

Sygn. akt V ACz 682/23

POSTANOWIENIE

Dnia 7 września 2023 roku

Sąd Apelacyjny w Warszawie V Wydział Cywilny w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia SA Joanna Mrozek

Sędziowie: SA Marta Szerel

SO (del.) Piotr Bednarczyk

po rozpoznaniu w dniu 7 września 2023 roku w Warszawie
na posiedzeniu niejawnym
sprawy z wniosku Artura Tusińskiego
z udziałem Stowarzyszenia Dziedzictwa Kulturowego i Krajobrazowego Dendropolis
w Podkowie Leśnej
o wydanie orzeczenia w trybie art. 35 ust.1 ustawy z dnia 15 września 2000 roku o
referendum lokalnym
na skutek zażaleń wnioskodawcy i uczestnika
na postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie
z dnia 5 września 2023 roku, sygn. akt I Ns 37/23
postanawia:

- I. oddalić zażalenia;
- II. oddalić wniosek uczestnika o zasądzenie na jego rzecz od wnioskodawcy zwrotu kosztów postępowania zażaleniowego.

Marta Szerel

Joanna Mrozek

Piotr Bednarczyk

Uzasadnienie

Artur Tusiński zwrócił się z wnioskiem o wydanie w stosunku do uczestnika – Stowarzyszenia Dziedzictwa Kulturowego i Krajobrazowego Dendropolis w Podkowie Leśnej – zakazu publikowania i dalszego rozpowszechniania w formie papierowej i elektronicznej (w tym na stronie www.facebook.com/Dendropolis.Podkowa) nieprawdziwych informacji, nakazanie sprostowania tych informacji przez opublikowanie na tej stronie orzeczenia Sądu, wydanego w niniejszej sprawie oraz nakazanie uczestnikowi wpłacenia kwoty do 10 000 zł na rzecz Miasta Podkowa Leśna na cele związane z pielęgnacją i ochroną przyrody. Z uzasadnienia wniosku wynikało, że w dniu 10 sierpnia 2023 roku Rada Miasta Podkowa Leśna podjęła uchwałę dotyczącą przeprowadzenia referendum gminnego w sprawie dokończenia rewitalizacji stawu w parku miejskim według propozycji miasta. W dniu 28 sierpnia 2023 roku na stronie internetowej uczestnika umieszczony został wpis, zawierający między innymi następujące stwierdzenia: „pytanie zadane w referendum nie ma najmniejszego sensu. Sprawa, o którą pyta organizator referendum lokalnego nie da się mienić czy uzyskać decyzji administracyjnych, które o tym stanowią”; „na podstawie decyzji Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego 529/23, jest obecnie procedowana potrzeba rozbiórki samowoli budowlanej lub przywrócenia stanu poprzedniego”. W treści wpisu wspomniano również o „rozbiórce samowoli budowlanej”, a także podano informację, zgodnie z którą „Sprawa, o którą pyta organizator referendum, została już rozstrzygnięta przez uprawniony do tego organ”. Żądania wniosku dotyczyły zakazania uczestnikowi rozpowszechniania informacji zawartych we wspomnianych fragmentach wpisu i ich sprostowania.

W odpowiedzi na wniosek uczestnik wniósł o jego oddalenie.

Postanowieniem z dnia 7 września 2023 roku, sygn. I Ns 37/23 Sąd Okręgowy w Warszawie w punkcie I. zakazał Stowarzyszeniu Dziedzictwa Kulturowego i Krajobrazowego Dendropolis w Podkowie Leśnej publikowania i dalszego rozpowszechniania w formie elektronicznej (w tym na stronie www.facebook.com/Dendropolis.Podkowa) nieprawdziwych informacji takich jak: „Sprawa, o która pyta organizator referendum, została już rozstrzygnięta przez uprawniony do tego organ”, w punkcie II. nakazał Stowarzyszeniu Dziedzictwa Kulturowego i Krajobrazowego Dendropolis w Podkowie Leśnej opublikowanie

niniejszego orzeczenia na stronie internetowej www.facebook.com/Dendropolis.Podkowa, w punkcie III. oddalił wniosek w pozostałej części i w punkcie IV. oddalił wniosek uczestnika o zasądzenie na jego rzecz od wnioskodawcy zwrotu kosztów postępowania.

Powyższe rozstrzygnięcie Sądu Okręgowego zapadło w oparciu o następujące ustalenia faktyczne i rozważania prawne:

Sąd I instancji uznał wniosek za częściowo zasadny.

