

## DECYZJA

Na podstawie art. 14 pkt 1 w zw. z art. 10 ust. 1 pkt 4 oraz art. 14 pkt 2 Ustaw z dnia 24 lipca 2015 r. - Prawo o zgromadzeniach ( Dz. U. z 2022 r. poz. 1389) w zw. z art. 39 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.), w związku z zawiadomieniem z dnia 12 marca 2024 r. (wpłynęło do Urzędu Gminy w dniu 13 marca 2024 r.) Pana \_\_\_\_\_ (organizatora zgromadzenia) o zamiarze zorganizowania zgromadzenia publicznego od dnia 20 marca 2024 r. od godziny 00:01 do dnia 18 kwietnia 2024 r. 23:59

**zakazują odbycia zgromadzenia.**

## UZASADNIENIE

Zgłoszeniem z dnia 12 marca 2024 r. (data wpływu do Urzędu Gminy w dniu 13 marca 2024 r.) Pana \_\_\_\_\_, działając jako organizator zgromadzenia, zawiadomił Organ o zamiarze odbycia zgromadzenia publicznego rozpoczynającego się w dniu 20 marca 2024 r. o godzinie 00:01, a kończącego się w dniu 18 kwietnia 2024 r. o godzinie 23:59.

Zgromadzenie miałyby się odbyć na drodze powiatowej Wojnowo-Bydgoszcz 1529 C. W ramach zgromadzenia planowany jest także „kilkukrotny przejazd zwartej kolumny ciągników rolniczych na odcinku Nakło-Osówiec DK-10, droga Kruszyn - Osówiec, do granicy miasta Bydgoszczy, droga powiatowa 1529 C”.

Organ po analizie zawiadomienia postanowił odmówić zgromadzenia.

Stosownie do art. 14 ust. 1 ustawy Prawo o zgromadzeniach (dalej jako „pr.z.”) „Organ gminy wydaje decyzję o zakazie zgromadzenia nie później niż na 96 godzin przed planowaną datą zgromadzenia, jeżeli jego odbycie narusza zasady organizowania zgromadzeń”. Nie ulega wątpliwości, że w niniejszej sprawie doszło do takiej sytuacji. Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 4 pr.z., w zawiadomieniu o zamiarze zorganizowania zgromadzenia organizator zgromadzenia podaje miejsce rozpoczęcia zgromadzenia. Organizator temu zadaniu nie sprostał. Podał bowiem, że zgromadzenie maksymalnie 150 osób odbędzie się na trasie między Wojnowem a Bydgoszczą na DP 1529C. Ten odcinek drogi liczy 7 km długości. Organizator zatem nie wskazał rzeczywistego miejsca odbycia zgromadzenia, a jedynie obszar, na którym się to zgromadzenia miałyby odbyć. Jak wskazuje Agnieszka Rzetecka-Gill „Organizator w zawiadomieniu zobligowany jest podać także datę, godzinę i miejsce rozpoczęcia zgromadzenia, przewidywany czas trwania, przewidywaną liczbę uczestników oraz ewentualną trasę przejścia ze wskazaniem miejsca zakończenia zgromadzenia. Przyjmuje się, że są to elementy niezbędne do identyfikacji konkretnego zgromadzenia publicznego. Bez podania tych informacji nie da się określić prawidłowo jego charakteru; nie jest możliwe odpowiednie zlokalizowanie takiego zgromadzenia. Skoro więc ustawodawca przewiduje wymóg notyfikacji zgromadzenia, to zrozumiałe jest także, że nakłada na organizatora takiego wydarzenia obowiązek podania podstawowych informacji związanych z jego przebiegiem (zob. wyrok TK z 18.09.2014 r., K 44/12, OTK-A 2014/8, poz. 92). Wskazanie miejsca zgromadzenia daje możliwość określenia właściwości organu. Z kolei określenie przewidywanej liczby uczestników zgromadzenia ma wpływ na zapewnienie ochrony zgromadzenia; rodzaj tych środków uzależniony jest bowiem od wielkości zgromadzenia. Wskazanie trasy przejścia ze wskazaniem miejsca jego rozpoczęcia i zakończenia umożliwia odpowiednią organizację ruchu drogowego na trasie przejścia.” (A. Rzetecka-Gill, [w:] *Prawo o zgromadzeniach. Komentarz*, LEX/el. 2019, art. 10]. Również wskazanie przez organizatora, że zamierza dokonać przejazdu kolumny pojazdów „kilkukrotnie” w ciągu 30 dni zgromadzenie uniemożliwia Organowi zabezpieczenie ruchu innych pojazdów, gdyż nie zna dokładnych dat planowanych przejazdów. Ponadto, Organ nie ma pewności, co do daty zakończenia

zgromadzenia – w zawiadomieniu wskazano 18 kwietnia 2024 r. godzina 23:59, zaś w oświadczeniu przewodniczącego zgromadzenia wskazano 20 kwietnia 2024 r. godzina 23:59. Organ zatem nie wie, czy zgromadzenie ma zakończyć się 18 czy 20 kwietnia.

