

Sygn. akt: I Ns 46/24

POSTANOWIENIE

Dnia 19 lutego 2024 r.

Sąd Okręgowy w Olsztynie I Wydział Cywilny

w składzie następującym:

Przewodniczący:	sędzia Krystian Szelaąg
Protokolant:	sekretarz sądowy Dominika Orzepowska

po rozpoznaniu w dniu 19 lutego 2024 r. w Olsztynie na rozprawie

sprawy z wniosku M. K.

z udziałem Wójta Gminy S.

o uchylenie decyzji

postanawia:

- oddalić odwołanie,
- ustalić, że uczestnicy ponieśli koszty postępowania związane ze swym udziałem w sprawie.

Sędzia Krystian Szelaąg

UZASADNIENIE

M. K. złożył odwołanie od decyzji Wójta Gminy S. z dnia 15 lutego 2024r. nr (...)ogłoszonej w (...) Urzędu Gminy S. w dniu 15 lutego 2024r. o godz. 15:17. Wnosząc o uchylenie decyzji i o stwierdzenie, że została wydana z naruszeniem prawa, decyzji zarzucił:

- naruszenie art. 7, art. 8, art.10, art. 75 § 1, art. 77 § 1 i art. 107 § k.p.a., przejawiające się w szczególności:
 - na rażącym naruszeniu zasady, że na organie spoczywa obowiązek podjęcia wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia rzeczywistego stanu faktycznego sprawy (obowiązek dążenia do prawdy obiektywnej), a organ ustala okoliczności mające znaczenie dla sprawy oraz przeprowadza potrzebne w tym celu dowody (art. 7 k.p.a.), postępowanie zaś organ powinien prowadzić w sposób budzący zaufanie do władzy publicznej (art. 8 k.p.a.),
 - na rażącym naruszeniu zasad, zgodnie z którymi organ gromadzi kompletny materiał dowodowy, a na organie tym spoczywa nadto obowiązek zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego w sposób wyczerpujący (art. 7 oraz 77 § 1 k.p.a.),
 - na rażącym naruszeniu zasady, zgodnie z którą organ winien przeprowadzić z urzędu niezbędne dowody (art. 77 § 1 w zw. z art. 7 k.p.a.);

2. naruszenie art. 14 ust. 2 ustawy Prawo o zgromadzeniach, w związku z art. 57 Konstytucji poprzez dokonanie rozszerzającej wykładni przesłanek ustawowych zakazu organizacji zgromadzenia, a w konsekwencji wydania decyzji o zakazie organizacji, w sytuacji gdy okoliczności wskazane przez Organ nie stanowią wystarczających przyczyn zakazu organizacji zgromadzenia.

Na rozprawie w dniu 19 lutego 2024r. Wójt Gminy S. wniósł o oddalenie odwołania decyzji z dnia 15 lutego 2024r. nr (...)W całości podtrzymał stanowisko wyrażone w ww. decyzji. Wskazał, iż nie ma możliwości zorganizowania objazdu w taki sposób, aby zapewnić dojazd do centrum dystrybucyjnego (...) S.A. (protokół rozprawy z dnia 19.02.2024r.).

Sąd ustalił i zważył, co następuje:

Z dokumentacji postępowania administracyjnego, przedłożonej do niniejszej sprawy przez Wójta Gminy S. zarysował się następujący stan faktyczny:

W dniu 13 lutego 2024r. do Urzędu Gminy w S. wpłynęło od wnioskodawcy zawiadomienie o zgromadzeniu publicznym w postaci całkowitej blokady ronda znajdującego się na zjeździe z(...)węzeł S. w kierunku W.. Blokadą miały zostać objęte drogi serwisowe (...)przyległe do tego ronda oraz zjazdy i wjazdy z tego ronda. Blokadą miała zostać także objęta cała droga gminna, która przylega do tego ronda. Początek zgromadzenia zaplanowano na dzień 20 lutego 2024r. o godzinie 9:00, natomiast koniec zaplanowano na dzień 27 lutego 2024r. godzina 9:00. Uczestnicy zgromadzenia mieli przybyć na miejsce ciągnikami rolniczymi wraz z osprzętem. Manifestacja miała polegać na całkowitej blokadzie ronda oraz ww. dróg poprzez ustawienie ciągników blokujących wjazd oraz zjazdy z ronda na drogi serwisowe oraz wjazdu z ronda na drogę gminną w kierunku lasu. Przejazd miałby być całkowicie zablokowany, z zastrzeżeniem, że na bieżąco będą przepuszczane pojazdy uprzywilejowane. Przy drodze planowano ustawić namiot służący do ochrony przed deszczem i wiatrem dla osób pełniących dyżur. Wskazano, iż przewidywane jest przybycie około 100 pojazdów rolniczych oraz miał być używany sprzęt nagłośnieniowy (zawiadomienie).

W dniu 14 lutego 2024r. (...) S.A. z siedzibą w K. złożyła wniosek o wydanie decyzji o zakazie ww. zgromadzenia. Spółka podała, że zachodzi obligatoryjna przyczyna wydania decyzji o zakazie zgromadzenia w postaci zagrożenia życia, zdrowia i mienia w znacznych rozmiarach z art. 14 pkt 2 ustawy z dnia 24 lipca 2015r. prawo o zgromadzeniach. (...) S.A. wskazała, że całkowita blokada spowodują m.in. przeterminowanie towarów w położonym w S. Centrum Dystrybucyjnym należącym do spółki oraz, z uwagi na długotrwały brak dostaw do sklepów (...), zamknięcie 213 takich sklepów zaopatrywanych z tego centrum. Spółka podniosła, iż z tych powodów straty sięgną kwoty 125 milionów złotych. Dalsze straty wynikają z kosztów stałych, jak pracownicze czy utrzymania centrum dystrybucyjnego i sklepów. Spółka podkreśliła, że niezakłócone funkcjonowanie sklepów spożywczych jest kluczowe dla ludności poprzez zapewnienie środków spożywczych niezbędnych do życia. W ocenie (...) S.A. przedmiotowe zgromadzenie publiczne zagraża takim wartościom jak: zdrowie i życie oraz mieniu w znacznych rozmiarach, co uzasadnia zakazanie tego zgromadzenia (wniosek o wydanie decyzji o zakazie zgromadzenia).

Pismami z dnia 14 lutego 2024r. Urząd Gminy S. poinformował następujące organy o planowanym zgromadzeniu publicznym: (...) Urząd Wojewódzki, Starostwo Powiatowe Wydział (...) i (...) Kryzysowego, Komenda Miejska Policji.

W dniu 15 lutego 2024r. w Gminnym Ośrodku (...) w S. odbyło się spotkanie w sprawie przedmiotowego zgromadzenia publicznego. W trakcie spotkania uzgodniono rezygnację z blokady ronda. Blokowana miała być droga gminna od ronda – ul. (...). Organizatorzy mieli przepuszczać samochody osobowe oraz służby. Na spotkaniu, Wójt poinformował, iż w związku z brakiem porozumienia pomiędzy organizatorami zgromadzenia a przedstawicielami centrum (...), wyda decyzję o zakazie zgromadzenia (protokół).

Decyzją Wójta Gminy S. z dnia 15 lutego 2024r. zakazano odbycia wskazanego zgromadzenia. W ocenie organu odbycie zgromadzenia może zagrażać mieniu w znacznych rozmiarach (art. 14 pkt 2 ustawy Prawo o zgromadzeniach). Jak ustalono, całkowita blokada ronda oraz dróg przyległych może spowodować m.in. przeterminowanie przeznaczonych do szybkiej dystrybucji części towarów zmagazynowanych w ww. centrum oraz brak możliwości

