

## Jan Pabisiak, LL.M. Eur.

Polskie Stowarzyszenie Prawa Europejskiego (ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6102-4389>).

# Telos Traktatów – Trybunał Sprawiedliwości a ewolucja obywatelstwa unijnego – glosa do wyroków Trybunału Sprawiedliwości z 19.11.2024 r., C-808/21, Komisja Europejska przeciwko Republice Czeskiej, oraz z 19.11.2024 r., C-814/21, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej

**Słowa kluczowe:** Trybunał Sprawiedliwości, partie polityczne, zasada przyznania

W wyrokach C-808/21, Komisja przeciwko Czechom<sup>1</sup>, i C-814/21, Komisja przeciwko Polsce<sup>2</sup>, Trybunał Sprawiedliwości uznał prawo obywateli Unii Europejskiej do członkostwa w partiach politycznych w państwie członkowskim UE, którego nie są obywatelami. O ile trudno zaprzeczyć, że krok ten wzmocni realizację zasad niedyskryminacji oraz demokracji przedstawicielskiej, o tyle niepokojące są jego potencjalne długofalowe konsekwencje dla innego kluczowego elementu prawa unijnego – zasady przyznania, określającej granice kompetencji Unii. Jeśli nawet bowiem decyzja Trybunału nie narusza granic kompetencji Unii, to faktycznie nie pozostawia ona państwom członkowskim innego wyboru, niż rozwinięcie prawa obywateli UE do członkostwa w partiach politycznych do tego stopnia, że obywatele ci będą w stanie decydować o sprawach polityki krajowej. Opisane decyzje Trybunału Sprawiedliwości należy zatem uznać za zbyt daleko idące, a fakt, że uznane przezeń prawo stanowi obecnie niemal powszechny standard w krajowych porządkach prawnych, nie oznacza, że jest to standard zbieżny z prawną naturą Unii.

### 1. Wprowadzenie

Koen Lenaerts, Prezes unijnego Trybunału Sprawiedliwości wskazał, że nie istnieje taki element suwerenności, na który państwa członkowskie mogą powołać się przeciwko Unii<sup>3</sup>. Jest to ponadczasowe podsumowanie charakteru integracji europejskiej, który to proces, zgodnie z preambułami do Traktatu o Unii

Europejskiej<sup>4</sup> i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>5</sup>, jak również art. 1 TUE, ukierunkowany jest na tworzenie „coraz ściślejszego związku między narodami Europy”.

Instancją, która od momentu powołania Wspólnot Europejskich umożliwiała realizację tego celu, mimo impasów politycznych wewnątrz i między instytucjami wspólnotowymi, jest właśnie Trybunał Sprawiedliwości. Odpowiedzialny był on za sformułowanie fundamentalnych reguł prawa unijnego, takich jak zasada efektu bezpośredniego<sup>6</sup>, zasada pierwszeństwa

1 Wyrok TS z 19.11.2024 r., C-808/21, Komisja Europejska przeciwko Republice Czeskiej, EU:C:2024:962 – dalej wyrok C-808/21, Komisja przeciwko Czechom.

2 Wyrok TS z 19.11.2024 r., C-814/21, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, EU:C:2024:963 – dalej wyrok C-814/21, Komisja przeciwko Polsce.

3 K. Lenaerts, *Constitutionalism and the Many Faces of Federalism*, „The American Journal of Comparative Law” 1990/2, s. 220.

4 Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13, ze zm. – dalej TUE.

5 Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47 – dalej TFUE.

6 Wyrok TS z 5.02.1963 r., 26/62, NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos przeciwko Nederlandse administratie der belastingen, EU:C:1963:1.

nad krajowymi porządkami prawnymi<sup>7</sup>, zasada ochrony praw podstawowych<sup>8</sup> czy zasada kompetencji dorozumianych UE<sup>9</sup>.

Trybunał stał się motorem integracji europejskiej dzięki swojemu aktywistycznemu podejściu, przejawiającemu się w tzw. wykładni teleologicznej (z gr. *télos* – cel), która w interpretacji prawa pierwotnego Unii Europejskiej zyskała priorytet nad wykładnią językową i systemową<sup>10</sup>. Podstawą rozumowania TSUE jest zatem cel zawarty w traktatach, mówiących, jak zostało wskazane, o zacieśnianiu integracji europejskiej.

To właśnie w tym kontekście rozpatrywać należy „przewidywalne przełomy” w rozwoju jurysprudencki Trybunału, do których niewątpliwie należą wyroki C-808/21, Komisja przeciwko Czechom, i C-814/21, Komisja przeciwko Polsce. W decyzjach tych najważniejszy sąd Unii Europejskiej stwierdził, że (odpowiednio) Polska i Czechy uchybiły zobowiązaniom państw członkowskich poprzez niezapewnienie obywatelom Unii mającym miejsce zamieszkania na ich terytorium<sup>11</sup> prawa do członkostwa w partii politycznej. Mimo że prawo to nie jest literalnie zagwarantowane w traktatach, Trybunał przychylił się do skargi Komisji Europejskiej, uznając, że oba kraje naruszyły art. 22 TFUE, ograniczając prawo obywateli UE do kandydowania w wyborach lokalnych i do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim, w którym mają miejsce zamieszkania.

## 2. Istota problemu prawnego

Aktami regulującymi kwestię przynależności osób do partii politycznych w Polsce są Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r.<sup>12</sup> oraz ustawa z 27.06.1997 r. o partiach politycznych<sup>13</sup>. W przepisach konstytucyjnych stwierdza się, że „partie polityczne zrzeszają na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa”<sup>14</sup>, ustawa o partiach politycznych zawęża osobowy zakres prawa do członkostwa w partii politycznej do obywateli polskich, którzy ukończyli 18 lat<sup>15</sup>.

W konstytucji Czech swoboda zakładania i konkurencji partii politycznych (bez określania, kogo te partie mogą zrzeszać) uznane są za podstawy systemu politycznego<sup>16</sup>, a na poziomie legislacyjnym prawo do zrzeszania się w partiach i ruchach politycznych przyznane jest „obywatelom” (nie precyzując, że chodzi o obywateli czeskich)<sup>17</sup>.

O ile we właściwych przepisach obu państw nie znajdziemy norm zakazujących obywatelom innych państw, w tym państw członkowskich UE, przystępowania do partii politycznych, o tyle przepisy dotyczące podmiotów, którym prawo członkostwa w partiach przysługuje, nie wymieniają wprost cudzoziemców. Nie sugerują również, że katalog tych podmiotów jest otwarty.

Na poziomie prawa Unii Europejskiej mamy do czynienia z przepisami TFUE, w których przewidziane są zasady ograniczające możliwość jakiegokolwiek różnicowania sytuacji obywateli danego państwa członkowskiego i obywateli innych państw członkowskich zamieszkujących w tym państwie. Są to art. 18, 20 i 21 TFUE, które kolejno zakazują dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, ustanawiają obywatelstwo Unii, m.in. przyznając każdemu obywatelowi UE czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach lokalnych i do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim zamieszkania oraz gwarantują prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich.

Ponadto art. 22 ust. 1 i 2 TFUE precyzuje, że prawa wyborcze wynikające z art. 20 TFUE są „wykonywane z zastrzeżeniem szczegółowych warunków ustalonych przez Radę”, które to warunki określone są w dyrektywie 93/109/WE<sup>18</sup> oraz dyrektywie 94/80/WE<sup>19</sup>. W obu aktach prawnych (odpowiednio w ak. 6 oraz ak. 5) Rada wskazała, że celem art. 22 TFUE (dawnego art. 8b Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską) jest „zapewnienie wszystkim obywatelom Unii, bez względu na to, czy są obywatelami państwa członkowskiego miejsca zamieszkania czy nie, możliwości wykonywania w tym państwie swojego prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego na takich samych warunkach”. Żadna z obu dyrektyw nie wspomina jednak o prawie obywateli UE do członkostwa w partii politycznej.

Relevantne w kontekście tego ostatniego zagadnienia są także trzy inne akty: TUE, Karta praw podstawowych Unii Europejskiej<sup>20</sup> oraz Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>21</sup>. Dwa pierwsze mówią o wartościach i prawach, na których opiera się UE, takich jak prawa człowieka i demokracja przedstawicielska (art. 2 i 10 TUE) czy też prawo do swobodnego stowarzyszania się na wszystkich poziomach (art. 12 ust. 1 KPP). Dodatkowo art. 5 TUE wyznacza jurysdykcję Unii Europejskiej, prezentując zasadę przyznania – Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez państwa członkowskie. Konwencja, którą w preambule KPP uznano za źródło praw gwarantowanych obywatelom UE, stanowi w art. 11 ust. 1, że obywatelom państw-stron przysługuje prawo do swobodnego stowarzyszania się,

7 Wyrok TS z 15.07.1964 r., 6/64, Flaminio Costa przeciwko E.N.E.L., EU:C:1964:66.

8 Wyrok TS z 17.12.1970 r., 11/70, Internationale Handelsgesellschaft mbH przeciwko Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, EU:C:1970:114.

9 Wyrok TS z 31.03.1971 r., 22/70, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Radzie Wspólnot Europejskich, EU:C:1971:32.

10 P. Pescatore, *Les objectifs de la Communauté européenne comme principes d'interprétation dans la jurisprudence de la Cour de justice*, „Miscellanea W.J. Ganshof van der Meersch” 1972, t. 2, s. 325–363.

11 Osoby te są w niniejszym opracowaniu określane mianem „obywateli Unii” w rozumieniu obywateli państw członkowskich innych niż to, w którym mają oni swoje stałe miejsce zamieszkania.

12 Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm. – dalej Konstytucja RP.

13 Dz.U. z 2023 r. poz. 1215 ze zm. – dalej u.p.p.

14 Art. 11 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP.

15 Art. 2 ust. 1 u.p.p.

16 Art. 5 Konstytucji Republiki Czeskiej.

17 Art. 1 ustawy nr 424/1991 o zrzeszaniu się w partiach i ruchach politycznych (Zákon o sdružování v politických stranách a v politických hnutích).

18 Dyrektywa Rady 93/109/WE z 6.12.1993 r. ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami (Dz.Urz. WE L 329, s. 34, ze zm.).

19 Dyrektywa Rady 94/80/WE z 19.12.1994 r. ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami (Dz.Urz. WE L 368, s. 38, ze zm.) – dalej dyrektywa 94/80/WE.

