



PREZYDENT MIASTA GLIWICE

SO.5310.14.2024

Gliwice, 20.05.2024 r.

nr kor. UM.502443.2024/DC



Stowarzyszenie Przewoźników
Drogowych „TRANS”
ul. Pszczyńska 305, 44-100 Gliwice
NIP: 6312720948

DECYZJA

Na podstawie art. 14 pkt 2 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1389 ze zm.) oraz art. 104 i 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 572 ze zm.) Prezydent Miasta Gliwice

zakazuje

zgromadzenia organizowanego przez Stowarzyszenie Przewoźników Drogowych „TRANS” w dniu 24 maja 2024 r. na gliwickim węźle autostrady A4 i A1 w godzinach od 10:00 do 14:00 z przewidywaną liczbą uczestników ok. 50 sztuk ciągników siodłowych zgodnie z zawiadomieniem o zgromadzeniu, które wpłynęło do tut. organu w dniu 16 maja 2024 r.

Uzasadnienie

Uzasadnienie faktyczne

W dniu 16 maja 2024 r. do Prezydenta Miasta Gliwice wpłynęło zawiadomienie o zgromadzeniu organizowanym przez Stowarzyszenie Przewoźników Drogowych „TRANS” w dniu 24 maja 2024 r. na gliwickim węźle autostrady A4 i A1 w godzinach od 10:00 do 14:00 z przewidywaną liczbą uczestników ok. 50 sztuk ciągników siodłowych. Celem zgromadzenia jest zwrócenie uwagi na problemy ekonomiczne branży transportowej.

Z rozmów telefonicznych prowadzonych z organizatorem wynikało, że organizator zamierza zablokować gliwicki węzeł autostrady A4 i A1. Organizator nie wskazał trasy przejścia/przejazdu, bo zgromadzenie będzie polegało na

ul. Zwycięstwa 21
44-100 Gliwice
Tel. +48 32 231 30 41
Fax +48 32 231 27 25
boi@um.gliwice.pl
www.gliwice.eu

*Godziny pracy Urzędu
Miejskiego:*
poniedziałek - środa:
8:00 - 16:00;
czwartek: 8:00 - 17:00;
piątek: 8:00 - 15:00

Prezydent Miasta

ul. Zwycięstwa 21
44-100 Gliwice
Tel. +48 32 239 11 82
Fax +48 32 231 27 25
pm@um.gliwice.pl

zebraniu się ciągników z różnych stron okolicznych gmin i zablokowaniu dróg (ciągniki będą stały we wskazanych w zgłoszeniu miejscu w godzinach od 10:00 do 14:00).

W dniu 17 maja 2024 r. organ zwrócił się do organizatora zgromadzenia o przesłanie mapki sytuacyjnej obrazującej, w których dokładnie miejscach będą stały ciągniki siodłowe biorące udział w zgromadzeniu. Organ zwrócił się z prośbą o informację potwierdzającą zablokowanie wjazdów/zjazdów na autostrady A1 i A4 oraz informację potwierdzającą blokadę przejazdu na autostradach A1 i A4 na odcinku węzła.

Jednocześnie organ w dniu 17 maja 2024 r. wystosował zawiadomienia o planowanym zgromadzeniu do następujących podmiotów:

1. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, Oddział w Katowicach;
2. Zarząd Dróg Miejskich w Gliwicach;
3. Komenda Miejska Policji w Gliwicach;
4. Straż Miejska w Gliwicach;

z prośbą o informację czy na planowanym miejscu zgromadzenia występują prace drogowe lub inne utrudnienia, które uniemożliwiają przebieg zgromadzenia, albo zgromadzenie może stworzyć zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi.

W dniu 17 maja 2024 r. w odpowiedzi na pismo organu organizator drogą mailową przesłał lokalizację zgromadzenia przy pomocy mapy z oznaczeniem tzw. „pinezek” oraz wskazał, że blokada dróg nastąpi w obydwóch kierunkach.

W odpowiedzi na ww. wiadomość organ poinformował organizatora, że wskazana lokalizacja zgromadzenia (załącznik - oznaczenie na mapie pkt nr 1 i pkt nr 2) znajduje się na terenie gminy Gierałtowice, co oznacza, że organem właściwym do zgłoszenia planowanego zgromadzenia publicznego jest Wójt Gminy Gierałtowice. Aby zgłoszenie było skuteczne należy je złożyć najpóźniej na 6 dni przed dniem planowanego zgromadzenia do Urzędu Gminy Gierałtowice. W związku z powyższym przekazane zgłoszenie do Prezydenta Miasta Gliwice dot. rzeczonego zgromadzenia jest nieskuteczne ze względu na

wskazaną lokalizację zgromadzenia - miejsca zgromadzenia znajdują się poza granicami Miasta Gliwice.

