

Czy obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej powinni mieć prawo zrzeszania się w partiach politycznych w Polsce?

1. Odpowiedź na tytułowe pytanie dotyka wielu istotnych i spornych kwestii z dziedziny prawa konstytucyjnego i prawa Unii Europejskiej. Kwestie te są poruszane w literaturze, ale nie doczekały się dotąd jednoznacznego rozstrzygnięcia. Obszernie wypowiadał się na ten temat Profesor Krzysztof Wójtowicz¹.

Na pozór w obecnym stanie prawnym w Polsce sprawa wydaje się jasna. Według art. 11 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji²: „Partie polityczne zrzeszają na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa”. Ponadto, stosownie do art. 2 ust. 1 ustawy o partiach politycznych³: „Członkami partii politycznych mogą być obywatele Rzeczypospolitej Polskiej, którzy ukończyli 18 lat”. W świetle przytoczonych przepisów prawo zrzeszania się w partiach przedstawia się zatem jako konstytucyjne prawo obywatelskie, które nie przysługuje osobom niemającym polskiego obywatelstwa⁴.

Sprawa nie jest wszakże jednoznaczna. Od dawna wyrażane są poglądy, że prawo przynależności do partii politycznych powinno zostać przyznane także obywatelom innych państw członkowskich Unii Europejskiej⁵. Argumenty na poparcie tej tezy są wywodzone z prawa unijnego. Chodzi tu o przepisy wyznaczające status obywateli Unii⁶, a zwłaszcza przyznające im czynne i bierne prawo wyborcze do

* Prof. dr hab. Stanisław Biernat, emerytowany profesor w Katedrze Prawa Europejskiego Uniwersytetu Jagiellońskiego, sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku, były wiceprezes Trybunału; ORCID: 0000-0001-8923-0766.

¹ K. Wójtowicz, *Obywatelstwo a przynależność do partii politycznych*, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie” 2016, t. XII, s. 273 i n.

² Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm. – dalej: Konstytucja RP.

³ Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 580, z 2021 r. poz. 1407.

⁴ Takie stanowisko zajmują autorzy komentarzy do art. 11 Konstytucji, nie wspominając o dyskusjach w Polsce na ten temat. Por. J. Sułkowski, *Komentarz do art. 11 Konstytucji*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1-86*, C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 359; W. Sokolewicz, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 387, z niejasnym zastrzeżeniem: P. Tuleja, *Komentarz do art. 11 Konstytucji*, [w:] idem (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 61.

⁵ Dalej także: UE.

⁶ W tym opracowaniu pojęcie „obywateli Unii” odnosi się do obywateli innych państw członkowskich UE. Zastrzeżenie to jest istotne, ponieważ obywatele RP są również obywatelami Unii.

Parlamentu Europejskiego i do organów władzy lokalnej w państwach członkowskich, w których zamieszkują (art. 22 ust. 1 i 2 TFUE)⁷, a także zakazujące dyskryminacji ze względu na przynależność państwową (art. 18 TFUE)⁸. Wobec tego formułowane są postulaty takiej wykładni art. 11 Konstytucji, z której nie wynikałby zakaz przynależności do partii osób niebędących obywatelami polskimi, a także wprowadzenia zmian w ustawie o partiach politycznych.

Wymaganie umożliwienia obywatelom Unii członkostwa w partiach politycznych nie zostało sformułowane wprost w traktatach. Uważa się, że pozostaje ono w związku z prawami wyborczymi obywateli Unii; będzie o tym mowa niżej. Tutaj wystarczy tylko wstępnie zaznaczyć, że Komisja Europejska⁹ od dawna domagała się od państw członkowskich dokonania stosownych zmian w prawie krajowym.

2. Zagadnienie członkostwa w partiach politycznych osób niebędących obywatelami polskimi wywołało zainteresowanie w literaturze już niedługo po przystąpieniu Polski do Unii.