20 Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389 – dalej KPP.

21 Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.) – dalej EKPC.

niewyluczające jednak prawa tych państw do ograniczania działalności politycznej cudzoziemców (art. 16 EKPC).

Problemem, który musiał rozstrzygnąć Trybunał, było ustalenie, czy Polska i Czechy nie uchybiły swoim zobowiązaniom jako państwa członkowskie Unii Europejskiej poprzez niezagwarantowanie obywatelom innych państw członkowskich zamieszkałym na ich terytorium prawa do członkostwa w partii politycznej. Mimo bowiem braku bezpośrednich gwarancji takiego prawa w aktach prawnych Unii oraz braku kompetencji UE do kształtowania narodowych systemów wyborczych wszystkie krajowe regulacje prawne muszą, zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa UE (uznaną do pewnego stopnia w Deklaracji nr 17 do TFUE) być zgodne z tym ostatnim.

Zasadę tę pośrednio uznał polski Trybunał Konstytucyjny, mówiąc o względnej autonomii prawa unijnego i krajowego, między którymi sprzeczność na poziomie konstytucyjnym można by rozstrzygnąć jedynie poprzez zmianę Konstytucji RP, zmianę prawa Unii Europejskiej lub wystąpienie Polski z Unii Europejskiej<sup>22</sup>. W tym konkretnym przypadku Komisja uznała w skardze to Trybunału Sprawiedliwości, że Polska i Czechy, poprzez niezapewnienie obywatelom Unii prawa do członkostwa w partiach politycznych na swoim terytorium, uniemożliwiły pełną realizację praw wynikających z obywatelstwa UE, gwarantowanych przez przytoczone przepisy traktatowe. Miałyby to wynikać ze znacznej dysproporcji szans w wyborach lokalnych i do Parlamentu Europejskiego związanej z niemożnością dołączenia do partii politycznej, skutkującą m.in. odcięciem od zasobów finansowych i organizacyjnych tej ostatniej.

Na szali postawione zatem zostały przede wszystkim dwie wartości: tożsamość narodowa (na którą powołały się Polska i Czechy) oraz prawo obywateli UE do partycypacji w wyborach lokalnych i do Parlamentu Europejskiego. Obie wymienione są w normach traktatowych – tożsamość narodowa w art. 4 TUE, a prawa wyborcze obywateli UE w art. 20–22 TFUE – a także w KPP<sup>23</sup>.

Według części badaczy problem ten (w zakresie, w którym dotyczył sytuacji w Polsce) możliwy jest do rozwiązania w formule podobnej do tej, która zastosowana została przez Trybunał Konstytucyjny we wspomnianym wyroku K 18/04, mianowicie w drodze interpretacji Konstytucji RP „przyjaznej” prawu unijnemu<sup>24</sup>. Chodziłoby o wykładnię art. 11 Konstytucji RP, która nie skutkowałaby *a contrario* wykluczeniem możliwości przyznania prawa do członkostwa w partii politycznej obywatelom państw członkowskich UE innych niż Polska. Wykładnia taka, znajdująca uznanie u przedstawicieli doktryny<sup>25</sup>, umożliwiłaby nowelizację ustawy o partiach politycznych. Na drodze do takiego rozstrzygnięcia kwestii praw obywateli UE stoi interes narodowy rozumiany przez władze polskie jako uniemożliwiający rozciągnięcie prawa przynależności do partii na obcokrajowców. Logika ta oparta może być zarówno na argumentach związanych z bezpieczeństwem

narodowym<sup>26</sup>, jak i suwerennością narodu w zakresie wyboru jego władz<sup>27</sup>. Zwolennicy interpretacji przyjaznej prawu unijnemu wskazują, że w wyniku jej stosowania suwerenność ta nie uległaby ograniczeniu, ponieważ płaszczyzna krajowa polityki pozostałaby „wylączną domeną obywateli polskich”<sup>28</sup>. W dalszej części niniejszej glosy wyjaśnione zostanie, dlaczego pogląd ten nie jest przekonujący, podobnie jak stwierdzenie, że „pojęcie «polityki państwa» nie obejmuje swoim zakresem działalności samorządu terytorialnego oraz Unii Europejskiej”<sup>29</sup>.

### 3. Stanowiska stron postępowania

Komisja Europejska, już za kadencji Manuela Barroso (w przypadku Czech w 2010 r., w przypadku Polski zaś w 2013 r.), wszczęła na podstawie art. 258 TFUE postępowania wyjaśniające w sprawie uchybienia przez Polskę i Czechy ich zobowiązaniom jako państw członkowskich poprzez niezapewnienie obywatelom UE prawa do członkostwa w partiach politycznych. Oba państwa przekazały w ramach tych postępowań informacje, które zostały uznane za niewystarczające do rozwiania wątpliwości co do zaistnienia uchybienia, toteż Komisja wezwała je do usunięcia przeszkód na drodze do uzyskania przez obywateli UE prawa członkostwa w partiach politycznych.

Zarówno Polska, jak i Czechy zakwestionowały perspektywę Komisji, odpowiadając na wezwanie stwierdzeniem, że nie doszło do żadnych uchybień zobowiązaniom. Konsekwencją tego było wydanie przez Komisję uzasadnionych opinii, podtrzymujących jej narrację odnośnie do zaistnienia uchybień w obu państwach członkowskich, wobec których Czechy wskazały, że środki przez nie zastosowane są proporcjonalne i zgodne z prawem UE, natomiast Polska podniosła, że prawo to nie przyznaje obywatelom UE prawa przystępowania i zakładania partii politycznych w obcym państwie członkowskim, w którym zamieszkują.

Po kilkuletniej przerwie w procedowaniu obu spraw za kadencji Jean-Claude’a Junckera Komisja przesłała Polsce i Czechom zapytanie odnośnie do ewentualnych zmian w ich podejściu. Nie doczekawszy się takich zmian (Czechy zignorowały pismo, zaś Polska powtórzyła swoje stanowisko), Komisja wniosła w 2021 r. skargi do Trybunału Sprawiedliwości. Organ ten, mimo zarzutów o ich niedopuszczalność ze strony obu państw, uznał skargi za wystarczająco spójne i jednoznaczne i przyjął je jako dopuszczalne, a w 2022 r. dopuścił oba państwa do toczących się równoległe spraw w roli interwenientów wspierających wzajemnie swoje wysiłki.

Komisja Europejska oparła swoje stanowisko na kilku argumentach sprowadzających się do uznania prawa do członkostwa danej osoby w partii politycznej (obywatela danego państwa

22 Uzasadnienie wyroku TK z 11.05.2005 r., K 18/04, OTK-A 2005/5, s. 49, pkt 6.3 i 6.4.

23 Do tożsamości narodowych odnosi się preambula KPP, do praw wyborczych obywateli UE zaś jej art. 39 i 40.

24 K. Wójtowicz, *Obywatelstwo a przynależność do partii politycznych*, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie” 2016/12, s. 282.

25 M. Dąbrowski, *Konstytucyjny aspekt zrzeszania się cudzoziemców w partiach politycznych w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 2011/2, s. 113.

26 Rozszerzaniu prawa do członkostwa w partiach politycznych na cudzoziemców przeciwny był m.in. Minister Spraw Wewnętrznych – za: S. Biernat, *Czy obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej powinni mieć prawo zrzeszania się w partiach politycznych w Polsce?* [w:] *Rządy prawa jako wartość uniwersalna. Księga jubileuszowa Profesora Krzysztofa Wójtowicza*, red. A. Kozłowski, Wrocław 2022, s. 51.

27 P. Uziębło, *Kilka uwag o ustawie o partiach politycznych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014/2(18), s. 315–316.

28 *Opinia dotycząca interpretacji art. 11 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i możliwości ewentualnej nowelizacji ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych*, „Przegląd Legislacyjny” 2012/4, s. 108.

29 M. Dąbrowski, *Konstytucyjny...*, s. 118–119.

członkowskiego) za formę pozycji uprzywilejowanej względem osoby, która takiego prawa nie posiada (obywatela UE). Komisja stwierdziła, że członkostwo w partii politycznej daje danemu kandydatowi w wyborach rozpoznawalność, zasoby, infrastrukturę organizacyjną i dostęp do mediów<sup>30</sup>, jak również szanse na korzystniejsze miejsce na liście kandydatów komitetu wyborczego partii, możliwość tworzenia programu politycznego partii uczestniczącej w wyborach<sup>31</sup>. Ponadto Komisja zwróciła uwagę, że kompetencje takie jak regulowanie procedur wyborów lokalnych i do Parlamentu Europejskiego państwa członkowskie muszą wykonywać z poszanowaniem prawa Unii, a praw wyborczych obywateli UE wynikających z art. 22 TFUE nie można sprowadzić do kwestii formalnego zniesienia barier do wykonywania tych praw (konieczne jest również doprowadzenie do pełnej realizacji równego traktowania obywateli). Odniesiono się także do KPP i EKPC oraz gwarantowanego przez nie prawa do swobodnego stowarzyszania się w kontekście spostrzeżenia, że państwo członkowskie, przyjmując przepisy dotyczące kandydowania w wyborach lokalnych i do Parlamentu Europejskiego, stosuje prawo Unii (w ten sposób zostało to sformułowane tylko w wyroku dotyczącym sytuacji w Polsce<sup>32</sup>). Co jednak najciekawsze, zdaniem Komisji Europejskiej wykładnia art. 22 TFUE, rozszerzająca zakres osobowy prawa do członkostwa w partiach politycznych na obywateli UE, nie narusza tożsamości narodowej państw członkowskich, ponieważ zasada przyznania, określająca zakres kompetencji Unii w art. 4 TUE, musi być interpretowana w połączeniu z innymi przepisami traktatowymi, w tym właśnie z art. 22 TFUE, a ten ostatni dotyczy jedynie wyborów na poziomie lokalnym i do Parlamentu Europejskiego. W związku z tym Komisja w obu wyrokach proponuje rozwiązania dylematu związanego z obawami państw członkowskich co do nadszarpnięcia ich suwerenności. Miałyby być nimi zastrzeżenie przez państwa członkowskie dla swoich obywateli prawa do kandydowania w wyborach krajowych lub przyjęcie przepisów ograniczających prawo obywateli UE jako członków danej partii do współdecydowania w sprawie desygnacji kandydatów tej partii w krajowych wyborach parlamentarnych<sup>33</sup>.