Sąd wskazał, że uchwała z dnia 10 sierpnia 2023 roku w sprawie przeprowadzenia referendum gminnego została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego w dniu 16 sierpnia 2023 roku pod pozycją 9273. Oznacza to, że wpis stowarzyszenia, umieszczony na stronie internetowej dostępnej dla nieograniczonej liczby osób w dniu 28 sierpnia 2023 roku, krytykujący samą ideę przeprowadzenia referendum i wskazujący na to, że w jego wyniku nie może dojść do realizacji koncepcji przebudowy stawu, proponowanej przez miasto, stanowi wypowiedź mającą nakłonić odbiorców do udzielenia negatywnej odpowiedzi na pytanie, umieszczone na kartach do głosowania. Zdaniem Sądu nie może być więc wątpliwości co do tego, że stanowi on agitację wyborczą w rozumieniu art. 105 ust. 1 Kodeksu wyborczego. W tych okolicznościach dopuszczalne jest zdaniem Sądu Okręgowego wystąpienie z roszczeniami wynikającymi z art. 35 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym. Wnioskodawca jest burmistrzem Podkowy Leśnej i członkiem tej wspólnoty samorządowej. Nie budziło więc wątpliwości Sądu, że przysługuje mu status zainteresowanego w rozumieniu art. 510 § 1 k.p.c., bowiem sprawa dotyczy jego praw. Wnioskodawca domagał się wydania zakazu publikowania i dalszego rozpowszechniania informacji, zawartych we wpisie, wskazując, że są one nieprawdziwe, podając te fragmenty wpisu, które w jego ocenie były nośnikami tychże informacji. W ocenie Sądu Okręgowego pierwszy z nich – „pytanie zadane w referendum nie ma najmniejszego sensu. Sprawa, o którą pyta organizator referendum lokalnego nie da się zmienić czy uzyskać decyzji administracyjnych, które o tym stanowią” – w swojej początkowej części zawiera wypowiedź o charakterze ocennym, niepoddającą się weryfikacji w oparciu o kryteria prawdy i fałszu, zaś w dalszej podaje informację będącą pewną oczywistością i z tego powodu odnoszące się do niego żądanie nie jest zasadne. Drugi fragment – „na podstawie decyzji Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego 529/23, jest obecnie procedowana potrzeba rozbiórki samowoli budowlanej lub przywrócenia

stanu poprzedniego” – stanowi według Sądu I instancji pewien skrót myślowy i odnosi się do decyzji, na mocy której uchylono decyzję nakazującą Gminie Miejskiej Podkowa Leśna zaniechanie dalszych robót budowlanych przy przebudowie zbiornika na rowie melioracyjnym RS-11, a więc stawu, o którym mowa w pytaniu referendalnym. Z ww. decyzji wynika, iż najpierw odmówiono Gminie Miejskiej Podkowa Leśna zatwierdzenia projektu budowlanego zamiennego, dotyczącego przebudowy stawu, później zaś wydano decyzję nakazującą zaniechanie dalszych prowadzonych przy nim robót. Decyzją nr 529/23 organ drugiej instancji uchylił decyzję nakazującą zaniechanie dalszych robót przy stawie, gdyż powziął wątpliwości co do zastosowania przez organ pierwszej instancji właściwej sankcji wynikającej z art. 51 ust. 5 prawa budowlanego. Miastu nakazano bowiem jedynie wstrzymanie prac, nie zaś doprowadzenie obiektu do stanu poprzedniego, ewentualnie rozbiórkę obiektu budowlanego. W decyzji wskazano, że Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Powiecie Grodziskim będzie miał obowiązek rozważyć, czy zachodzą podstawy do przywrócenia stanu poprzedniego lub rozbiórki obiektu budowlanego, w części, która dotychczas powstała. Sąd I instancji ustalił, że postępowanie w tej sprawie zostało zawieszono, zaś uczestnik złożył zażalenie na postanowienie o zawieszeniu postępowania. Sąd Okręgowy wskazał, że kwestia rozbiórki lub przywrócenia stanu poprzedniego musi zostać rozstrzygnięta, a więc informacja o jej procedowaniu nie jest nieprawdziwa, podobnie jak twierdzenie o „samowoli budowlanej”. Zdaniem Sądu, dokonując wykładni tego pojęcia w sytuacji, gdy jest ono używane w języku potocznym, nie można wymagać, by odpowiadało ono ściśle treści art. 48 ust. 1 prawa budowlanego. Używając go autor wpisu odnosił się do niezyskania przez podmiot prowadzący prace wymaganej dokumentacji. Według Sądu zastosowanie tych słów we wpisie internetowym było dopuszczalne, zatem w tej części wniosek został oddalony jako niezasadny. W ocenie Sądu w sposób oczywisty nie odpowiadają prawdzie słowa „Sprawa, o którą pyta organizator referendum, została już rozstrzygnięta przez uprawniony do tego organ”. Ostateczna decyzja nakładająca na gminę sankcję z art. 51 ust. 5 prawa budowlanego dotychczas nie zapadła i – co stwierdził sam autor wpisu – nadal jest procedowana. Z uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 maja 2022 roku w sprawie VII SA/Wa 335/22 wynika, że początkowo Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków wydał decyzję pozwalającą miastu na przebudowę spornego stawu, a następnie – w wyniku odwołania wniesionego przez

