.

W toku postępowania zarówno wnioskodawca jak i występujący z odwołaniem uczestnik – Prezydent m. st. Warszawy skutecznie wykazali, że przedmiotowe zarządzenie zastępcze Wojewody Mazowieckiego zostało wydane bez podstawy prawnej, wbrew obowiązującym przepisom prawa, a w szczególności wbrew podstawowym założeniom identyfikującym i określającym odrębny charakter postępowania uproszczonego przewidzianego w ustawie. Wskutek powyższego powinno zostać uchylone. Pozostawianie tego zarządzenia w obowiązującym porządku prawnym nie tylko podważałoby zasadność i odrębność postępowania uproszczonego, w który nie znajdują zastosowania wszystkie przepisy ustawy, wprowadzałoby nadmierny formalizm, którego z założenia uniknąć chciał ustawodawca, ale też rodziłoby niebezpieczeństwo wyposażania organów administracji publicznej w legitymację do wydania decyzji w sprawach, w których legitymacja ta w sposób oczywisty im nie przysługuje. Bez znaczenia pozostaje przy tym fakt, że czy decyzję taką wydałby organ gminy czy wojewoda. Powołując się na powyższą argumentację Sąd uchylił zaskarżone zarządzenie zastępcze.

O kosztach procesu Sąd orzekł w punkcie 2 w oparciu o przepis art. 520 § 1 k.p.c., zgodnie z którym każdy uczestnik ponosi koszty postępowania związane ze swym udziałem w sprawie.



Na oryginale własny podpis
Za zgodność z oryginałem stwierdza
sekretarz sądowy
Warszawa, dnia2017...05...31
SEKRETARZ SĄDOWY

Joanna Czapka