Należy w tym miejscu zauważyć, że narracja Komisji zaprezentowana w postępowaniach przed Trybunałem wskazuje na postrzeganie przez nią jednego z podstawowych atrybutów państwowości, jakim jest ustalanie systemu wyborczego, jako elementu podatnego na ewolucję i częściową harmonizację<sup>34</sup>. Dodatkowo, wzmianka o tym, że państwa członkowskie mogą „zastrzec” dla swoich obywateli prawo do kandydowania w wyborach krajowych sugeruje, że w razie braku zastrzeżenia takiego prawa Komisja nie widziałaby problemu w dopuszczeniu do kandydowania w takich wyborach obywateli UE.

Jeśli tak, należy zadać pytanie: jak konkretne musiałyby być opisane zastrzeżenie? Czy skoro według części autorów możliwe byłoby zinterpretowanie Konstytucji RP w sposób „przyjazny” prawu unijnemu do tego stopnia, że jej art. 11 ust. 1 zd. 2, mimo uwzględniania jedynie uczestnictwa obywateli polskich w partiach politycznych, można byłoby postrzegać jako obejmujący również obywateli UE, oznacza to, że w braku wyraźnego zakazu uczestnictwa w wyborach krajowych dla obywateli UE art. 99 ust. 1 i 2 Konstytucji RP też mógłby zostać poddany takiemu rozszerzeniu, bez konieczności nowelizacji ustawy zasadniczej? Mimo kilkukrotnego zaznaczenia w skardze, że uczestnictwo w wyborach krajowych nie jest prawem wynikającym z obywatelstwa UE, opisana enigmatyczna perspektywa Komisji Europejskiej wydaje się sygnalizować gotowość tej instytucji do uznania w przyszłości takiego prawa wyborczego np. za wynikające z zasad, na których opiera się Unia, chociażby z zasady demokracji przedstawicielskiej.

Na koniec Komisja stwierdziła, że przedstawione przez Czechy dane statystyczne, mające świadczyć o tym, że brak prawa obywateli UE do członkostwa w czeskich partiach politycznych nie stanowi utrudnienia w kandydowaniu i byciu wybranym w wyborach w tym państwie, są bez znaczenia<sup>35</sup>. Konkluzja ta opiera się na uznaniu, że udowodnienie negatywnych skutków „środka dyskryminującego o charakterze odstrasającym”, za który Komisja uznaje brak prawa do członkostwa w partii politycznej, jest zasadniczo niemożliwe. Podniesiono, że w ramach skargi dotyczącej naruszenia prawa Unii ze względu na prawo krajowe organ ten nie ma obowiązku dostarczyć danych o liczbie obywateli, którzy ponieśli szkodę przez stosowanie tego ostatniego. Choć Komisja odmówiła znaczenia tylko danym statystycznym prezentowanym przez Czechy, można założyć, że podobnie dane przedstawione przez Polskę nie stanowią dla tego organu właściwej podstawy argumentacji<sup>36</sup>.

Polska i Czechy broniły swoich stanowisk, twierdząc, że art. 22 TFUE nie jest bezpośrednio skuteczny i wymaga dodatkowych przepisów legislacyjnych. Intencją przy tworzeniu dyrektyw dotyczących realizacji praw wyborczych przez obywateli UE miała nie być pełna harmonizacja krajowych ordynacji wyborczych, a zniesienie formalnych barier do wykonywania tych praw<sup>37</sup>. Nieuwzględnienie w dyrektywach prawa do członkostwa w partiach politycznych wskazuje natomiast, że zapewnienie tego prawa nie wchodzi w skład warunków, z których powinni móc korzystać obywatele UE na równi z obywatelami danego państwa członkowskiego<sup>38</sup>.

Oba państwa zakwestionowały argumenty Komisji Europejskiej. Strona polska wskazała, że nieprzyznanie w art. 22 TFUE obywatelom UE prawa do członkostwa w partiach politycznych oznacza, że art. 12 KPP, mówiący m.in. o prawie do stowarzyszania się w sprawach politycznych, nie znajduje zastosowania<sup>39</sup>. Strona czeska natomiast przypomniała wyrok C-300/04, Eman

30 Zob. odpowiednio wyrok C-808/21, Komisja przeciwko Czechom, pkt 53, i wyrok C-814/21, Komisja przeciwko Polsce, pkt 68.

31 Odpowiednio wyrok C-808/21, Komisja przeciwko Czechom, pkt 54, i wyrok C-814/21, Komisja przeciwko Polsce, pkt 69.

32 Wyrok C-814/21, Komisja przeciwko Polsce, pkt 72.

33 Wyrok C-814/21, Komisja przeciwko Polsce, pkt 75. Podobny punkt (61) znajduje się w wyroku C-808/21, Komisja przeciwko Czechom, mówi on jednak o ogólnej możliwości ograniczenia praw obywateli UE jako członków partii.

34 Por. wyrok C-808/21, Komisja przeciwko Czechom, pkt 56, oraz wyrok C-814/21, Komisja przeciwko Polsce, pkt 70: „Komisja podnosi, że nawet jeśli obecnie to do państw członkowskich należy uregulowanie aspektów dotyczących wyborów lokalnych i do Parlamentu Europejskiego, które nie są zharmonizowane na poziomie Unii [...]”.

35 Wyrok C-808/21, Komisja przeciwko Czechom, pkt 64–65.

36 Mowa o danych zebranych przez Centralny Ośrodek Opinii Społecznej, z których wynika, że w wyborach lokalnych i do Parlamentu Europejskiego największe znaczenie dla wyborców ma osoba kandydata, a dopiero w dalszej kolejności jego przynależność partyjna – wyrok C-814/21, Komisja przeciwko Polsce, pkt 86.

37 Wyrok C-814/21, Komisja przeciwko Polsce, pkt 78.

38 Wyrok C-808/21, Komisja przeciwko Czechom, pkt 71.

39 Wyrok C-814/21, Komisja przeciwko Polsce, pkt 82.

i Sevinger<sup>40</sup>, w którym Trybunał uznał, że art. 22 TFUE „nie obejmuje innych środków krajowych odnoszących się do wyborów” niż zastosowanie wobec praw wyborczych obywateli UE zasady niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową. Dodatkowo podniesiono, że ponieważ członkostwo w partii politycznej nie gwarantuje, iż dana osoba będzie kandydować w wyborach lub że zostanie kandydatem na liście partyjnej, prawo do takiego członkostwa nie może zostać uznane za objęte zakresem art. 22 TFUE<sup>41</sup>.

Polska w swoim stanowisku wskazała na problem potencjalnego wpływu obywateli UE będących członkami partii politycznych w tym państwie członkowskim na politykę krajową, a nie tylko w zakresie wyborów lokalnych i do Parlamentu Europejskiego. Czechy, które uznały partię polityczną za „kluczową platformę krajowej działalności politycznej”<sup>42</sup>, rozwinęły ten wątek, wskazując, że propozycja Komisji co do różnicowania pozycji członków partii będących obywatelami danego państwa i tych będących obywatelami UE byłaby sprzeczna z podstawową zasadą równości członków partii politycznych. Wynikałoby to z tego, że ci ostatni „mogliby uczestniczyć jedynie w marginalnej części działalności tej partii lub tego ruchu i byłiby wykluczeni ze wszystkich innych aspektów ich działalności”<sup>43</sup>. Ponadto państwo to dowodziło, że zarówno w wyborach lokalnych, jak i europarlamentarnych kandydaci bezpartyjni (zajmujący część wiodących miejsc list partyjnych) na przestrzeni ostatnich lat odnosili w Czechach znaczące sukcesy wyborcze, co wskazuje na to, że członkostwo w partii nie jest czynnikiem przesądającym o szansach kandydowania i bycia wybranym<sup>44</sup>.

Wreszcie Republika Czeska podała jako argument, że w braku przepisów traktatowych, które przyznawałyby prawo do członkostwa w partiach politycznych obywatelom UE, to państwa członkowskie są kompetentne w zakresie przyjęcia przepisów najbardziej dostosowanych do ich systemów konstytucyjnych. Rzeczpospolita Polska natomiast zgłosiła, że według dostępnych badań przynależność do partii politycznej jest drugorzędą kwestią w oczach elektoratu, który przede wszystkim docenia aktywność i zaangażowanie danego kandydata, a dodatkowo jest często zainteresowany samym faktem, że kandydat ten pochodzi z innego państwa członkowskiego<sup>45</sup>. Strona polska broniła się także, powołując się na systemowe mechanizmy przeciwdziałające uprzywilejowaniu partyjnych i koalicyjnych komitetów wyborczych względem komitetów zakładanych przez wyborców i organizacje i zapewniające wszystkim komitetom dostęp do finansowania, lokali, sprzętu i mediów „na podobnych warunkach”<sup>46</sup>. Należy uznać ten argument za niezbyt solidny, w słowach „podobne warunki” kryje się bowiem zapowiedź nierówności kandydatów w zakresie organizacyjno-finansowym, a więc kluczowym dla kampanii wyborczej i szans na zwycięstwo w wyborach. Ponadto państwo to zaraz potem stwierdza, że partie polityczne mają większe

możliwości przygotowawcze dzięki dostępowi do radiofonii i telewizji poza okresem kampanii wyborczej, uzasadniając to rolą tych struktur w systemie politycznym państwa i kompetencją państw członkowskich do regulowania tego obszaru. Choć więc widoczne jest staranie przedstawienia sytuacji kandydatów różnych narodowości jako w zasadzie równych, koniec końców Polska odwołuje się do argumentu zastrzeżenia prawa do regulacji systemu politycznego dla państw członkowskich.

#### 4. Rozstrzygnięcie Trybunału

W swojej ocenie stanowisk stron postępowania Trybunał Sprawiedliwości zauważył, że w art. 22 TFUE brak jest warunków uzyskania statusu członka partii politycznej i że przepis ten przede wszystkim określa, że czynne i bierne prawo wyborcze przysługujące obywatelom UE zamieszkującym na terytorium innego państwa członkowskiego obowiązuje w wyborach na poziomie lokalnym i do Parlamentu Europejskiego. Trybunał wnioskuje z brzmienia art. 22 TFUE, że w kontekście wykonywania tego prawa państwa członkowskie nie mogą dokonywać dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, jako że obywatele tych państw członkowskich i obywatele UE je zamieszkujący muszą być traktowani na „takich samych zasadach”<sup>47</sup>. Ta szczególna zasada niedyskryminacji określona została jako rozwinięcie ogólnej zasady równości<sup>48</sup>.