Jedną z pierwszych prac poruszających ten temat był artykuł Adama Bodnara¹⁰. Autor przypomniał wymaganie, aby prawa obywateli Unii, w tym prawa wyborcze, były skuteczne. Nie sprzyja temu zakaz zrzeszania się obywateli Unii w partiach w niektórych państwach. Powoduje to, że bierne prawo wyborcze staje się iluzoryczne. Ponadto obywatele Unii są w tym względzie dyskryminowani w stosunku do obywateli danego państwa. Podnoszony przeciwny argument o naruszeniu suwerenności narodu nie jest przekonujący, ponieważ obywatele Unii nie korzystają z praw wyborczych na szczeblu krajowym.

Autor stwierdził, że nie jest niezbędna nowelizacja art. 11 Konstytucji, natomiast wymagana byłaby jego nowa wykładnia. Wystarczająca byłaby zmiana przepisów ustawy o partiach politycznych. Jako przykład do naśladowania została przywołana wykładnia art. 62 Konstytucji w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego¹¹ w sprawie K 18/04¹².

Obszerne rozważania na omawiany temat można znaleźć w pracy Marcina Dąbrowskiego¹³. Autor opowiedział się za wykładnią art. 11 Konstytucji w sposób dopuszczający zrzeszanie się cudzoziemców w partiach, w tym także obywateli UE.

⁷ Por. S. Biernat, *Obywatelstwo Unii Europejskiej*, [w:] *idem* (red.), *System prawa Unii Europejskiej*, t. 1. *Podstawy i źródła prawa*, C.H. Beck, Warszawa 2020, s. 592 i n.

⁸ *Ibidem*, s. 551 i n.

⁹ Dalej także: Komisja albo KE.

¹⁰ A. Bodnar, *Obywatelstwo Unii Europejskiej a ochrona praw podstawowych obywateli państw członkowskich*, „Zeszyty OIDE” 2008, t. 9. *Obywatelstwo Unii Europejskiej*, s. 90 i n.

¹¹ Dalej także: TK.

¹² Wyrok z 11 maja 2005 r., K 18/04, OTK ZU 5A/2005, poz. 49.

¹³ M. Dąbrowski, *Konstytucyjny aspekt zrzeszania się cudzoziemców w partiach politycznych w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 2, s. 107 i n. Autor zajmował się już wcześniej tym zagadnieniem. Por. jego artykuł *Zrzeszanie się obywateli UE w partiach politycznych w Polsce*, „Państwo i Prawo” 2006, z. 4, s. 63 i n.

Jego zdaniem treści art. 11 ust. 1 zdanie 2 Konstytucji nie powinno się interpretować za pomocą wnioskowania *a contrario*.

Na poparcie tej tezy została przytoczona interpretacja art. 62 Konstytucji w świetle wyroku TK w sprawie K 18/04. Autor wywiódł, że partie oprócz wpływania metodami demokratycznymi na politykę państwa oddziałują także na kształtowanie polityki samorządowej i polityki UE. W tym względzie dopuszczalne jest członkostwo cudzoziemców w partiach. Nie ogranicza to suwerenności narodu ani suwerenności państwa, natomiast zapewniałoby zgodność prawa polskiego z prawem unijnym.

Na uwagę zasługuje ze względu na swą rangę i treść opinia Rady Legislacyjnej z 2012 r.¹⁴ Jej projekt przygotowali prof. Krzysztof Wójtowicz i dr Adam Krzywoń. Opinia została wydana w związku z wezwaniem Polski przez KE do zmiany prawa i dopuszczenia obywateli Unii do członkostwa w partiach politycznych, a także w związku z przeciwnym temu stanowiskiem Ministra Spraw Wewnętrznych, który opowiedział się za pozostawieniem ograniczenia przynależności do partii wyłącznie do obywateli polskich. Rada Legislacyjna opowiedziała się za interpretacją art. 11 Konstytucji odbiegającą od literalnego brzmienia przepisu i przyznaniem prawa do członkostwa w partiach obywatelom Unii na stałe zamieszkającym w Polsce. Taka propozycja nie ogranicza, zdaniem Rady, niezależności państwa, oznacza natomiast prounijną wykładnię Konstytucji i pozwala na uniknięcie potencjalnego konfliktu z Unią Europejską. Konstytucja zapewnia w art. 11 poziom minimalny gwarancji praw, co nie wyklucza szerszych unormowań ustawowych. Do przedstawionych tu wniosków Rada Legislacyjna doszła po obszernej i wielowątkowej analizie, obejmującej m.in. stanowiska doktryny i orzecznictwa TK dotyczące konstytucyjnych praw politycznych. Szczególne znaczenie miała wykładnia art. 62 Konstytucji i wyrok TK w sprawie K 18/04. Ponadto przedstawione zostało prawo dotyczące obywatelstwa UE i orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej¹⁵ oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, jak również przegląd porządków prawnych kilku państw europejskich rozszerzających krąg członkostwa w partiach poza swoimi obywatelami.

