

# Wprowadzenie

Oddawany do rąk Czytelników komentarz stanowi pierwszą w literaturze przedmiotu próbę kompleksowego, praktycznego opracowania rozwiązań przyjętych w obowiązującej ustawie z 24.7.2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. z 2015 r. poz. 1485). Zastąpiła ona wielokrotnie nowelizowaną i poddawaną krytyce ustawę z 5.7.1990 r. – Prawo o zgromadzeniach (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 397).

Materia regulowana przez komentowaną ustawę ma szczególnie doniosłe znaczenie. Zawarte w PrZgrom unormowania stanowią bowiem prawną ramę realizacji jednej z podstawowych wolności przysługujących każdemu człowiekowi, jaką stanowi wolność zgromadzeń. Ma ona kluczowe znaczenie w państwie demokratycznym. Wolność ta tworzy bowiem nie tylko warunki do samorealizacji poszczególnych jednostek w drodze grupowego działania, ale przede wszystkim artykułowania swoich przekonań i wpływania na bieg spraw publicznych. W tym więc sensie wolność zgromadzeń stanowi fundamentalny element wolności politycznej i jej gwarancję. Ten stan rzeczy powoduje, że szczegółowe regulacje odnoszące się do korzystania z wolności organizowania zgromadzeń i uczestniczenia w nich mają podstawowe znaczenie dla urzeczywistnienia ustroju demokratycznego, a ich treść stanowi jeden z probierzy osiągnięcia tego celu.

Na tym tle dość jasno rysuje się podstawowy cel komentowanego aktu normatywnego. Jak wskazano w jego uzasadnieniu, jest on nakierowany na stworzenie takich warunków organizowania i odbywania zgromadzeń, które, z jednej strony, pozwolą na pełne i efektywne korzystanie z konstytucyjnej wolności zgromadzeń, z drugiej zaś – zagwarantują podczas takich wydarzeń bezpieczeństwo, ochronę zdrowia, porządku publicznego oraz wolności i praw innych osób. Wszystkie te rozwiązania mają w założeniu uwzględniać standardy konstytucyjne i prawnomiędzynarodowe, a w szczególności – wyroki TK i ETPC odnoszące się do poprzednio obowiązującej w tym zakresie ustawy.

Przepisy PrZgrom, jak każdego aktu prawnego, wymagają interpretacji oraz stwarzają problemy przy praktycznym ich stosowaniu w konkretnych sytuacjach faktycznych. Posługiwanie się analizowanym aktem prawnym jest tym trudniejsze, że został on uchwalony niedawno, a w konsekwencji – powstały na gruncie jego przepisów dorobek orzecniczy jest niewielki.

Odpowiedzią na powyższe problemy może być niniejszy komentarz. Ambicją jego twórców było nie tylko przedstawienie i wyłożenie treści przepisów, ale także ukazanie ich w szerszym kontekście, obejmującym przede wszystkim orzecznictwo TK. Stosownie do swojej formy komentarz ma w pierwszej kolejności charakter praktyczny, służy uporządkowaniu analizowanej materii i jej rozjaśnieniu w celu ułatwienia bieżącego stosowania przepisów PrZgrom. Niemniej nie stronimy w nim od rozważań doktrynalnych czy krytyki obecnych stanowisk interpretacyjnych, jak również od stawiania postulatów *de lege ferenda* – wyraźnie je jednak wyróżniamy, tak aby Czytelnik nie miał wątpliwości co do tego, jak jest obecnie wykładana dana norma prawna, a jak uważamy, że powinna być wykładana.

Komentarz uwzględnia też – w części trzeciej, odrębnej od omówienia obecnie obowiązujących przepisów PrZgrom – jego nowelizację uchwaloną ustawą z 13.12.2016 r. Nie przeanalizowano jej jednak łącznie z pozostałymi przepisami PrZgrom. Wnioskiem z 28.12.2016 r. została ona bowiem w trybie kontroli prewencyjnej skierowana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

do Trybunału Konstytucyjnego. Oznacza to, że wspomniana nowelizacja wejdzie w życie jedynie w przypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny uzna, że zaskarżona ustawa nie narusza powołanych we wniosku Prezydenta przepisów Konstytucji RP. Jeśli tak się stanie, Czytelnicy będą dysponować pełnym komentarzem do zmienionego PrZgrom.

W publikacji zamieściliśmy także omówienie wspomnianego wniosku do Trybunału Konstytucyjnego. Zabieg ten wydaje się uzasadniony, biorąc pod uwagę liczne kontrowersje związane z rozwiązaniami zawartymi w nowelizacji, tempem jej procedowania oraz skierowaniem jej do sądu konstytucyjnego.

W tym kontekście liczymy również, że zawarte w niniejszym komentarzu rozważania staną się elementem toczącej się dyskusji nad wolnością zgromadzeń, jej dopuszczalnymi ograniczeniami oraz właściwymi środkami reglamentacji.

Niniejsza publikacja z czasem będzie ulegała udoskonaleniom i zmianom. Będziemy zatem zobowiązani za wszelkie uwagi, jakie zostaną poczynione w trakcie jej lektury i nam przekazane.

*Warszawa, 1.2.2017 r.*

*Autorzy*