zapewnienia ciągłości dostaw do sieci sklepów (...), a w konsekwencji zamknięcie 213 sklepów zaopatrywanych z tego centrum, co wygeneruje straty dla spółki w wysokości 125 milionów złotych. Jak podano w uzasadnieniu decyzji, jest to jedyna droga dojazdowa do centrum dystrybucyjnego. Na wielkość strat wpłynie także opłacenie kosztów stałych, mimo praktycznej blokady działalności centrum. Organ wskazał, że jest zobowiązany do zabezpieczenia ciągłości zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, do których bez wątpienia zaliczają się artykuły spożywcze. W ocenie Wójta Gminy S. brak możliwości zaopatrzenia sklepów (...), w której znaczna część mieszkańców robi zakupy, może doprowadzić do kryzysu żywnościowego, w szczególności, że zgromadzenia ma trwać 7 dni. Oceniając wystąpienie przesłanki z art. 14 pkt 2 ustawy Prawo o zgromadzeniach, organ miał na względzie, iż mieniem znacznej wartości jest mienie, którego wartość w czasie popełnienia czynu zabronionego przekracza 200.000 zł (art. 115 § 5 kodeksu karnego). Jak wskazał organ, ocena zaistnienia przesłanek z art. 14 pkt 2 ustawy Prawo o zgromadzeniach musi uwzględniać także zapewnienie ochrony podmiotom niebiorącym udziału w zgromadzeniu. Organ samorządowy uzasadniając decyzję podał, że żaden podmiot prawa nie może być uprzywilejowany względem innych. Dlatego też ustawodawca przewidział wprowadzenie regulacji pozwalającej na ograniczenie korzystania z wolności zgromadzeń, jeśli powodowałyby to zagrożenie dla innych wartości chronionych prawem. Organ wydając decyzję, wziął pod uwagę iż źródło potencjalnego zagrożenia życia czy zdrowia ludzi albo mienia w znacznym rozmiarze tkwi w samym zgromadzeniu, a nie okolicznościach pochodnych. Z powyższych względów Wójt Gminy S. uznał, że odbycie zgłoszonego zgromadzenia, niemającego charakteru chwilowego, lecz skutkującego uniemożliwieniem funkcjonowania ww. centrum dystrybucyjnego przez 7 dni i na taki skutek skierowanej, może zagrażać mieniu w znacznych rozmiarach, co wypełnia wskazaną w art. 14 pkt 2 ustawy Prawo o zgromadzeniach przesłankę obligującą organ do wydania decyzji o zakazie odbycia zgłoszonego zgromadzenia (decyzja o zakazie zgromadzenia).

W ocenie Sądu wniesione odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie.

Przedmiotem odwołania była decyzja o zakazie zgromadzenia. Z twierdzeń odwołania, skarżonej decyzji oraz stanowisk stron wyrażonych na rozprawie w dniu 19 lutego 2024r., wynika spójny wniosek, że podstawą wydania decyzji było stwierdzeniem, że odbycie zgromadzenia może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach.

Powyższy stan faktyczny przeczy – i to w stopniu oczywistym – zarzutom odwołania sformułowanego w punkcie I odwołania – dotyczącym rażącym naruszeniu zasad wyrażonych w art. 7, art. 8, art. 10, art. 75 § 1, art. 77 § 1 i art. 107 k.p.a. W ocenie Sądu, organ wydający skarżoną decyzję podjął wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia rzeczywistego stanu faktycznego sprawy, przeprowadził potrzebne w tym celu dowody oraz rozpatrzył cały materiał dowodowy w sposób wyczerpujący. Wójt Gminy S. przed wydaniem decyzji zorganizował spotkanie, dążąc do uzyskania konsensusu zainteresowanych. Na spotkaniu starano się ustalić takie warunki zgromadzenia, które odpowiadałyby zarówno wnioskodawcy, jak i spółce (...).

Nie zasługują ponadto na uwzględnienie te zarzuty odwołania, które zarzucały decyzji naruszenie art. 14 ust. 2 ustawy Prawo o zgromadzeniach, w związku z art. 57 Konstytucji, poprzez dokonanie rozszerzającej wykładni przesłanek ustawowych zakazu organizacji, w sytuacji gdy okoliczności wskazane przez organ nie stanowiły wystarczających przyczyn zakazu organizacji zgromadzenia.