Obszernym głosem w dyskusji na omawiany temat jest artykuł Krzysztofa Wójtowicza¹⁶. Punktem wyjścia w rozważaniach Autora jest pluralizm polityczny i będąca jego przejawem ustrojowa zasada wolności zrzeszania się, w tym wolność tworzenia i działania partii. W świetle prawa UE i orzecznictwa TSUE budzi wątpliwości zapewnienie tej ostatniej wolności wyłącznie dla obywateli polskich. Autor przedstawia zastrzeżenia zgłaszane przez KE wobec porządków prawnych kilku państw członkowskich, a także omawia rozwiązania prawne w kilku innych państwach, które zezwalają na członkostwo w partiach obywateli Unii. K. Wójtowicz

¹⁴ Opinia Rady Legislacyjnej dotycząca interpretacji art. 11 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i możliwości ewentualnej nowelizacji ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, „Przegląd Legislacyjny” 2012, nr 4, s. 99 i n.

¹⁵ Dalej także: TSUE.

¹⁶ Por. przypis 1.

rozważa, czy dla zapewnienia zgodności z prawem unijnym wymagana byłaby nowelizacja art. 11 Konstytucji, czy też wystarczy modyfikacja ustawy o partiach politycznych. Czyni to w szerszym kontekście roli prawa unijnego w porządku prawnym RP, wyznaczonej przez art. 90 i 91 Konstytucji oraz orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Autor przywołał konstytucyjne zasady sformułowane w orzecznictwie TK: przychylności dla procesu integracji europejskiej oraz wykładni przyjaznej prawu europejskiemu. Przypominał, że kierując się tymi zasadami, TK dokonał interpretacji art. 62 Konstytucji w kontekście praw wyborczych obywateli Unii. Na koniec doszedł do wniosku, wspierając się stanowiskiem Rady Legislacyjnej i poglądami wyrażonymi w literaturze, że analogiczną, przyjazną dla prawa europejskiego wykładnię można zastosować także do art. 11 Konstytucji i przyznać w ustawie obywatelom UE prawo do zrzeszania się w działających w Polsce partiach.

3. W przedstawionych wyżej wypowiedziach powtarzał się postulat zastosowania wobec art. 11 Konstytucji wykładni analogicznej do tej, jaka została przyjęta w odniesieniu do art. 62 Konstytucji. Warto zatem w tym miejscu przypomnieć dyskusję, jaka się toczyła przez kilka lat na przełomie XX i XXI w., i zastanowić się, czy i jakie elementy używanej wówczas argumentacji mogłyby być przydatne dla niniejszych rozważań.

W okresie przed przystąpienia do UE przeprowadzana była analiza polskiego porządku prawnego mająca na celu zidentyfikowanie przepisów, które są niezgodne z prawem unijnym i mogą stać się przeszkodą dla akcesji. Jednym z takich przepisów był art. 62 Konstytucji, który przyznaje prawo udziału w referendum i czynne prawo wyborcze w wyborach wszystkich szczebli obywatelom polskim. Przepis ten rozumiany literalnie wykluczał przyznanie praw wyborczych obywatelom Unii zamieszkałym w Polsce. Taki stan prawny pozostawał w kolizji z przepisami traktatowymi przyznającymi obywatelom Unii prawa wyborcze w wyborach do władz lokalnych i do Parlamentu Europejskiego. Ze względu na rygorystyczną procedurę zmiany Konstytucji przedmiotem dyskusji stała się zatem możliwość wykładni art 62 Konstytucji, która odbiegałaby od wykładni literalnej. Poglądy dopuszczające taką możliwość były prezentowane już kilka lat przed akcesją w opinii Rady Legislacyjnej¹⁷ i w literaturze¹⁸.