Ze zrozumieniem przyjęty został argument, że wykonywanie praw wyborczych objętych zakresem art. 22 TFUE wymaga dodatkowych przepisów ustawodawczych, które to przepisy znajdują się w dyrektywach dotyczących prawa do głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych i europarlamentarnych przez obywateli UE. Trybunał uznał jednak, że określenie warunków niezbędnych do uzyskania członkostwa w partii politycznej nie wykracza poza zakres art. 22 TFUE, jako że zakres wspomnianych dyrektyw, nawet jeśli bezpośrednio nie obejmuje on kwestii przynależności partyjnej, nie może ograniczać praw i obowiązków wynikających z tego artykułu<sup>49</sup>. Trybunał Sprawiedliwości zauważa dalej, że art. 22 umiejscowiony jest w części drugiej TFUE, dotyczącej między innymi obywatelstwa Unii oraz niedyskryminacji. Na tej podstawie odczytuje ów przepis w związku z art. 20 i 21 TFUE, które wiążą prawa wyborcze na poziomie lokalnym i europejskim ze statusem obywatela Unii, będącego „podstawowym statusem” obywateli państw członkowskich (powołując się m.in. na pkt 31 swego wyroku C-184/99, Grzelczyk<sup>50</sup>) oraz przyznają obywatelom UE prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich.

Trybunał Sprawiedliwości przypomniał, że podstawą funkcjonowania Unii Europejskiej jest demokracja przedstawicielska, a partie polityczne pełnią fundamentalną funkcję w funkcjonowaniu tej demokracji, odnosząc się jednak do przepisów niedotyczących partii politycznych jako takich, ale partii politycznych na poziomie europejskim<sup>51</sup>. Wspomniany został

40 Wyrok TS z 12.09.2006 r., C-300/04, M.G. Eman i O.B. Sevinger przeciwko College van burgemeester en wethouders van Den Haag, EU:C:2006:545, pkt 53.

41 Wyrok C-808/21, Komisja przeciwko Czechom, pkt 72.

42 Wyrok C-808/21, Komisja przeciwko Czechom, pkt 86.

43 Wyrok C-808/21, Komisja przeciwko Czechom, pkt 87.

44 Wyrok C-808/21, Komisja przeciwko Czechom, pkt 82–83.

45 Wyrok C-814/21, Komisja przeciwko Polsce, pkt 86.

46 Wyrok C-814/21, Komisja przeciwko Polsce, pkt 85.

47 Wyrok C-814/21, Komisja przeciwko Polsce, pkt 94–95.

48 Wyrok C-808/21, Komisja przeciwko Czechom, pkt 97; wyrok C-814/21, Komisja przeciwko Polsce, pkt 96.

49 Wyrok C-814/21, Komisja przeciwko Polsce, pkt 102.

50 Wyrok TS z 20.09.2001 r., C-184/99, Rudy Grzelczyk przeciwko Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve, EU:C:2001:458.

51 Ich znaczenie dla wyrażania woli obywateli UE stwierdzone jest w art. 10 ust. 4 TUE i art. 12 ust. 2 KPP.

również art. 12 ust. 1 KPP, który gwarantuje prawo do zrzeszania się m.in. w sprawach politycznych. Z uwagi na fakt, że przepisy KPP znajdują zastosowanie tylko w przypadku, kiedy dana sytuacja objęta jest zakresem prawa unijnego, stwierdzenie, że art. 22 TFUE może obejmować zakresem kwestię przynależności do partii politycznych, miałyby niebagatelne znaczenie – bezzasadny stałby się wtedy argument Polski, że art. 12 KPP nie znajduje zastosowania<sup>52</sup>.

Trybunał tłumaczy, że do celów art. 22 TFUE należy zagwarantowanie obywatelom UE możliwości uczestnictwa w demokratycznym procesie wyborczym w państwie członkowskim zamieszkania, a także równego traktowania w kontekście realizacji ich praw wyborczych na poziomie lokalnym i europarlamentarnym, co oznacza również równość w dostępie do środków realizacji tych praw dostępnych dla obywateli państwa członkowskiego, w którym ci pierwsi zamieszkują. Trybunał Sprawiedliwości przyznaje też słuszność argumentacji rzecznika generalnego, który w pkt 101 i 102 swojej opinii uznaje art. 22 TFUE za gwarantujący obywatelom UE reprezentatywność w państwie członkowskim zamieszkania, będącą następstwem ich integracji z tym państwem<sup>53</sup>. Integracja ta z kolei jest konsekwencją prawa do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium innych państw członkowskich.

Trybunał Sprawiedliwości przyjął do wiadomości, że sytuacja prawna obywateli UE różni się nieco między Czechami a Polską: o ile w obu państwach na poziomie lokalnym komitety wyborcze mogą tworzyć zarówno partie i inne organizacje, jak i wyborcy, o tyle na poziomie wyborów do Parlamentu Europejskiego możliwość taką mają w przypadku Czech jedynie partie i ruchy polityczne oraz ich koalicje, zaś w przypadku Polski dodatkowo są to wyborcy. W kontekście ostatecznego werdyktu pokazuje to, że nie miało dla TS znaczenia, iż polski system prawny zapewnia wyborcom (a więc także obywatelom UE) możliwość rejestracji komitetów wyborczych, nie uzależniając ich w tym względzie od partii i koalicji politycznych. Trybunał zaznaczył, że co do zasady w obu państwach członkowskich jest możliwe, aby kandydat niezależny (w tym kandydat będący obywatelem UE bez prawa do członkostwa w partii politycznej) został zgłoszony do wyborów z listy partii lub koalicji politycznej. To, co jest dla TS niedopuszczalne, to okoliczność, że brak możliwości dołączenia do partii politycznej przez obywatela UE utrudnia zgłoszenie go przez komitet wyborczy partii lub koalicji, jako że co do zasady wyboru kandydatów na listach dokonują właśnie członkowie partii, z której to grupy obywatel UE jest wykluczony. Ważny dla zrozumienia toku rozumowania Trybunału jest fakt, że przynajmniej w przypadku Polski organ ten nie uznaje argumentów państwa członkowskiego, ponieważ oczekuje on od tego ostatniego braku jakiegokolwiek potencjalnie dyskryminacyjnego odmiennego traktowania. Trybunał Sprawiedliwości nie zdecydował się na ograniczenie wyłącznie do różnic natury formalnej albo faktycznej – na każdym z tych pól widzi zastrzeżenia pewnych możliwości dla obywateli państwa członkowskiego. W zakresie formalnym bowiem, mimo możliwości głosowania i kandydowania w wyborach, w tym zarówno z list komitetów obywatelskich, jak i partyjnych i koalicyjnych, którą mają obywatele UE, Trybunał wciąż

uznaje tych ostatnich za traktowanych odmiennie przez ich niemożność dołączenia do partii. Nie ma tu znaczenia, że w obu państwach członkowskich kandydaci odnoszą znaczące sukcesy wyborcze bez przynależności partyjnej.

W zakresie faktycznym TS wskazuje, że odmiennie traktowanie sprowadza się do zmniejszenia szans obywateli UE na zostanie kandydatami i na zwycięstwo w wyborach (przynależność do partii „może sprzyjać ich wyborowi”<sup>54</sup>). Trybunał uznaje dane przedstawione przez Republikę Czeską, mówiące o skali udziału kandydatów bezpartyjnych w wyborach lokalnych i do Parlamentu Europejskiego, za niemożące podważyć ogólnego wniosku, iż obywatele UE pozbawieni są w wyniku odmiennego traktowania przez to państwo członkowskie równego dostępu do środków pomagających skutecznie wykonywać czynne i bierne prawo wyborcze<sup>55</sup>. Tak więc niezależnie od tego, czy istnieje formalna równość sytuacji obywateli państwa członkowskiego i obywateli UE w zakresie tworzenia i startowania z komitetów wyborczych, jak i faktyczna równość między kategoriami obywateli w zakresie szans na zostanie kandydatem i zwycięstwo w wyborach, te dwie wartości nie są wystarczające do odrzucenia argumentu o zaistnieniu niedopuszczalnego odmiennego traktowania.

Wreszcie Trybunał odniósł się do podnoszonych przez Polskę i Czechy argumentów związanych z chęcią ochrony ich tożsamości narodowej. Stwierdził, że o ile organizacja krajowego życia politycznego stanowi część tożsamości narodowej państwa członkowskiego, o tyle art. 22 TFUE nie nakłada na państwa członkowskie obowiązku umożliwienia obywatelom UE głosowania i kandydowania w wyborach krajowych. Artykuł ten nie zakazuje też zróżnicowania sytuacji członków partii będących obywatelami UE w porównaniu do sytuacji członków będących obywatelami danego państwa członkowskiego<sup>56</sup>. Na zdanie Republiki Czeskiej, że zróżnicowanie takie byłoby niemożliwe w związku z podstawową zasadą równości między członkami partii, TS odparł, że odmiennie traktowanie jak najbardziej byłoby możliwe, jako że z art. 22 TFUE wynika, iż obywatele UE nie znajdują się w kontekście wykonywania praw wyborczych w wyborach krajowych w sytuacji porównywalnej z obywatelami danego państwa członkowskiego<sup>57</sup>. Trybunał stwierdził, że zagwarantowanie obywatelom UE prawa do członkostwa w partiach politycznych w celu pełnego wdrożenia zasad demokracji i równego traktowania, na których opiera się Unia, nie podważa tożsamości narodowej państw członkowskich<sup>58</sup>.

## 5. Znaczenie wyroków Trybunału dla rozwoju prawa Unii Europejskiej

Wyroki C-814/21, Komisja przeciwko Polsce, i C-808/21, Komisja przeciwko Czechom, stanowią przejaw precyzyjności, świadomości i konsekwencji Trybunału we wdrażaniu jego wizji realizacji celów traktatowych. Precyzję TS widać w tym, że logika obecna w jego rozumowaniu może być zastosowana

52 Wyrok C-814/21, Komisja przeciwko Polsce, pkt 82.

53 Opinia rzecznika generalnego J. Richarda de la Toura przedstawiona 11.01.2024 r., C-814/21, Komisja przeciwko Polsce, EU:C:2024:15.