uczestnika – Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego uchylił ją w całości i nie pozwolił na prowadzenie robót, po czym decyzję ministra uchylił Wojewódzki Sąd Administracyjny. Sprawa nie jest jeszcze rozstrzygnięta, bowiem od orzeczenia WSA złożono skargę kasacyjną. Z uwagi na to, że zawarta we wpisie informacja o rozstrzygnięciu sprawy jest nieprawdziwa, Sąd Okręgowy zakazał dalszego jej rozpowszechniania w formie elektronicznej, w jakiej została ogłoszona, stwierdzając brak dowodu na to, by była ona rozpowszechniana przez stowarzyszenie również w formie papierowej. W ocenie Sądu uzasadnione było również nakazanie jej sprostowania przez umieszczenie na stronie internetowej orzeczenia Sądu zapadłego w niniejszej sprawie. W pozostałej części Sąd oddalił wniosek. W uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia wskazano, że poza podanym stwierdzeniem brak jest dowodów na posługiwanie się przez stowarzyszenie nieprawdziwymi informacjami lub manipulację faktami, a korzystanie z prawa do zaskarżania aktów administracyjnych nie może uzasadniać odpowiedzialności stowarzyszenia. Niezależnie od tego gmina Podkowa Leśna nie jest wnioskodawcą, co wyklucza zasądzenie na jej rzecz roszczenia na podstawie art. 35 ust. 1 punkt 6 ustawy o referendum lokalnym, ani instytucją charytatywną, co uniemożliwia zastosowanie art. 35 ust. 5 tej ustawy. Mając na uwadze powyższe okoliczności, Sąd Okręgowy orzekł jak w sentencji na podstawie art. 35 ust. 1 punkt 2, 3, 5 i 6 ustawy o referendum lokalnym. Orzeczenie o kosztach postępowania wydano na podstawie art. 520 § 1 k.p.c., biorąc pod uwagę, że zarówno wnioskodawca, jak i uczestnik uzyskali rozstrzygnięcie korzystne częściowo dla każdego z nich.

Zażalenie na powyższe postanowienie złożyli wnioskodawca i uczestnik.

Wnioskodawca zaskarżył orzeczenie Sądu Okręgowego w zakresie punktu III, domagając się wydania zakazu publikowania i dalszego rozpowszechniania w formie elektronicznej pozostałych wskazanych we wniosku nieprawdziwych informacji oraz nakazanie sprostowania nieprawdziwych informacji na wskazanej we wniosku stronie internetowej poprzez opublikowanie orzeczenia sądu wydanego w trybie wyborczym. Wnioskodawca podniósł, że stowarzyszenie nie przedstawiło żadnych dowodów na wszczęcie i prowadzenie postępowania w sprawie samowoli budowlanej, natomiast wnioskodawca załączył postanowienie Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego z 19 września 2019 r. odmawiające wszczęcia postępowania administracyjnego w przedmiocie „samowoli budowlanej”. W ocenie wnioskodawcy określenie „samowola budowlana” jest w powszechnej opinii określeniem

pejoratywnym i może sugerować, że organy miasta złamały prawo, a wykonane prace mogą zostać zalegalizowane. Zdaniem wnioskodawcy, w świetle twierdzenia o samowoli budowlanej, stwierdzenie stowarzyszenia „pytanie zadane w referendum nie ma najmniejszego sensu. Sprawa, o którą pyta organizator referendum lokalnego nie da się zmienić czy uzyskać decyzji administracyjnych, które o tym stanowią” może przełożyć się na zmniejszoną frekwencję w referendum.