¹⁷ Opinia z 26 maja 1999 r., o zgodności prawa wspólnotowego z Konstytucją RP, „Przegląd Legislacyjny” 1999, nr 2, s. 154 i n.

¹⁸ Por. np. S. Dudzik, *Konstytucyjna pozycja samorządu terytorialnego a perspektywy integracji europejskiej*, [w:] C. Mik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, Dom Organizatora, Toruń 1999, s. 270 i n.; S. Biernat, *Czy konieczne są zmiany w Konstytucji przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej?* oraz *idem*, *Polska jako państwo członkowskie w Unii Europejskiej*, oba artykuły [w:] J. Barcz (red.), *Czy zmieniać konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, ISP, Warszawa 2002, s. 55 i n.; s. 101 i n.; K. Działocha, *Zgodność zmian w prawie wyborczym z Konstytucją RP (w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej)*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 11, s. 13 i n.

Argumenty przytaczane na poparcie takiej tezy były różnorodne. Jednym z nich było przekonanie, że art. 62 Konstytucji ma charakter gwarancyjny wobec obywateli polskich, czyli zapewnia im z mocy najwyższego aktu prawnego prawa wyborcze. Z omawianego przepisu nie wynika jednak wykluczenie dopuszczalności rozszerzania praw wyborczych na inne podmioty w drodze ustawowej. Innymi słowy Konstytucja wyznacza jedynie minimalny krąg podmiotów uprawnionych. Podział konstytucyjnych wolności i praw na obywatelskie i powszechne („człowiecze”), czyli przysługujące każdemu nie jest sztywny. W wielu przypadkach dopuszczalne jest rozszerzanie w ustawach kręgu uprawnionych podmiotów, poza obywatelami. Przykłady na to można znaleźć w ustawach i wiele z nich nie wzbudza kontrowersji¹⁹. Muszą istnieć jednak względy, które przemawiają za rozszerzeniem zakresu podmiotowego beneficjentów pewnych wolności i praw ponad to, co wynika z brzmienia Konstytucji. W przypadku art. 62 Konstytucji takim przekonującym względem są wymagania prawa unijnego oraz konstytucyjna zasada otwarcia na integrację europejską i wynikająca z niej wykładnia Konstytucji przyjazna prawu europejskiemu. Zasada suwerenności narodu, przywoływana niekiedy w dyskusjach jako przeszkoda dla rozszerzania kręgu osób korzystających z praw wyborczych, nie obejmuje akurat tych wyborów, które mają być dostępne dla obywateli Unii.

Przedstawione wyżej poglądy zostały uznane za przekonujące przez ustawodawcę. Nie został zmieniony art. 62 Konstytucji, natomiast przed przystąpieniem do Unii Europejskiej została znowelizowana ustawa – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw²⁰, a także uchwalona ustawa – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego²¹. Ustawy te przyznały czynne i bierne prawa wyborcze obywatelom Unii do rad gmin oraz do Parlamentu Europejskiego.

Wątpliwości konstytucyjne dotyczące zgodności prawa unijnego z art. 62 Konstytucji zostały później rozstrzygnięte przez TK w przytaczanym już wyroku w sprawie K 18/04 zgodnie z przedstawionymi wyżej poglądami wyrażonymi w literaturze. Zarzuty wnioskodawców – grup posłów dotyczyły tego, że przyznanie obywatelom UE czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach do samorządu terytorialnego jest bezprawnie rozciągane na inne osoby. Rozważając ten zarzut, TK przywołał art. 16 ust. 1 Konstytucji, stosownie do którego wspólnotę samorządową stanowi z mocy prawa „ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego”. Konstytucja nie uzależnia zatem przynależności do wspólnoty samorządowej od polskiego obywatelstwa. Przy wyborze do organów samorządu terytorialnego (zwłaszcza w gminach) nie wchodzi w grę realizacja suwerennych praw Narodu, ale praw wspólnoty mieszkańców, której członkami pozostają wszyscy mieszkańcy danej jednostki samorządowej.