Zgodnie z art. 14 pkt 2 pr.z. „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 okolicznościach niniejszej sprawy trzeba wskazać, że zgromadzenie trwające 30 dni na drodze łączącej Gminę Sicienko z miastem wojewódzkim, w którym znajdują się placówki zdrowia, z których korzystają mieszkańcy gminy, wypełnia znamiona możliwości zagrożenia życia i zdrowia ludzi. Na terenie Gminy Sicienko nie znajduje się żaden szpital. Mieszkańcy muszą mieć zapewnioną możliwość dotarcia na konsultacje, planowane wizyty, czy zabiegi. Inaczej ucierpi na tym ich zdrowie lub życie. Nie w każdym z tych przypadków możliwe (i celowe oraz zgodne z prawem) byłoby wezwanie karetki pogotowia. Należy wskazać nadto, że z tej drogi dojeżdża się do cmentarza położonego w Osówcu – brak możliwości pochowania zmarłych może powodować wystąpienie zagrożenia epidemicznego zwłaszcza, gdy miałyby ono trwać 30 dni. Brak możliwości dojazdu do pracy oraz uczniów do placówek oświatowych również zagraża zdrowiu ludzi w odniesieniu do zdrowia psychicznego. Przymusowa izolacja na okres 30 dni może przynajmniej na niektórych działać destrukcyjnie, co potwierdzają obserwacje po lock downach podczas pandemii COVID-19.

Co więcej, zablokowanie drogi powiatowej 1529 C uniemożliwi dojazd do bazy wojskowej RZI w Osówcu, co potencjalnie zagraża życiu lub zdrowiu wielu ludzi, biorąc pod uwagę sytuację wojny w graniczącej z Polską Ukrainie.

Na marginesie trzeba także wskazać, że odbycie zgromadzenia w formie i czasie wynikających z zawiadomienia stanowi nadużycie prawa podmiotowego określonego w art. 5 Kodeksu cywilnego i jako takie nie podlega ochronie. Celem ustawy Prawo o zgromadzeniach jest bowiem umożliwienie obywatelom wyrażania swoich poglądów, nie zaś utrudnianie życia innym obywatelom. Zgromadzenie trwające 30 dni nie może być w ogóle uznane za „zgromadzenie” w rozumieniu wskazanej ustawy. Odmienna interpretacja prowadziłaby do absurdalnych wniosków, na przykład, że możliwe byłoby zorganizowanie zgromadzenia na okres roku na wszystkich drogach dojazdowych do konkretnej miejscowości. Jest oczywiste, że takie działanie nie mogłoby podlegać ochronie. Wątpliwości winno budzić już organizowanie zgromadzeń trwających ponad jeden dzień.

Wydanie decyzji o zakazie zgromadzenia nie zostało pozostawione uznaniu Organu, a zatem jest on zobligowany do jej wydania, jeżeli stwierdzi wystąpienie przesłanek określonych w przywołanym przepisie art. 14 pr.z. Zaznaczyć również należy, że wydanie decyzji o zakazie zgromadzenia na wskazanej podstawie następuje nie tylko, gdy zagrożenie dla określonych w przywołanym przepisie wartości jest pewne, ale również, gdy jest ono choćby potencjalne.

Nie można także tracić z oczu faktu, że powyższa droga stanowi ciąg komunikacyjny zaopatrywania w żywność sklepów na terenie Gminy, a zatem także mieszkańców Gminy. To zaś potencjalnie zagraża mieniu w znacznych rozmiarach.

W ocenie Organu, odbycie zgromadzenia może zagrażać mieniu w znacznych rozmiarach. W sprawie ustalono, że 30-dniowy czas trwania zgromadzenia może spowodować między innymi przeterminowanie niektórych towarów w sklepach. Na wielkość strat wpłynie także konieczność opłacania kosztów stałych, mimo praktycznej blokady działalności sklepów (wynagrodzenia pracowników, media, czynsz, podatek, pozostałe koszty utrzymania działalności). Ponadto, zapewnienie niezakłóconych dostaw artykułów spożywczych jest bardzo ważne dla lokalnej społeczności i winno być równie istotne dla podmiotów planujących to zgromadzenie. Potrzeby żywnościowe należy uznać za podstawowe, zaś Organ jest zobowiązany do utrzymania ciągłości zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Brak dostaw może doprowadzić na terenie Gminy do kryzysu żywnościowego. Ponadto, zgromadzenie zaplanowano na okres świąteczny – wiele hoteli i restauracji działających na terenie Gminy poniesie znaczące straty z uwagi na brak przyjazdu gości oraz brak możliwości świadczenia usług cateringu.