Określone w art. 57 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej prawo do pokojowego zgromadzenia się jest jednym z podstawowych praw obywatelskich, którego ograniczenie jest możliwe ustawą w ściśle określonych przypadkach. Prawo o zgromadzeniach w sposób enumeratywny wylicza te przypadki i wskazuje w art. 14, że jest to możliwe jeśli:

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.

Organ wydający skarżoną decyzję, wskazał w uzasadnieniu, iż całkowita blokada ronda wraz z drogami przylegającymi mogą spowodować m.in. przeterminowanie przeznaczonych do szybkiej dystrybucji części towarów zmagazynowanych w centrum dystrybucyjnym oraz brak zapewnienia ciągłości dostaw do sieci sklepów (...), a w konsekwencji zamknięcie nawet 213 sklepów zaopatrywanych z tego centrum, co wygeneruje straty spółki w wysokości rzędu 125 milionów złotych.

Zgodnie z aktualnym stanowiskiem orzecznictwem, ograniczenia wolności zgromadzeń nie powinny opierać się na przypuszczeniach bądź spekulacjach, a ewentualny zakaz podejmowany bez uprzedniej oceny stopnia zagrożenia (tak uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 16 marca 1994 r., W 8/93, OTK 1994, Nr 1, poz. 18; orzecznictwo (...), w szczególności wyr. (...) z: 2 października 2001 r. w spr. S. i the U. M. O. ilinden przeciwko Bułgarii, skargi Nr (...), (...); 20 lutego 2003 r. w spr. D. A. przeciwko Turcji, skarga Nr (...); wyr. (...) z 8 lipca 2008 r. w spr. V. przeciwko W., skarga Nr (...)). Oceniając natomiast wystąpienie przesłanki zagrożenia dla mienia w znacznych rozmiarach trzeba mieć na uwadze, iż konkretyzuje się ona już wówczas, gdy odbycie zgromadzenia „może zagrażać” wskazanemu dobru. Nie jest więc niezbędne dla jej wystąpienia naruszenie tego dobra, a wystarczającym jest potencjalne ich zagrożenie. Realizacja tej przesłanki na chwilę wydania decyzji ma charakter hipotetyczny. Jest to swego rodzaju hipoteza organu wydającego decyzję, iż w trakcie zgromadzenia dojdzie do tego typu zdarzeń. Decyzja wydana w oparciu o wskazaną przesłankę ma na celu wykluczenie przekonania się o tym, czy do takiego zdarzenia dojdzie. W orzecznictwie ukształtował się także pogląd, że ocena zaistnienia przesłanek z art. 14 pkt 2 PrZgrom musi uwzględniać wszystkie okoliczności rozpoznawanej sprawy.

Do zadań organu wydającego decyzję należy wskazanie i wnikliwa identyfikacja negatywnych aspektów zgromadzenia na tle konkretnych okoliczności sprawy. Przy czym, wymaga to wykazania, iż zagrożenie to ma charakter realny.

W tym miejscu godzi się przypomnieć, że przesłankę zagrożenia życia lub zdrowia ludzi albo mienia w znacznych rozmiarach, a dalej zmierzającą do ograniczenia wolności zgromadzeń poprzez wysoce restrykcyjny zakaz ich przeprowadzenia należy interpretować stosunkowo wąsko. Nie sposób zgodzić się z wnioskodawcą, jakoby organ wydając skarżoną decyzję dokonał rozszerzającej interpretacji ww. przesłanki. Organ wydający decyzję wskazał w uzasadnieniu okoliczności, poparte zgromadzonym w postępowaniu administracyjnym materiałem dowodowym, który był w ocenie Sądu, wystarczający do wydania decyzji zakazującej zgromadzenia.