W odpowiedzi na informację o bezskuteczności zgłoszenia organizator poinformował organ o zmianie dokładnej lokalizacji zgromadzenia na punkty znajdujące się w granicach Miasta Gliwice.

Z załącznika do ww. maila wynika, że współrzędne blokowanych pasów w obu kierunkach to:

1. 50°14'48.1"N 18°42'49.3"E,
2. 50.259058, 18.699166.

Dane dotyczące dokładnej lokalizacji zgromadzenia organ przesłał do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Katowicach, Zarządu Dróg Miejskich w Gliwicach, Komendy Miejskiej Policji w Gliwicach oraz Straży Miejskiej w Gliwicach.

W dniu 17 maja 2024 r. do organu wpłynęła informacja od Zarządu Dróg Miejskich w Gliwicach, który poinformował, że zgromadzenie znajduje się poza kompetencjami jednostki, ponieważ zarządcą drogi jest Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad. Zgromadzenie może jednak wywołać utrudnienia w ruchu drogowym w ciągu ul. Pszczyńskiej, Błonie i Drogowej Trasy Średnicowej zarządzanych przez Zarząd Dróg Miejskich w Gliwicach. Ponadto w ciągu ul. Pszczyńskiej prowadzone są roboty drogowe ograniczające ruch pojazdów.

W dniu 17 maja 2024 r. do organu wpłynęła informacja z Komendy Miejskiej Policji w Gliwicach, z której wynika, że proponowana forma i miejsce zgromadzenia to największe autostrady w Polsce w rejonie największego w Europie węzła komunikacyjnego. Po drogach autostrady A1 i A4 przemieszczają się pojazdy ruchu osobowego, jak również transportu drogowego krajowego i międzynarodowego. Dodatkowo przedmiotowe ciągi komunikacyjne są wykorzystywane przez organizacje międzynarodowe Host Nation Support - HNS, celem przemieszczania się międzynarodowych kolumn wojskowych oraz wsparcia w ramach konfliktu zbrojnego w Ukrainie.

W związku z powyższym brak przejezdności autostrad wiąże się z koniecznością wyznaczenia objazdów przez miasta w rejonie, w których takie utrudnienia występują. Przekierowanie tak znacznej liczby pojazdów o różnych

gabarytach tonażowych i wysokościach z całą pewnością negatywnie wpłynie na zniszczenia infrastruktury drogowej, ale przede wszystkim znacząco wzrośnie zagrożenie bezpieczeństwa w ruchu drogowym w mieście oraz na samych autostradach. Autostrada to miejsce szczególne, gdzie z założenia dopuszczalna prędkość poruszających się tam pojazdów to 140 km/h. Wszelkie utrudnienia i zatory drogowe to generowanie realnych zagrożeń powstania karamboli i katastrof drogowych, a tym samym narażania kierujących oraz pasażerów na utratę zdrowia i życia. Jako przykład należy podać wypadek ze skutkiem śmiertelnym do którego doszło na drodze S8 w marcu b.r. w czasie protestów rolników, gdzie została zablokowana droga. Dobrym przykładem może też być medialny wypadek, do którego doszło na terenie Czech na autostradzie D1 przed granicą z Polską w maju b.r., gdzie na tył samochodu osobowego, stojącego za samochodem ciężarowym przewożącym czołg najechał inny samochód ciężarowy. W wyniku zdarzenia samochód osobowy został zmiążdżony, a kierujący tym pojazdem poniósł śmierć na miejscu. W ocenie Komendy Miejskiej Policji w Gliwicach wyrażenie zgody na przeprowadzenie przedmiotowego zgromadzenia będzie się wiązało z bezpośrednim zagrożeniem życia lub zdrowia ludzi, jak również mienia w znacznych rozmiarach.