54 Zob. wyrok C-808/21, Komisja przeciwko Czechom, pkt 151.

55 Wyrok C-808/21, Komisja przeciwko Czechom, pkt 143.

56 Wyrok C-814/21, Komisja przeciwko Polsce, pkt 154; wyrok C-808/21, Komisja przeciwko Czechom, pkt 155.

57 Wyrok C-808/21, Komisja przeciwko Czechom, pkt 157.

58 Wyrok C-814/21, Komisja przeciwko Polsce, pkt 160; wyrok C-808/21, Komisja przeciwko Czechom, pkt 163.

nawet do elementów przytoczonych przezeń w bardzo ograniczonym zakresie, tak jak ma to miejsce w kontekście partii politycznych na poziomie europejskim. Przewidziane w art. 10 TUE i art. 12 KPP partii wspomina Trybunał w pkt 118 wyroku C-814/21, Komisja przeciwko Polsce, przytaczając ich pierwszorzędną rolę w wyrażaniu woli obywateli Unii. Otóż, według art. 2 pkt 2 rozporządzenia nr 1141/2014, europejskie partie polityczne stanowią „ustrukturyzowaną współpracę partii politycznych lub obywateli”<sup>59</sup>. Zastosowana tu alternatywa łączna oznacza, że możliwe jest tworzenie partii na poziomie europejskim, których członkami zostać mogą jedynie partie polityczne<sup>60</sup>. Oznacza to, że Trybunał zagwarantował swoimi wyrokami nie tylko prawo obywateli UE do członkostwa w partiach politycznych w państwach członkowskich, lecz także ich prawo do pełnego wyrażania swojej woli na poziomie Unii poprzez pośrednie członkostwo w partiach europejskich.

Świadomość Trybunału co do znaczenia opisywanych wyroków można wywnioskować z tego, że wpisują się one w tzw. *spillover effect*, a więc „rozlewania się” zakresu prawa Unii Europejskiej, a co za tym idzie – jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości na dziedziny, które wcześniej wydawały się nie być nimi objęte. Określenie „przewidywalnych przełomów”, które zastosowane zostało w odniesieniu do obu wyroków, odnosi się do natury tego procesu, który według badacza Ernsta B. Haasa jest automatyczny, a nie zależny od zewnętrznych impulsów<sup>61</sup>. Rozszerzanie się domeny prawa unijnego jest oczywistą, przewidywalną konsekwencją czynienia krajowych porządków prawnych kompatybilnymi z prawem UE, którego pełna realizacja w ramach postępującej integracji europejskiej napotyka coraz to nowe ograniczenia ze strony tych pierwszych. Pokonywanie niektórych z tych ograniczeń, takich jak krajowe prawa dotyczące funkcjonowania partii politycznych, ze względu na tradycyjne kojarzenie ich z suwerennością narodu, budzi zrozumiałe poczucie, że dokonany został przełom w relacji państw członkowskich ze strukturami ponadnarodowymi.

O ile uznanie prawa obywateli Unii Europejskiej do członkostwa w partii politycznej nie wydaje się zbyt radykalnym posunięciem ze strony Trybunału, o tyle rodzi ono pytania o stabilność proponowanych przezeń rozwiązań mających chronić tożsamość narodową państw członkowskich. Jak wskazują niektórzy autorzy, ingerencja TS w krajowe prawa wyborcze, nawet jeśli ograniczona do aspektów wyborów lokalnych i europejskich, pośrednio objąć może także zasady dotyczące wyborów krajowych<sup>62</sup>. Nie jest bowiem prawdopodobne, by państwo zdecydowało się na sformułowanie kilku systemów wyborczych dla wyborów różnych szczebli. Jednym z takich rozwiązań (sugerowanym też przez Komisję w jej skardze) miałoby być przyjęcie przez państwo członkowskie przepisów dotyczących

podejmowania przez partię decyzji w sprawie kandydatów w wyborach krajowych, które wykluczałyby udział obywateli UE w podejmowaniu takich decyzji.

Co ciekawe, mimo stwierdzenia przez Polskę, że umożliwienie obywatelom Unii członkostwa w partiach politycznych pozwoli im na udział w wyborze organów wewnątrzpartyjnych, podejmujących decyzję o kierunkach działania partii we wszystkich płaszczyznach, TS nie zaznaczył nigdzie, że jednym z rozwiązań chroniących tożsamość narodową państw członkowskich byłoby uniemożliwienie nieobywatelom danego państwa członkowskiego wybierania lub kandydowania do organów decyzyjnych danej partii politycznej. W pkt 135 wyroku C-814/21, Komisja przeciwko Polsce, Trybunał zauważył, że fakt braku przynależności do partii politycznej „skutkuje co do zasady wykluczeniem go z udziału w podejmowaniu przez tę partię decyzji co do jego zgłoszenia przez komitet wyborczy lub przynajmniej ograniczeniem tego udziału”. Dowodem na znaczenie statusu członka partii politycznej ma być wskazywanie przez Polskę jako argumentu przeciw przyznaniu obywatelom UE takiego statusu związanych z nim możliwości oddziaływania przez tych obywateli na organy wewnątrzpartyjne i wydawanie decyzji partyjnych. Trybunał Sprawiedliwości przyznaje więc, że prawo członkostwa w partii przyznane obywatelom Unii Europejskiej obejmuje ich (przynajmniej czynne) prawo do współtworzenia decyzji partyjnych, do czego wymagane może być prawo wyborcze do wewnętrznych ciał partyjnych, tak jak podnosiła to Polska.

Nie jest to praktyka rewolucyjna w skali europejskiej – z niemieckiej ustawy o partiach politycznych wynika, że dane stowarzyszenie polityczne jest uznawane za partię, dopóki większość członków tego stowarzyszenia lub członków jego zarządów posiada obywatelstwo niemieckie<sup>63</sup>. Regulacja ta znajduje odzwierciedlenie np. w statucie niemieckiej Unii Chrześcijańsko-Demokratycznej (CDU), który przewiduje możliwość uczestnictwa osób niebędących obywatelami Niemiec w organach partii, z tym jednak zastrzeżeniem, że muszą oni stanowić mniej niż połowę członków takich organów<sup>64</sup>.

Co to oznacza w kontekście możliwości wprowadzenia przez państwo członkowskie ograniczeń w zakresie udziału nieobywateli w podejmowaniu decyzji w sprawie desygnowania kandydatów w wyborach krajowych? Należy stwierdzić, że w praktyce takie ograniczenia sprowadzałyby się do fikcji prawnej. O ile bowiem pojedynczy członkowie partii będący obywatelami UE nie mają realnych możliwości wpływania na całą strukturę i kierunki działania tej organizacji politycznej, o tyle w momencie zyskania statusu członka ciała wewnętrznego partii wpływ ten wzrasta diametralnie. Nie ma tu większego znaczenia teoretyczna możliwość ograniczenia katalogu ciał wewnętrznych partii, do których obcokrajowcy mogliby przynależeć. Przy swej logice, według której prawo do członkostwa w partii politycznej przysługuje obywatelom UE rezydującym w danym państwie członkowskim, Trybunał musi liczyć się z tym, że obywatele tacy mają szansę zostać członkami partii politycznej, mieć wpływ na wybór lub zostać wybranymi do ciał

59 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 1141/2014 z 22.10.2014 r. w sprawie statusu i finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych (Dz.Urz. UE L 317, s. 1, ze zm.).

60 Przykładem jest Europejska Partia Ludowa, której członkami mogą być partie i stowarzyszenia, ale która członkostwo indywidualne przewiduje tylko dla afiliowanych przy niej europosłów (art. 5 Statutu EPL).

61 E. Haas, *The Uniting of Europe. Political, Social, and Economic Forces, 1950–1957*, Notre Dame 2004, s. xii–lvi.

62 S. Platon, *The Right to Participate in the European Elections and the Vertical Division of Competences in the European Union*, „European Papers. A Journal on Law and Integration” 2018/3, s. 1262.

63 § 2 ust. 3 pkt 1 Gesetz über die politischen Parteien (ustawa o partiach politycznych), <https://www.gesetze-im-internet.de/partg/BJNR007730967.html>.

64 § 6 ust. 2 Statutenbroschüre der CDU Deutschlands (Statut Unii Chrześcijańsko-Demokratycznej), <https://www.cdu.de/app/uploads/2025/03/Statutenbroschue-re-der-CDU-2025.pdf>.

wewnętrznych partii i w sposób przynajmniej pośredni oddziaływać na decyzje tej partii co do desygnowania jej kandydatów w wyborach krajowych.

Można sobie wyobrazić sytuację, w której mimo formalnego zakazu uczestniczenia przez członków będących obywatelami UE w decyzjach tego rodzaju siła głosu takich członków w ramach sądu koleżeńkiego, komisji statutowej, zarządu czy komitetu politycznego partii mogłaby zostać wykorzystana do uzyskania koncesji od członków będących obywatelami UE, np. w postaci zmiany grupy osób mających kandydować z ramienia partii w wyborach krajowych. W obliczu tej hipotetycznej dynamiki wewnątrzpartyjnej stwierdzenie Trybunału, że art. 22 TFUE „nie nakłada na rzeczono państwo członkowskie obowiązku umożliwienia tym obywatelom korzystania z prawa głosowania i kandydowania w wyborach krajowych”<sup>65</sup> nie wyraża gwarancji ochrony tożsamości narodowej państwa i niezależności partii politycznych w formułowaniu list kandydatów w takich wyborach. Mało który proces tak dobrze oddaje sens *spillover effect* jak ten, którego dotyczą wyroki Trybunału: prawo do głosowania i kandydowania w wyborach oznacza prawo do członkostwa w partii politycznej, które implikuje prawo do głosowania i kandydowania w wyborach do organów partii, które daje realny wpływ na ustalanie list kandydatów w wyborach krajowych. Pozostaje pytanie: czy element suwerenności, jakim jest prawo do głosowania i kandydowania w wyborach krajowych, nie może w związku z tym „rozlewaniem się” prawa unijnego zostać w przyszłości uznane za sprzeczne z celem Traktatów – jeszcze ściślejszą Unią?