Ocena zaistnienia przesłanek z art. 14 pkt 2 pr.z. musi uwzględniać wszystkie okoliczności rozpoznawanej sprawy, a więc także zapewnienie ochrony podmiotom niebiorącym udziału w zgromadzeniu (por. S. Gajweski, A. Jakubowski, *Prawo o zgromadzeniach. Komentarz*, 2017).

Przesłanki z art. 14 pkt 2 pr.z. konkretyzują się 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 w piśmiennictwie, że realizacja wskazanej przesłanki na chwilę wydawania decyzji ma charakter hipotetyczny, stanowi ona pewnego rodzaju hipotezę organu, iż do zdarzeń takich dojdzie w tracie organizowanego zgromadzenia. W praktyce jednak stwierdzenie, czy doszłoby do tego rodzaju zdarzeń, wymagałoby faktycznej organizacji zgromadzenia. Organ gminy, podejmując decyzję zakazującą zgromadzenia publicznego musi wziąć pod uwagę, iż źródło potencjalnego zagrożenia dla zdrowia, życia albo mienia w znacznych rozmiarach musi tkwić w samym zgromadzeniu, a nie w okolicznościach pochodnych, np. w planowanym działaniu jakiejś grupy osób mających na celu utrudnienie odbycia zgromadzenia publicznego (tak A. Rzetecka-Gill, *op.cit.*). **Ocena ewentualnych zagrożeń wynikających z planowanego zgromadzenia i wnikliwa identyfikacja negatywnych aspektów zgromadzenia powinna być dokonana na tle konkretnych okoliczności danej sprawy. Wymaga to wykazania, iż zagrożenie życia lub zdrowia ludzi lub mienia w znacznych rozmiarach ma charakter realny** (tak wyroki: NSA z dnia 10.01.2014. I OSK 2538/13, WSA w Warszawie z 5.10.2010 r., VII SA/Wa 1856/10, postanowienie SA w Katowicach z 8.11.2020 r., I Acz 486/20). **W okolicznościach niniejszej sprawy wykazano realne zagrożenie zdrowia lub życia ludzi** (brak możliwości dojazdu do placówek zdrowia, naruszenie dobrostanu psychicznego dzieci i dorosłych, stworzenie zagrożenia epidemicznego z uwagi na brak możliwości pochówku) **oraz mienia w znacznych rozmiarach** (brak dostaw do sklepów, kryzys żywnościowy, brak możliwości dojazdu do hoteli i restauracji oraz świadczenia cateringu, zamknięcie lub zawieszenie na miesiąc działalności gospodarczej przez część podmiotów, z uwagi na brak możliwości dojazdu do pracy i do klientów).

Jak podkreśla się w piśmiennictwie, mając na uwadze, że w ustroju demokratycznym, w myśl art. 32 Konstytucji RP wszyscy obywatele są równi wobec prawa i że mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne, korzystanie przez niektórych z ich praw i wolności nie może powodować ograniczenia, czy zagrożenia dla realizacji praw i wolności innych (tu w szczególności: życia, zdrowia, edukacji i kształcenia, poruszenia się, pracy i prowadzenia działalności gospodarczej). Żaden podmiot prawa nie może bowiem być uprzywilejowany względem innych. Dlatego prawodawca, regulując korzystanie z wolności zgromadzeń, musiał brać pod uwagę, że odbywają się one w przestrzeni publicznej. Stanowi to podstawę wprowadzenia regulacji pozwalającej na ograniczenie korzystania z wolności zgromadzeń, jeśli powodowałoby to zagrożenie dla innych wartości chronionych prawem. Założenie to legło u podstaw regulacji zawartej w art. 14 pr.z. (podobnie: K. Makowski, *Decyzja o zakazie zgromadzenia – podstawa prawna; przesłanki wydania*, 2016).

Z powyższych względów Organ uznał jak na wstępie.

Z pp. Wójta  
*Agnieszka Czarnolewska*  
mgr Agnieszka Czarnolewska  
Sekretarz Gminy

#### Pouczenie

Stosownie do art. 16 ust. 1 pr.z. 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 – w tym wypadku do Sądu Okręgowego w Bydgoszczy.

Wniesienie odwołania nie wstrzymuje wykonania decyzji o zakazie zgromadzenia.