W odpowiedzi na pismo nr SO.5310.14.2024 z dnia 17 maja 2024 r. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Katowicach w tym samym dniu poinformowała organ, że negatywnie opiniuje możliwość zorganizowania zgromadzenia publicznego w dniu 24 maja 2024 r. przez Stowarzyszenie Przewoźników Drogowych "Trans" na gliwickim węźle autostrady A4 i A1 (węzeł Gliwice Sośnica). Zablokowanie ruchu na ciągu głównym autostrady A4 w kierunku Katowic i Wrocławia i autostrady A1 w kierunku Łodzi i granicy RP wraz z łącznicami wjazdowymi i zjazdowymi, z uwagi na bardzo duże natężenie ruchu pojazdów osobowych i ciężarowych na ww. węźle spowoduje szybkie spiętrzenie pojazdów i w konsekwencji wielokilometrowy zator nie tylko na ciągu głównym autostrady A4 i A1, ale także poważne utrudnienia na drogach lokalnych. Zatrzymywanie się pojazdów na łącznicach zjazdowych, pasach wyłączenia – i co najbardziej niebezpieczne – na pasach ruchu stwarza zagrożenie dla życia i zdrowia użytkowników ruchu drogowego.

Uzasadnienie prawne

Stosownie do art. 14 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. Prawo o zgromadzeniach: *Organ gminy wydaje decyzję o zakazie zgromadzenia nie później niż na 96 godzin przed planowaną datą zgromadzenia, jeżeli:*

- 1) jego cel narusza wolność pokojowego zgromadzania się, jego odbycie narusza art. 4 lub zasady organizowania zgromadzeń albo cel zgromadzenia lub jego odbycie naruszają przepisy karne;*
- 2) 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;*
- 3) zgromadzenie ma się odbyć w miejscu i czasie, w których odbywają się zgromadzenia organizowane cyklicznie, o których mowa w art. 26a.*

Zagwarantowana w Konstytucji (art. 57 Konstytucji RP) oraz ratyfikowanej przez Polskę Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności wolność zgromadzeń nie jest wolnością nieograniczoną, przy czym jej ograniczenia muszą wynikać z ustawy i odpowiadać testowi proporcjonalności (a zatem warunkom art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i art. 11 ust. 2 EKPC). Wszelkie ograniczenia wolności zgromadzeń powinny być po pierwsze przewidziane ustawą, a po drugie niezbędne w społeczeństwie demokratycznym dla ochrony innych konfliktujących się wartości (jak wymienione w art. 11 ust. 2 EKPC). Wyrazem takich ograniczeń jest w polskim ustawodawstwie art. 14 ustawy Prawo o zgromadzeniach. Podkreśla się również, że ograniczanie wolności zgromadzeń powinno być traktowane jako absolutny wyjątek, co wskazuje na potrzebę zawężającej interpretacji wszelkich ograniczeń dotyczących swobodnego, pokojowego zgromadzania się. Każdy więc zakaz odbycia zgromadzenia musi być oparty i w sposób przekonujący uzasadniony przesłankami określonymi w art. 14 ustawy (postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie z 24.05.2017 r., sygn. akt XXIV Ns 40/17).

Ponadto zwraca się uwagę, że wszystkie przesłanki wskazane w art. 14 ustawy Prawo o zgromadzeniach są **obligatoryjne** i organ, stwierdzając, że któraś z nich

wystąpiła, **musi wydać decyzję o określonej treści** (A. Rzetecka-Gil [w:] Prawo o zgromadzeniach. Komentarz, LEX/el. 2019, art. 14).

W orzecznictwie sądów powszechnych wskazuje się, że przesłanka zagrożenia życia ludzkiego, do którego może dojść wskutek odbycia się zgromadzenia, zostanie spełniona, jeżeli można wykazać wysokie prawdopodobieństwo ryzyka, iż podczas zgromadzenia lub w bezpośrednim związku z nim zaistnieją okoliczności mogące doprowadzić do śmierci ludzi uczestniczących w zgromadzeniu lub w inny sposób związanych z jego odbywaniem się.

Przesłanka zagrożenia zdrowia ludzkiego, do którego może dojść wskutek odbywania się zgromadzenia, zostanie również 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 osób, na które ono oddziałuje.