Należy jednak oddać Trybunałowi, że już same dyrektywy dotyczące praw wyborczych wynikających z obywatelstwa Unii przewidują rozwiązania, które mimo dokonywania rozróżnienia między obywatelami danego państwa a obywatelami UE nie mogą zagwarantować braku ingerencji tych ostatnich w decyzje mające wpływ na politykę krajową. W dyrektywie 94/80/WE czytamy, że państwa członkowskie mogą zastrzec, że „wykonywanie urzędu kierownika organu wykonawczego, jego zastępcy lub członków kierowniczego kolegijskiego organu wykonawczego wspólnoty lokalnej stopnia podstawowego tymczasowo”<sup>66</sup> oraz wybór delegatów do głosowania w zgromadzeniu parlamentarnym lub wybór członków takiego zgromadzenia<sup>67</sup> są czynnościami, które mogą być wykonywane jedynie przez ich obywateli.

Tę ostatnią zasadę wykorzystała (zapowiadając to już w deklaracji dotyczącej dyrektywy) Francja, zaznaczając że wyłączenie obywateli UE z katalogu osób mogących głosować lub kandydować w wyborach kolegium elektorskiego uczestniczącym w wyborze członków Senatu (izby wyższej parlamentu) nie stanowi ograniczenia praw wynikających z art. 22 TFUE<sup>68</sup>. Stanowisko to, znajdujące odzwierciedlenie we francuskim kodeksie wyborczym<sup>69</sup>, również mogłoby zostać uznane za ignorujące realia polityczne, w których sam fakt niedopuszczenia obywateli UE będących członkami rady gminy, delegującej osoby do kolegium elektorskiego, do wyboru delegatów tej rady gminy lub

do uczestnictwa w pracach kolegium, nie gwarantuje braku ich wpływu na ostateczny kształt kolegium elektorskiego i Senatu. Mogą oni przecież jako radni gminni posunąć się do uzależnienia swojego poparcia dla innych polityk na poziomie gminnym od specyficznego sformułowania listy delegatów rady lub wskazania konkretnych kandydatów na senatorów, których delegaci rady powinni poprzeć jako elektorzy.

Ciekawym aspektem rozważań nad europeizacją krajowych praw wyborczych jest brak częstego podnoszenia przez którąkolwiek ze stron potencjału tego procesu dla trwałej transformacji sytuacji politycznej w państwach członkowskich. Dzieje się tak prawdopodobnie dlatego, że potencjał ten nie jest uznawany za znaczący. Jak dotąd w historii wyborów do Parlamentu Europejskiego jedynie kilkunastu osobom udało się zostać wybranym do tej instytucji, nie będąc obywatelem państwa członkowskiego, w którym kandydowali – w Polsce taka sytuacja nie miała miejsca, zaś w Czechach wybrana osoba pochodziła z tego kraju, jednak została pozbawiona jego obywatelstwa w czasach komunistycznych<sup>70</sup>. O ile nie są prowadzone statystyki dotyczące liczby obywateli Unii Europejskiej wybranych w wyborach lokalnych w państwach członkowskich, których nie są obywatelami, o tyle można założyć, że jest ona podobnie mała – przynajmniej w Polsce próżno szukać takiego przypadku. Ponadto oczywiste jest, że partie polityczne mogą pod różnymi pretekstami odrzucać wnioski o członkostwo, ograniczając w ten sposób możliwość dołączania do niej obco-krajowców. Podobnie rzecz ma się z teoretycznie możliwymi bataliami politycznymi wewnątrz danej partii politycznej, gdzie rzeczą nieprawdopodobną wydaje się dopuszczenie do powstania licznej frakcji osób pochodzenia zagranicznego, nawet jeśli byłyby one obywatelami Unii Europejskiej. Wobec powyższych zjawisk tym niższe zdają się szanse obywateli UE na odniesienie sukcesu w najważniejszych dla państw członkowskich wyborach do władz narodowych. Instytucje Unii Europejskiej nie używają argumentu o nikłym potencjale rozszerzania praw wyborczych w ramach obywatelstwa Unii najprawdopodobniej dlatego, że nie można całkowicie wykluczyć wynikającej z tego procesu transformacji krajoobrazu politycznego w państwach członkowskich. Te ostatnie natomiast nie wykorzystują tego argumentu, ponieważ transformacja taka nie nastąpiła mimo przyznania obywatelom Unii czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach lokalnych i do Parlamentu Europejskiego.

Trybunał Sprawiedliwości musi liczyć się z tym, że niezależnie od siły argumentów za rozszerzeniem praw wyborczych obywateli UE na prawo do głosowania i kandydowania w wyborach krajowych w państwach członkowskich, których nie są obywatelami, rozwiązanie takie napotkałoby na powszechny opór społeczny i zdecydowaną reakcję rządów narodowych, pozostających „władcami Traktatów”. Wskazuje na to choćby referendum w Luksemburgu z 2015 r., w którym Luksemburczycy (uznawani za jednych z najbardziej pro-unijnych narodów w UE) znaczną większością głosów odrzucili propozycję, aby obco-krajowcom przyznane zostały prawa wyborcze w wyborach

65 Wyrok C-814/21, Komisja przeciwko Polsce, pkt 154.

66 Art. 5 ust. 3 dyrektywy 94/80/WE.

67 Art. 5 ust. 4 dyrektywy 94/80/WE.

68 Oświadczenie delegacji francuskiej w protokole z posiedzenia Rady dotyczące art. 5 ust. 4 dyrektywy 94/80/WE.

69 Art. LO286-1 Code électoral, [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte\\_lc/LEGITEXT000006070239/](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070239/).

70 Mowa o Danielu Strožu, europośle, który w wieku 25 lat wyemigrował z Czechosłowacji do Niemiec, gdzie po odebraniu mu obywatelstwa przez władze czechosłowackie otrzymał obywatelstwo niemieckie. Po upadku Bloku Wschodniego Strož wrócił do Czech i został tam wybrany do Parlamentu Europejskiego, nadal posiadając jedynie obywatelstwo Republiki Federalnej Niemiec.



do parlamentu krajowego<sup>71</sup>. Taki element systemu wyborczego nie funkcjonuje w żadnym z państw członkowskich, a i w skali światowej jest prawie niespotykany<sup>72</sup>. Jest tak pomimo uznawania UE przez część badaczy za „federację państw”<sup>73</sup>, które to miano sugerowałoby możliwość zastosowania rozwiązań obecnych w federacjach, a odnoszących się do praw wyborczych obywateli jednostek stanów związkowych<sup>74</sup>.

Trybunał Sprawiedliwości zachowuje w swych wyrokach C-814/21, Komisja przeciwko Polsce, i C-808/21, Komisja przeciwko Czechom, widoczną ostrożność, ostatecznie podając jako podstawę swoich rozstrzygnięć art. 22 TFUE, gwarantujący prawa wyborcze jedynie w kontekście wyborów lokalnych i do Parlamentu Europejskiego. Trybunał wskazuje, że przepis ten nie nakłada na państwa członkowskie żadnych zobowiązań w zakresie prawa do głosowania i kandydowania w wyborach krajowych, a art. 2 i 10 TUE, mówiące o podstawowych wartościach Unii i o zasadzie demokracji przedstawicielskiej wymienia jako przepisy, które art. 22 TFUE częściowo „konkretyzuje”<sup>75</sup>.

O ile zatem komentowane w niniejszej glosie orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości należy uznać za „przewidywalne przełomy” w procesie tworzenia jeszcze ściślejszego związku między narodami Unii, o tyle stanowią one prawdopodobnie jedne z ostatnich takich przełomów w zakresie praw wyborczych obywateli UE w obecnym stanie traktatowym. Nie jest prawdopodobne, by TS próbował wywieść z wartości wspomnianych w traktatach prawo obywateli UE do głosowania i kandydowania w wyborach krajowych w państwach członkowskich, których nie są obywatelami, gdyż ruch taki uznany zostałby przez państwa i społeczeństwa Unii za działanie *ultra vires* i reformę, którą przeprowadzić mają prawo jedynie państwa w ramach zmiany traktatów.

Z drugiej strony przez brak wystarczających granic traktatowych, uniemożliwiających obywatelom Unii Europejskiej przystępowanie do partii politycznych, Trybunał pozostaje niejako zmuszony do zapewnienia tym obywatelom możliwie najpełniejszej realizacji ich praw opartych na podstawowych wartościach Unii.

Prawo do członkostwa w partiach politycznych dla „unijnych obcokrajowców” czy też „obywateli państw drugih” (*second country nationals*) jest już powszechne wśród państw członkowskich Unii, jak wskazała w swej skardze Komisja Europejska. Przez większość funkcjonowania takiego stanu prawo to nie rodziło w krajach członkowskich kontrowersji, stąd też z perspektywy Komisji Europejskiej i TS sytuacja prawna w Polsce mogła wydawać się tym bardziej niezrozumiała i niekompatybilna z ciągle ewoluującymi standardami ochrony praw obywatelskich.

Należy jednak zauważyć, że wspomniany standard zaczął być w ostatnich latach kwestionowany, czego najlepszym

przykładem były skargi do niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego i krytyka niektórych ekspertów wobec decyzji Socjaldemokratycznej Partii Niemiec (SPD) z 2018 r. o poddaniu pod głosowanie partyjne kwestii zawiązania koalicji rządowej z Unią Chrześcijańsko-Demokratyczną<sup>76</sup>. W plebiscycie uczestniczyć mogli wszyscy członkowie SPD, włącznie z tymi nieposiadającymi niemieckiego obywatelstwa. Oznacza to, że pośrednią konsekwencją umożliwienia cudzoziemcom członkostwa w partiach politycznych, które w oczywisty sposób implikuje ich prawo do współuczestniczenia przy podejmowaniu decyzji partyjnych, może być ich wpływ na formowanie koalicji rządowych na szczeblu krajowym.