Organ, skarżoną decyzję winien oprzeć na zebranych w postępowaniu dowodach odnoszących się do skonkretyzowanych okolicznościach. W decyzji wyraźnie wskazano przyczynę zakazu zgromadzenia, wskazując na zagrożenie mienia w znacznych rozmiarach, tj. wskazując kwotę 125 milionów złotych oraz w sposób dostateczny wykazano okoliczności, które temu dobru zagrażają.

Pojęcie mienia w znacznych rozmiarach nie zostało zdefiniowane w ustawie Prawo o zgromadzeniach. Wskazówką do jego interpretacji nie może być bezpośrednio art. 115 § 5 k.k., zgodnie z którym, mieniem znacznej wartości jest mienie, którego wartość w czasie popełnienia czynu zabronionego przekracza 200.000 zł. Artykuł 115 § 5 k.k. traktuje wszak w swej treści o "wartości", nie zaś o "rozmiarach" (por. wyr. SN z 6.3.1972 r., III KR 1/72, OSP 1973, Nr 5, poz. 100; uchw. SN z 19.2.2003 r., I KZP 49/02, OSNKW 2003, Nr 3–4, poz. 24; wyr. SA w Rzeszowie 3.8.1993 r., II AKr 69/93, OSA 1994, Nr 3, poz. 13; wyr. SA w Lublinie z 29.10.1998 r., II AKa 110/98, niepubl.). Wszelako określenie "mienia" przez "rozmiar", użyte w art. 14 pkt 2 PrZgrom, odnosić można także do jego materialnego substratu, co może umożliwiać wzięcie pod uwagę również wartości mienia (K. M., Prawo o zgromadzeniach..., s. 83). Znaczny rozmiar mienia powinien być zatem oceniany w sposób obiektywny, w odniesieniu do danej sytuacji faktycznej.

Bez wątplenia straty rzędu 125 mln. zł stanowią znaczny rozmiar mienia. W ocenie Sądu, okoliczność, iż mogłoby dojść do powstania wskazywanej straty, została w skarżonej decyzji dostatecznie wykazana. Jak bowiem ustalono, całkowita blokada ronda i dróg dojazdowych uniemożliwi wyjazd samochodów ciężarowych w celu dystrybucji towaru, przy

czym stan ten trwać miałby przez okres 7 dni. Zdaniem Sądu tego typu zgromadzenie jest niedopuszczalne. Sytuacja taka doprowadziłaby w efekcie także do tego, iż lokalna społeczność mogłaby pozostać bez dostaw podstawowych artykułów spożywczych, co bez wątpienia wiązałoby się z niezadowoleniem po stronie lokalnej społeczności.

Impossibilia nulla obligatio est, co oznacza, że warunek niemożliwy do spełnienia nie może być źródłem obowiązków. Na gruncie sprawy odwołujący zarzucił zaskarżonej decyzji, że to na organie administracji – w tym konkretnym wypadku to na Wójcie Gminy S. – ciążył obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa osobom uczestniczącym w zgromadzeniu oraz konieczność należytego zorganizowania ruchu drogowego, w tym objazdów. Rzecz jednak w tym, że w konkretnych okolicznościach sprawy, jak wynika z przedłożonej przez odwołującego do akt sprawy mapy planowanego zgromadzenia – blokady organizacja rzeczonych objazdów jest niemożliwa do wykonania.

Tym samym Sąd Okręgowy podzielił stanowisko wyrażone przez Wielką Izbę Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w S., który w wyroku z 15 października 2015r., skarga (...) K. i inni przeciwko Litwie, uznając, że na gruncie sprawy usprawiedliwione są motywy wydania zaskarżonej decyzji mocą której, konstytucyjne prawo obywateli do zgromadzeń może doznać ustawowo przewidzianych ograniczeń.

Z tych względów na podstawie przepisu art. 14 pkt 2 Pr. Zgrom. orzeczono jak w sentencji.

O kosztach postępowania Sąd orzekł na mocy art. 520§1 k.p.c.

Sędzia Krystian Szelaąg