Przesłanka ta konkretyzuje się już wówczas, gdy odbycie zgromadzenia „może zagrażać” wskazanym dobrom w postaci zdrowia, życia, mienia w znacznych rozmiarach. Nie jest więc niezbędne dla jej wystąpienia naruszenie tych dóbr, wystarczające będzie potencjalne ich zagrożenie. Zwraca się uwagę, że realizacja wskazanej przesłanki na chwilę wydawania decyzji ma charakter hipotetyczny; stanowi ona pewnego rodzaju hipotezę organu, iż do zdarzeń takich dojdzie w trakcie organizowanego zgromadzenia. W praktyce jednak stwierdzenie, czy doszłoby do tego rodzaju zdarzeń, wymagałoby faktycznej organizacji zgromadzenia. Z kolei decyzja wydana w oparciu o analizowane przesłanki ma wykluczać możliwość przekonania się o tym. Stwierdzenie ich wystąpienia na dzień wydawania decyzji nie jest możliwe, dlatego ustawodawca podstawy wydania decyzji zakazującej zaopatrzył w cechę potencjalności („może zagrażać”) ich wystąpienia (A. Rzetecka-Gil [w:] Prawo o zgromadzeniach. Komentarz, LEX/el. 2019, art. 14).

Zaznaczyć należy, że o zagrożeniu życia i zdrowia wolno mówić nie tylko w kontekście charakteru zgromadzenia

(np. mającej polegać na wyrządzeniu krzywdy określonym osobom czy grupom), ale także jego oddziaływania na zdrowie i życie osób postronnych, nieuczestniczących w zgromadzeniu. Innymi słowy, organ ma obowiązek zweryfikować potencjalny wpływ zgromadzenia na zdrowie jego odbiorców - zarówno tych mających wolę w nim uczestniczyć, jak i mimowolnie narażonych na odbiór (zob. komentarz Prawo o zgromadzeniach S. Gajewski, A. Jakubowski (w) system informacji prawnej Legalis, postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 22 października 2020 r., sygn. akt XXV Ns 107/20).

W orzecznictwie wskazuje się, że potencjalne zagrożenie życia lub zdrowia albo mienia w znacznych rozmiarach musi być oparte np. na informacjach od właściwych służb. W przedmiotowym postępowaniu organ uzyskał negatywne opinie od Komendy Miejskiej Policji w Gliwicach oraz Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad.

Komenda Miejska Policji w Gliwicach zwróciła uwagę, że w zakresie jej zadań leży zapewnienie szeroko pojętego bezpieczeństwa i zapobieganie powstawaniu zdarzeń, które zagrażałyby życiu i zdrowiu ludzi. Ze stanowiska ww. podmiotu w sposób jednoznaczny wynika, że zablokowanie autostrad stanowi realne zagrożenie dla życia i zdrowia uczestników ruchu drogowego, które może grozić katastrofą w ruchu drogowym, karambolem i wypadkami z potencjalnie śmiertelnym skutkiem. Zagrożenie to wyraża się nie tylko w blokadzie samego ruchu na autostradzie, ale również w zwiększeniu natężenia ruchu na drogach lokalnych. Komenda zwróciła uwagę, że autostradami przemieszczają się nie tylko samochody osobowe, ale również odbywa się nią ruch towarowy oraz ruch samochodów i kolumn specjalnych, w tym transporty wojskowe związane z konfliktem zbrojnym w Ukrainie. Blokada autostrady na największym węźle komunikacyjnym w Europie spowoduje powstanie wielokilometrowych zatorów i może spowodować opóźnienie dostaw, a co za tym idzie skutkować zagrożeniem mienia w znacznych, trudnych nawet do oceny rozmiarach.

Na zagrożenie życia i zdrowia uczestników ruchu drogowego zwrócił organowi uwagę również zarządca autostrady – Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych

i Autostrad negatywnie opiniując odbycie się zgromadzenia opisanego w zawiadomieniu o zgromadzeniu organizowanym przez Stowarzyszenie Przewoźników Drogowych „TRANS”. Negatywnie o wpływie zgromadzenia na ruch drogowy na trasach lokalnych wypowiedział się Zarząd Dróg Miejskich w Gliwicach.

Autostrada z założenia jest drogą przeznaczoną do bardzo szybkiego przemieszczania się pojazdów samochodowych. Na autostradach, w celu zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa uczestnikom ruchu, znajdują się wyłącznie bezkolizyjne skrzyżowania z drogami i innymi rodzajami tras komunikacyjnych (na różnych poziomach), a wyjazdy i wjazdy pojazdów możliwe tylko w węzłach drogowych. Autostrady wyposażone są w pasy awaryjne i urządzenia obsługi podróżnych i pojazdów, przeznaczone wyłącznie dla użytkowników autostrad. Autostrady są specjalnie oznakowane, a ruch po nich odbywa się na ściśle określonych w przepisach zasadach.