Niedługo po opisanym przełomie Komisja Europejska podjęła na nowo sprawę ograniczeń prawa do członkostwa w partiach politycznych w Polsce i w Czechach (pierwsza próba miała miejsce w latach 2010–2014, druga rozpoczęła się dopiero w 2020 r.). O ile przytoczona wcześniej swoboda partii politycznych w podejmowaniu decyzji o przyjęciu danej osoby w poczet swych członków może stanowić pewien „bezpiecznik” przed utratą kontroli nad tymi partiami przez członków posiadających obywatelstwo, o tyle przykład SPD unaocznia, jak silnym przeobrażeniem ulec mogą mechanizmy partyjne uznawane za konwencjonalne. Trybunał, otwierając furtkę takim przeobrażeniom poprzez ugruntowywanie standardów politycznych o wątpliwej podstawie traktatowej, przyczynia się do osłabienia linii argumentacyjnej rezerwującej prawo do głosowania i kandydowania w wyborach krajowych wyłącznie obywatelom danego państwa. Należy uznać, że tak daleko idące działanie nie jest proporcjonalnym rozwiązaniem kwestii realizacji przez obywateli Unii swoich traktatowych praw wyborczych w Polsce i Czechach.

Problem odmiennego traktowania i nierównych możliwości wykorzystania praw wyborczych między obywatelami danego państwa a obywatelami UE sprowadza się w wyrokach Trybunału do szans na zostanie przez daną osobę kandydatem w wyborach i szans na zwycięstwo w tych wyborach. Szanse te z kolei uznane są za większe w przypadku „przynależności do partii politycznej, która w swej istocie dąży do uzyskania dla swoich kandydatów korzystnego wyniku w wyborach i której struktury organizacyjne oraz zasoby ludzkie, administracyjne i finansowe są powołane do realizacji tego celu”<sup>77</sup>. Jako kluczowy wskazany zostaje również mechanizm, według którego „co do zasady to właśnie członkowie partii lub ruchu politycznego wybierają kandydatów, którzy znajdują się na ich listach, oraz miejsce, jakie na tych listach zajmą, co może mieć wpływ na ich szanse na wybór” (pkt 140 wyroku C-808/21, Komisja przeciwko Republice Czeskiej). Tak się składa, że zarówno w Polsce, jak i w Czechach statuty niektórych partii przewidują rozwiązanie, którego normatywizacja mogłaby stanowić odpowiedź na obawy wyrażone przez Komisję oraz TS, odpowiednio statusy sympatyka<sup>78</sup> i „zarejestrowanego zwolennika” (*registrovani příznivec*)<sup>79</sup>. Statusy te umożliwiają osobom popie-

71 D. Scuto, *The Copernican Revolution of Luxembourg Nationality: From an Insular to an Expansive Citizenship Regime*, „RSC Working Papers” 2023/49, s. 17–18.

72 D.C. Earnest, *Voting Rights for Resident Aliens: A Comparison of 25 Democracies* (referat wygłoszony podczas 2003 Annual Meeting of the Northeast Political Science Association), Filadelfia, 2003, s. 18.

73 M. Burgess, *Federalism and the European Union: The Building of Europe 1950–2000*, London 2000, s. 29.

74 K.H. Porter, *Suffrage Provisions in State Constitutions*, „The American Political Science Review” Volume 13, Issue 4, American Political Science Association, 1919, s. 581.

75 Wyrok C-814/21, Komisja przeciwko Polsce, pkt 159.

76 *Ausländer dürfen über deutsche Regierung abstimmen*, <https://www.bild.de/politik/inland/grosse-koalition/spd-urwahl-auch-auslaender-duerfen-ueber-unsere-regierung-abstimmen-54726148.bild.html> (dostęp: 2.03.2025 r.).

77 Wyrok C-814/21, Komisja przeciwko Polsce, pkt 142.

78 Status taki przewidują np. statuty Platformy Obywatelskiej (§ 12) czy Prawa i Sprawiedliwości (art. 8).

79 Opisany chociażby w art. 4 statutu Czeskiej Partii Piratów (Stanovy České pirátské strany).

rającym polityczny kierunek danej partii politycznej uczestnictwo w jej inicjatywach, włącznie z pracą w tematycznych zespołach partyjnych, nie wiążąc się jednocześnie z przyznaniem czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach wewnątrzpartyjnych czy prawa głosu w kształtowaniu list wyborczych partii.

To właśnie zaangażowanie w prace partii politycznej umożliwia danej osobie, niezależnie od tego, czy jest jej członkiem, czy też sympatykiem, zdobycie szans na bycie wybranym na kandydata tej partii i otrzymanie wsparcia opartego na jej rozległych zasobach w ramach kampanii wyborczej. Prawo pojedynczego członka partii do uczestnictwa w decydowaniu o układaniu list wyborczych partii nie jest tutaj decydującym czynnikiem, a jeśli uznalibyśmy je za takowy, zmuszeni byłibyśmy uznać, że prawo członka partii do uczestnictwa w organach wewnątrzpartyjnych dawałoby mu decydujący wpływ na inne decyzje partii, np. pośrednio na układanie krajowych list wyborczych. Wreszcie, aby członkostwo w partii rzeczywiście czyniło uzyskanie korzystnego miejsca na liście wyborczej bardziej prawdopodobnym (zwłaszcza w kontekście wyborów do Parlamentu Europejskiego, angażujących przeważnie doświadczonych polityków), musi ono wiązać się z odpowiednim okresem pracy na rzecz danej partii czy zdobywania zwolenników dla swej kandydatury wśród członków tej partii, a więc z wysiłkiem wymagającym czasu. W tym kontekście pozostaje otwarte pytanie, czy obywatel UE, który po spełnieniu odpowiednich warunków może być uznany za obywatela polskiego lub czeskiego po 3 latach nieprzerwanego pobytu na terytorium Polski lub Czech (są to jedne z najkrótszych okresów tego typu w całej UE), miałby realnie większe szanse na zostanie kandydatem i zwycięzcą w wyborach w ciągu tych 3 lat, gdyby dane było mu prawo członkostwa w partii politycznej. Wszystko to przy założeniu, że dana partia polityczna przyjęłaby jego wniosek o członkostwo.

Należy również zwrócić uwagę, że nacisk Trybunału w kwestii zakazu odmiennego traktowania, które mogłoby negatywnie wpływać na skuteczne wykonywanie praw wyborczych przez obywateli UE, kłóci się ze swobodą, z jaką organ ten proponuje państwom członkowskim różnicowanie między sytuacją członków partii będących obywatelami tych państw członkowskich a tych będących obywatelami UE. Jeżeli bowiem TS stwierdza, że przynależność do partii politycznej może pozytywnie wpłynąć na szanse wyboru obywatela UE, a także daje mu możliwość uczestniczenia w decyzji o tworzeniu list wyborczych, to organ ten musi być świadomy, że dopuszczając odejście od równego traktowania członków partii politycznej w sposób oczywisty zmienia on siłę obywateli UE jako członków danej partii. Z jednej strony ci ostatni postrzegani być mogą przez „narodowych” członków partii politycznej jako osoby niemające nic do zaferowania w zamian za ustanowienie ich kandydatami wyborczymi (np. w formie poparcia kandydata w wyborach krajowych). Z drugiej strony, jeśli „unijni” członkowie partii chcieliby nadrobić swoją słabszą przez to pozycję, byłiby poddani pokusie wykorzystania w tym celu aktywności w ramach ciał wewnątrzpartyjnych, co, jak zostało wcześniej wskazane, mogłoby stanowić pośrednie wpływanie na politykę krajową. Podobnie rzecz ma się w przypadku dostępu do środków organizacyjnych i finansowych, jakie kandydatom zapewniają partie polityczne. Członkostwo w takiej partii nie gwarantuje dostępu do takich środków, a brak członkostwa go nie blokuje, natomiast w razie chęci zwiększenia swoich możliwości

dostępu do tych środków w ramach partii członkowie „unijni” byłiby poddani opisanemu dylematowi wynikającemu ze zróżnicowania sytuacji wewnątrzpartyjnej. Do pewnego stopnia potencjalne osłabienie pozycji obywateli UE w nakreślonych sytuacjach mogłoby zostać ograniczone, jeśliby przyjęć stanowisko niektórych autorów, że zakaz nierównego traktowania związany z art. 22 TFUE mógłby być egzekwowany nie tylko od danego państwa członkowskiego, lecz także – na zasadzie horizontalnego efektu bezpośredniego – od partii politycznych. Miałoby to mieć zastosowanie w przypadku przepisów statutów partii politycznych, które dyskryminowałyby obywateli UE (czy to jako sympatyków, czy jako członków) w sposób zmniejszający ich szanse na kandydowanie z list wyborczych tej partii<sup>80</sup>.

Kwestia większych możliwości promocyjnych i pozyskiwania środków na kampanie wyborcze, którymi miałyby dysponować komitety partyjne i koalicyjne (z komitetami obywatelskimi zrównane są one w Polsce jedynie limitami wydatków na agitację wyborczą<sup>81</sup>), również pozostaje zasadna jedynie pod pewnymi warunkami. Musielibyśmy na przykład uznać, że obecne uwarunkowania, które zapewnia obywatelom UE państwo członkowskie, rzeczywiście ograniczają tym ostatnim korzystanie z rozbudowanych możliwości partii politycznych. Tymczasem kandydat bezpartyjny, będący sympatykiem danej partii, z całą pewnością może korzystać z nich zarówno w okresie pozakampanijnym (jako osoba jeszcze niekandydująca, ale budująca w ten sposób swoją rozpoznawalność), jak i podczas kampanii wyborczej (w ramach której o miejsce na liście i o wybór starać musi się tak samo, jak członek partii politycznej). Sympatyk taki miałby równie znikomy wpływ na kształtowanie list wyborczych jak pojedynczy członek partii, a jako osoba bez możliwości uczestniczenia w ciałach wewnątrzpartyjnych nie stwarzałby ryzyka wpływania na politykę partii na szczeblu krajowym, a tym samym na naruszanie tożsamości narodowej państwa członkowskiego, w którym zamieszkuje. Optymalnym rozwiązaniem byłoby zatem uregulowanie przez państwa członkowskie statusu sympatyka partii, tak aby nie pozostawał on mechanizmem obecnym jedynie w wybranych statutach struktur politycznych.