Uczestnik zaskarżył postanowienie Sądu I instancji w zakresie punktu I, II i IV wnosząc o jego zmianę poprzez oddalenie wniosku w całości i zasądzenie od wnioskodawcy na jego rzecz zwrotu kosztów postępowania za obie instancje. Skarżący zarzucił naruszenie art. 233 § 1 k.p.c. poprzez błędną ocenę wpisu stowarzyszenia na stronie Facebook dotyczącego stwierdzenia „pytanie zadane w referendum nie ma najmniejszego sensu. Sprawa, o którą pyta organizator referendum została już rozstrzygnięta przez uprawniony do tego organ administracji publicznej. W drodze referendum lokalnego nie da się zmienić czy uzyskać decyzji administracyjnych, które o tym stanowią”. Uczestnik wskazał, że powyższy wpis odwołuje się do treści ostatecznej decyzji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 7 marca 2022 r. i decyzji Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 4 maja 2023 r., na podstawie której „jest procedowana potrzeba rozbiórki samowoli budowlanej lub przywrócenia stanu poprzedniego”. Ponadto skarżący zarzucił naruszenie art. 233 § 1 k.p.c. w zw. z art. 244 § 1 k.p.c. poprzez błędną ocenę dowodów w postaci dokumentów urzędowych – decyzji PINB 68/2022, decyzji Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 16 grudnia 2021 r. i wyroku WSA w Warszawie z dnia 5 maja 2022 r. Zdaniem uczestnika, skoro wyrokiem WSA nie uchylono ani nie zmieniono decyzji organów nadzoru budowlanego, nie można uznać za nieprawdziwe stwierdzenia w zakwestionowanym przez Sąd wpisie stowarzyszenia „Sprawa, o którą pyta organizator referendum, została już rozstrzygnięta przez uprawniony organ”. Wpis stowarzyszenia dotyczył bowiem ostatecznej decyzji PINB, a nie decyzji Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Zażalenia podlegały oddaleniu.

Na uwzględnienie nie zasługiwały podniesione w zażaleniu uczestnika zarzuty dotyczące naruszenia wskazanych w środku zaskarżenia przepisów procedury przy dokonywaniu przez Sąd I instancji oceny zebranego materiału dowodowego.

W ocenie Sądu Apelacyjnego Sąd Okręgowy we właściwy sposób ocenił zgromadzony w sprawie materiał dowodowy i poczynił na jego podstawie prawidłowe ustalenia faktyczne oraz wywiódł słuszne wnioski skutkujące częściowym uwzględnieniem wniosku.

W uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia zasadnie wskazano, że nie można uznać za prawdziwe stwierdzenia „Sprawa, o którą pyta organizator referendum, została już rozstrzygnięta przez uprawniony organ”, skoro nie zapadła ostateczna decyzja nakładająca na gminę sankcję z art. 51 ust. 5 prawa budowlanego. Wprawdzie decyzja PINB nr 68/22 z dnia 7 marca 2022 r., odmawiająca zatwierdzenia projektu budowlanego zamiennego przebudowy zbiornika na rowie melioracyjnym RS-11 jest ostateczna, ale nie oznacza to, że wszystkie kwestie dotyczące przebudowy stawu zostały rozstrzygnięte. Decyzją nr 529/2023 Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego uchylił w całości zaskarżoną decyzję Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Powiecie Grodzkim, nakazującą Gminie Miejskiej Podkowa Leśna zaniechanie dalszych robót budowlanych przy przebudowie zbiornika na rowie melioracyjnym RS-11, przekazując sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji z uwagi na wątpliwości dotyczące zastosowania przez organ właściwej sankcji z art. 51 ust. 5 prawa budowlanego, tj. zaniechania dalszych robót budowlanych, zamiast nakazania inwestorowi doprowadzenia obiektu do stanu poprzedniego, ewentualnie rozbiórki obiektu budowlanego. Zakwestionowany wpis stowarzyszenia odnosi się do treści tej decyzji, nie można jednak pomijać przy ocenie jego prawdziwości, że podstawą odmowy zatwierdzenia projektu budowlanego zamiennego przebudowy zbiornika decyzją PINB nr 68/22 był brak wymaganego pozwolenia konserwatorskiego na prowadzenie robót budowlanych, w związku z odmową jego wydania na skutek ostatecznej decyzji Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 16 grudnia 2021 r. Skoro ww. decyzja z dnia 16 grudnia 2021 r. została uchylona wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 5 maja 2022 r., sygn. akt VII SA/Wa 335/22, od którego została wniesiona skarga kasacyjna, prawidłowa jest konstatacja Sądu Okręgowego, że zagadnienia administracyjne wiążące się z realizacją przebudowy stawu są dalekie od rozstrzygnięcia. Powyższe przemawia za uznaniem stwierdzenia zawartego we wpisie stowarzyszenia za nieprawdziwe. Mimo bowiem, że zawiera on przytoczenie wniosków wypływających z analizy decyzji organów nadzoru budowlanego z 7 marca 2022 r. i 4 maja 2023 r., pominięcie aspektu