Wszystko powyższe ma na celu zapewnienie szczególnego bezpieczeństwa osobom poruszającym się po autostradach właśnie z uwagi na fakt dopuszczenia poruszania się po niej ze znaczną prędkością, która w zwykłych warunkach powoduje wysokie ryzyko zagrożenia życia i zdrowia nie tylko kierowcy, ale również pasażerów. Z tego względu na autostradach bezwzględnie zakazuje się postoju pojazdów w miejscach, które nie są do tego przeznaczone. Zgodnie z art. 49 ust. 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1047 ze zm.): *Zabrania się zatrzymania lub postoju pojazdu na autostradzie lub drodze ekspresowej w innym miejscu niż wyznaczone w tym celu. Jeżeli unieruchomienie pojazdu nastąpiło z przyczyn technicznych, kierujący pojazdem jest obowiązany usunąć pojazd z jezdni oraz ostrzec innych uczestników ruchu.*

Z samego doświadczenia życiowego wynika, że organizacja zgromadzenia w pasie ruchu i wjazdach i zjazdach z autostrady spowoduje zagrożenie życia i zdrowia uczestników ruchu, w tym pasażerów pojazdów poruszających się zarówno na autostradach, jak i drogach lokalnych wyznaczonych jako ewentualne objazdy zatorów spowodowanych zgromadzeniem. Komenda w swoim piśmie do organu przywołała przykłady wypadków drogowych, do których doszło właśnie z uwagi na zatory

tworzące się w związku ze zgromadzeniami na drogach. Przykładów takich wypadków jest więcej – 21 marca 2024 r. ciężarówka wjechała w blokadę rolników na węźle Rogowo koło Żnina. Podczas incydentu zostały uszkodzone cztery ciągniki i choć uczestnicy tego wypadku nie odnieśli poważnych obrażeń to nietrudno dostrzec, że blokady dróg szybkiego ruchu i autostrad, prowadzą do bezpośredniego zagrożenia życia i zdrowia ludzi.

Mając jednocześnie na uwadze czas i miejsce zgromadzenia organ nie jest w stanie wskazać odpowiednim służbom – Pogotowiu Ratunkowemu, Państwowej Straży Pożarnej, Policji, Straży Miejskiej i innym podmiotom (np. służby komunalne) dokładnej informacji o godzinach i miejscach utrudnień w ruchu drogowym. Zgromadzenie spowoduje bowiem wielokilometrowy zator, którego rozładowanie może znacząco przekraczać godziny wskazane w zawiadomieniu o zgromadzenia. Blokada autostrady spowoduje odkładanie się potoków pojazdów, które wpłyną, jak już to wskazano powyżej, na utrudnienia w ruchu drogowym poza obszarem zgromadzenia. Obszar tego wpływu jest trudny do jednoznacznej identyfikacji. Utrudnienia te będą powodowały zdecydowanie dłuższy czas dojazdu służb do osób potrzebujących pomocy nie tylko w miejscu zgromadzenia, ale również poza obszarem zgromadzenia. Zgromadzenie nie może zaś ograniczać praw i wolności innych osób.

Co istotne organ w ogóle nie odnosi się do idei i celu zgromadzenia. Nie bierze również pod uwagę ewentualnego niezadowolenia uczestników ruchu drogowego i prób udaremnienia zgromadzenia przez kierowców innych pojazdów. Organ w swojej ocenie opiera się wyłącznie na przesłankach pozwalających na dokonanie oceny stopnia zagrożenia życia i zdrowia ludzi, które wynikają z samego opisu planowanego zgromadzenia, tj. jego miejsca, czasu i przebiegu oraz zebranego materiału dowodowego w postaci dokładnej lokalizacji blokady oznaczonej współrzędnymi oraz stanowiska odpowiednich służb – Policji oraz Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad.

Mając na uwadze powyższe, na podstawie art. 14 pkt 2 ustawy Prawo o zgromadzeniach, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy Prawo o zgromadzeniach 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. Wniesienie odwołania nie wstrzymuje wykonania decyzji o zakazie zgromadzenia.

Sądem okręgowym właściwym w niniejszej sprawie jest Sąd Okręgowy w Gliwicach.

Zgodnie z art. 127a ustawy Kodeks postępowania administracyjnego przed upływem terminu do wniesienia odwołania strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania wobec organu administracji publicznej, który wydał decyzję. Z dniem doręczenia organowi administracji publicznej oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania przez ostatnią ze stron postępowania, decyzja staje się ostateczna i prawomocna.

Prezydent Miasta Gliwice
Katarzyna Kuczyńska-Budka
/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/