W kontekście równości formalnej w korzystaniu z praw wyborczych wynikających z obywatelstwa Unii rozwiązaniem, które Trybunał powinien był zasugerować Republice Czeskiej (w Polsce podobnego problemu nie ma), jest umożliwienie grupom wyborców tworzenia komitetów wyborczych zarówno na poziomie lokalnym, jak i wyborów do Parlamentu Europejskiego, na takich samych zasadach, jak mogą robić to partie i koalicje. Równości w zakresie możliwości organizacyjnych i promocyjnych, które mają partie, w żaden sposób nie można formalnie zagwarantować komitetom obywatelskim, ponieważ nie jest możliwe oszacowanie, czy partie rzeczywiście są bardziej zorganizowane i zdolne do promocji swoich działań w stosunku do coraz lepiej zorganizowanych i umiejących komunikację grup obywateli, wykorzystujących nowoczesne narzędzia do rozpowszechniania swych poglądów i zbiorów funduszy na konkretne cele.

80 S. Peers, *EU Citizens' Right to Join Political Parties*, <https://verfassungsblog.de/eu-citizens-right-to-join-political-parties/> (dostęp: 2.03.2025 r.).

81 Wyrok C-814/21, Komisja przeciwko Polsce, pkt 147.

## 6. Podsumowanie

Nowy standard polityczny, opierający czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach do parlamentów narodowych na stałym miejscu zamieszkania, a nie na obywatelstwie, byłby oznaką dalszego upodobnienia Unii Europejskiej do federacji, co postrzeżać można jako realizację celu osiągnięcia „jeszcze ściślejszego związku między narodami”.

Co ciekawe, taka konstytucyjna rewolucja nie wymagałaby reformy traktatów. Katalog praw wynikających z posiadania obywatelstwa Unii Europejskiej nie jest bowiem zbiorem enumeratywnym. Fakt, że art. 20 ust. 2 lit. b TFUE daje obywatelom państw członkowskich możliwość głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych i do Parlamentu Europejskiego, w żaden sposób nie wyklucza nadania im przywileju czynnego i biernego prawa wyborczego w kontekście wyborów regionalnych czy krajowych. Zdecydowany opór decydentów przed takimi rozwiązaniami nawet na poziomie regionalnym<sup>82</sup> oraz widoczny brak ich popularności wśród społeczeństw (widoczny choćby w niepowodzeniu Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej „Let Me Vote!”<sup>83</sup> opisywanej w środowisku akademickim<sup>84</sup>) zarysowują jednak wyraźną, choć przeciw podatną na ewolucję, granicę możliwości reform traktatowych.

Trybunał Sprawiedliwości, jak wskazano na początku niniejszej glosy, wiele razy odgrywał rolę motoru integracji europejskiej w obliczu impasów politycznych w innych instytucjach UE. Wypracowana w związku z tymi problemami teleologiczna wykładnia traktatów stała się dla Trybunału narzędziem realizacji misji czynienia związku między narodami Unii „jeszcze ściślejszym”, stanowi ona jednak jednocześnie ograniczenie swobody decyzyjnej Trybunału, od którego obywatele państw członkowskich mogą oczekiwać dalekosiężnych starań na rzecz ochrony ich praw. W takiej sytuacji znalazł się „najwyższy sąd Unii” – chcąc zapewnić obywatelom UE lepszą ochronę ich praw wyborczych w Polsce i w Czechach, co jest godne pochwały, Trybunał obrał kierunek na ujednoczenie praw wyborczych Polski i Czech z systemami obowiązującymi w pozostałych państwach członkowskich. Jak zostało wykazane, był to krok nieuzasadniony, przez który utracona została okazja na zaznaczenie, że obecny w niemal całej Unii standard uznający prawo obywateli UE do członkostwa w partiach politycznych nie jest jedynym rozwiązaniem respektującym unijne prawa obywatelskie. Opisanie w niniejszej pracy problemów z tym związanych miało na celu przedstawienie rewolucyjnego potencjału obu badanych wyroków TS w zakresie transformacji charakteru Unii i jej obywatelstwa. O ile przyznanie prawa do członkostwa w partiach obywatelom UE było rozwiązaniem zgodnym ze standardami, o tyle ignoruje ono możliwość, że standardy mogą doprowadzić do niepożądanego społecznie ewolucji obywatelstwa UE.

82 M. Ländner, *Sollen EU-Bürger bei Bezirkstagswahlen das aktive und passive Wahlrecht erhalten?*, [https://www.csu-landtag.de/lokal\\_1\\_1\\_1012\\_Sollen-EU-Buerger-bei-Bezirkstagswahlen-das-aktive-und-passive-Wahlrecht-erhalten.html](https://www.csu-landtag.de/lokal_1_1_1012_Sollen-EU-Buerger-bei-Bezirkstagswahlen-das-aktive-und-passive-Wahlrecht-erhalten.html) (dostęp: 2.03.2025 r.).

83 Zob. [https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2012/000006\\_en#](https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2012/000006_en#) (dostęp: 28.03.2025 r.).

84 R. Bauböck, P. Cayala, C. Seth (ed.), *Should EU Citizens Living in other Member States Vote there in National Elections?*, „EUI Working Paper RSCAS” 2012/32.

### Abstract

Jan Pabisiak, LL.M. Eur.

The Polish Association for European Law  
(ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6102-4389>)

**The Telos of Treaties – Court of Justice and Evolution of the Citizenship of the Union – Commentary of Judgments of the Court of Justice of 19 November 2024, C-808/21, European Commission v Czech Republic and of 19 November 2024, C-814/21, European Commission v Republic of Poland**

**Keywords:** *Court of Justice, political parties, principle of conferral*

*In judgments, C-808/21, Commission v Czech Republic, and C-814/21, Commission v Republic of Poland, the Court of Justice recognised the right of EU citizens to be members of political parties in a Member State of which they are not nationals. While it is difficult to deny that this step will strengthen the implementation of the principles of non-discrimination and representative democracy, its potential long-term consequences for another key element of the EU law – the principle of conferral, determining the limits of the EU competences – are worrying. This is because even if the Court’s decision does not violate the limits of the Union’s powers, Member States are actually left with no choice, but to develop the rights of EU citizens to be members of political parties to the extent that these citizens will be able to decide on matters of national policy. Consequently, these decisions of the Court of Justice should be considered too far-reaching, and the fact that the right in question is currently almost a general standard in national legal orders does not mean that it is a standard that is consistent with the legal nature of the European Union.*

### Bibliografia/References

*Ausländer dürfen über deutsche Regierung abstimmen*, <https://www.bild.de/politik/inland/grosse-koalition/spd-urwahl-auch-auslaender-duerfen-ueber-unsere-regierung-abstimmen-54726148.bild.html> (dostęp: 2.03.2025 r.).

Bauböck R., Cayla P., Seth C., *Should EU Citizens Living in other Member States Vote there in National Elections?*, „EUI Working Paper RSCAS” 2012/32.

Biernat S., *Czy obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej powinni mieć prawo zrzeszania się w partiach politycznych w Polsce?* [w:] *Rządy prawa jako wartość uniwersalna. Księga jubileuszowa Profesora Krzysztofa Wójtowicza*, red. A. Kozłowski, Wrocław 2022.

Burgess M., *Federalism and the European Union: The Building of Europe 1950–2000*, London 2000.

Dąbrowski M., *Konstytucyjny aspekt zrzeszania się cudzoziemców w partiach politycznych w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 2011/2.

Earnest D.C., *Voting Rights for Resident Aliens: A Comparison of 25 Democracies*, „International Studies Association-Northeast” 2003.

Haas E., *The Uniting of Europe. Political, Social, and Economic Forces, 1950–1957*, Notre Dame 2004.

Ländner M., *Sollen EU-Bürger bei Bezirkstagswahlen das aktive und passive Wahlrecht erhalten?*, <https://www.csu-landtag.de/>

lokal\_1\_1\_1012\_Sollen-EU-Buerger-bei-Bezirkstagswahlen-das-aktive-und-passive-Wahlrecht-erhalten.html (dostęp: 2.03.2025 r.).

Lenaerts K., *Constitutionalism and the Many Faces of Federalism*, „The American Journal of Comparative Law” 1990/2.

Peers S., *EU Citizens' Right to Join Political Parties*, <https://verfassungsblog.de/eu-citizens-right-to-join-political-parties/> (dostęp: 2.03.2025 r.).

Pescatore P., *Les objectifs de la Communauté européenne comme principes d'interprétation dans la jurisprudence de la Cour de justice*, „Miscellanea W.J. Ganshof van der Meersch” 1972, t. 2.

Platon S., *The Right to Participate in the European Elections and the Vertical Division of Competences in the European Union*, „European Papers. A Journal on Law and Integration” 2018/3.

Porter K.H., *Suffrage Provisions in State Constitutions*, „The American Political Science Review” Volume 13, Issue 4, American Political Science Association, 1919.

Scuto D., *The Copernican Revolution of Luxembourg Nationality: From an Insular to an Expansive Citizenship Regime*, „RSC Working Papers” 2023/49.

Uziębło P., *Kilka uwag o ustawie o partiach politycznych*, „Przeegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014/2(18).

Wójtowicz K., *Obywatelstwo a przynależność do partii politycznych*, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie” 2016/12.

REKLAMA



## JAKIE KOMPETENCJE MA UE W SFERZE WYNAGRODZENIA ZA PRACĘ?

Publikacja całościowo opisuje wyłączenie zagadnienia wynagrodzenia za pracę z uprawnień UE, odwołując się do orzecznictwa TSUE oraz przepisów TUE i TFUE.

Autorka dokonuje analizy przyjętych w ostatnim czasie aktów prawnych Unii, które dotyczą wynagrodzenia za pracę, tj. dyrektywy w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych oraz dyrektywy zmieniającej dyrektywę w sprawie delegowania pracowników.

### Opracowanie będzie pomocne m.in. przy:

- ustalaniu, jaki jest zakres kompetencji UE w sferze wynagrodzenia za pracę,
- sporządzaniu stanowisk rządu RP w trakcie unijnego procesu ustawodawczego,
- prowadzeniu negocjacji w trakcie unijnego procesu ustawodawczego,
- przygotowywaniu aktów prawa Unii Europejskiej,
- stosowaniu europejskiego prawa pracy.

ZAMÓW KSIĄŻKĘ Z RABATEM 20% W KSIĘGARNI PROFINFO.PL  
W FORMULARZU ZAMÓWIENIA WPISZ KOD: WKCZA20

## KOMPETENCJE UNII EUROPEJSKIEJ A DZIAŁANIA USTAWODAWCZE W SFERZE USTALANIA WYNAGRODZENIA ZA PRACĘ

Małgorzata Wysocka