pozostawania w toku postępowania administracyjnego dotyczącego prawidłowości decyzji Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 16 grudnia 2021 r., mającej istotny wpływ na odmowę pozwolenia na budowę, rzutuje na ocenę zgodności z rzeczywistością stwierdzenia o rozstrzygnięciu sprawy przez uprawniony organ. Informacje publikowane w czasie poprzedzającym referendum powinny być na tyle precyzyjne, aby ich prawdziwość mogła zostać poddana weryfikacji pod kątem zgodności z rzeczywistością. Celem art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym jest bowiem zagwarantowanie rzetelnej debaty, wolnej od rozpowszechniania nieprawdziwych wiadomości, które mogą wpłynąć na ukształtowanie woli osób biorących udział w referendum.

Do zmiany zaskarżonego postanowienia Sądu Okręgowego nie mogły również doprowadzić zarzuty podniesione w zażaleniu wnioskodawcy. Sąd I instancji trafnie stwierdził, że sformułowanie „samowola budowlana” w języku potocznym może zostać uznane za odpowiadające treści przepisów prawa budowlanego normujących wstrzymanie przez organ nadzoru budowlanego prowadzenia robót budowlanych bez wymaganej decyzji o pozwoleniu na budowę czy stosowanie środków przewidzianych w art. 51 ust.1 prawa budowlanego. Prowadzenie prac budowlanych w sposób niezgodny z pozwoleniem niewątpliwie nie znajduje oparcia w przepisach prawa, co uzasadnia dopuszczalność stwierdzenia o samowoli budowlanej, niezależnie od tego, czy w ocenie skarżącego sformułowanie to może być oceniane jako pejoratywne. Argumentów przeciwnych nie dostarcza dołączone do zażalenia wnioskodawcy postanowienie PINB w Powiecie Grodziskim z dnia 19 września 2019r. odmawiające wszczęcia postępowania administracyjnego w przedmiocie „samowoli budowlanej w związku z przebudową zbiornika wodnego w Leśnym Parku Miejskim w Podkowie Leśnej (...)”. Przyczyną odmowy wszczęcia postępowania nie było nieprawidłowe określenie przez wnioskodawcę przedmiotu postępowania, lecz niewykazanie przez Stowarzyszenie Dziedzictwa Kulturowego i Krajobrazowego Dendropolis zasadności udziału w postępowaniu na prawach strony zgodnie z art. 31 § 1 k.p.a., a w uzasadnieniu postanowienia organ sam używa stwierdzenia „samowola budowlana”.

Także sformułowanie odnoszące się do tego, że pytanie zadane w referendum nie ma sensu, a sprawa, o którą pyta organizator referendum nie zostanie w ten sposób rozwiązana, nie uzasadniało zastosowania środków przewidzianych w art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2000 roku o referendum lokalnym (Dz. U.

2023.1317 t.j.). Sąd Okręgowy trafnie przyjął, że pierwsza część tej wypowiedzi ma charakter oceny, wobec czego nie poddaje się weryfikacji w oparciu o kryteria prawdy i fałszu, natomiast jego dalsza część stanowi odzwierciedlenie rzeczywistości.

W tych okolicznościach należało uznać, że Sąd I instancji zasadnie stwierdził podstawy do zastosowania art. 35 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o referendum lokalnym jedynie w odniesieniu do informacji wskazanej w punkcie I orzeczenia Sądu I instancji. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli plakaty, hasła, ulotki, wypowiedzi albo inne formy propagandy i agitacji zawierają nieprawdziwe dane i informacje, każdy zainteresowany ma prawo złożyć do sądu okręgowego wniosek o wydanie zakazu publikowania takich materiałów i nakazanie sprostowania informacji. W przedmiotowej sprawie nieprawdziwość informacji opisanej w punkcie I zaskarżonego postanowienia uzasadniała zastosowanie przez sąd środków polegających na zakazaniu jej publikowania oraz nakazaniu sprostowania przez opublikowanie orzeczenia sądu.

Mając powyższe na względzie, Sąd Apelacyjny orzekł jak w sentencji na podstawie art. 385 k.p.c. w zw. z art. 397 § 3 k.p.c. w zw. z art. 13 § 2 k.p.c.

O kosztach postępowania zażaleniowego postanowiono na podstawie art. 520 § 1 k.p.c. Wobec tego, że oba zażalenia podlegały oddaleniu, zasadne było, aby każdy z uczestników poniósł koszty związane ze swym udziałem w sprawie.

Marta Szerel

Joanna Mrozek

Piotr Bednarczyk