¹⁹ Por. np. art. 61 Konstytucji i art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2176 ze zm.

²⁰ Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1547 ze zm. Por. art. 6a i art. 7.

²¹ Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, Dz. U. z 2004 r. Nr 25, poz. 219 ze zm. Por. art. 8 i 9.

Trybunał Konstytucyjny odrzucił stanowisko, że wszystkie prawa przyznane w Konstytucji obywatelom polskim miałyby charakteryzować „swoista ekskluzywność” rozumiana w ten sposób, że jeżeli dane prawo przyznane zostało obywatelowi polskiemu, to nie można go ponadto przyznać obywatelom innych państw. Taka ekskluzywność konstytucyjnych praw obywateli nie znajduje, zdaniem TK, jednoznacznego uzasadnienia w postanowieniach samej Konstytucji. W szczególności nie każde rozciągnięcie określonego prawa obywatelskiego na inne osoby prowadzi do naruszenia gwarancji konstytucyjnej udzielonej temu prawu. Trybunał Konstytucyjny zastosował przy tym prounijną wykładnię Konstytucji, wiążąc prawa wyborcze z obywatelstwem Unii i prawem do przemieszczania się. W rezultacie TK orzekł, że traktat akcesyjny w związku z art. 19 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (proklamujący prawa wyborcze obywateli Unii) nie jest niezgodny z art. 62 ust. 1 Konstytucji.

Obecnie omawiana materia jest unormowana w kodeksie wyborczym²². Obywatel UE niebędący obywatelem polskim, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat oraz stale zamieszkuje na terytorium RP, ma prawo wybierania (czynne prawo wyborcze) w wyborach do Parlamentu Europejskiego w RP (art. 10 § 1 pkt 2 k.w.). Prawo wybieralności (bierne prawo wyborcze) w wyborach do Parlamentu Europejskiego ma natomiast osoba mająca prawo wybierania w tych wyborach, która najpóźniej w dniu głosowania kończy 21 lat i od co najmniej 5 lat stale zamieszkuje w RP lub na terytorium innego państwa członkowskiego UE (art. 11 § 1 pkt 4 k.w.)

Jeśli chodzi natomiast o wybory do rady gminy, czynne prawo wyborcze ma obywatel UE niebędący obywatelem polskim, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat oraz stale zamieszkuje na obszarze tej gminy (art. 10 § 1 pkt 3 lit. a k.w.) Z kolei prawo wybieralności (bierne prawo wyborcze) ma osoba posiadająca prawo wybierania (art. 11 § 1 pkt 5). W tym przypadku zakresy podmiotowe czynnego i biernego prawa wyborczego pokrywają się.

4. Rozważając, czy i w jakiej mierze przywołana tu dyskusja sprzed ok. dwudziestu lat może się przydać w kontekście rozważań nad art. 11 Konstytucji, warto zwrócić uwagę na dwa elementy.

Po pierwsze, chociaż oba omawiane tu przepisy Konstytucji, tj. art. 11 i 62, normują różną materię, to jednak w kontekście niniejszych rozważań wykazują pewne funkcjonalne powiązania. Przyznanie członkostwa w partiach politycznych przy pewnej wykładni art. 11 Konstytucji miałyby się przyczynić do bardziej efektywnego korzystania z praw wyborczych obywateli Unii, co w świetle polskiego prawa umożliwia odpowiednio interpretowany art. 62 Konstytucji.

Po drugie, przy analizie obu przepisów konstytucyjnych w kontekście niniejszych rozważań chodzi o ten sam problem: czy konstytucyjne prawa obywatelskie

²² Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1319 ze zm. Dalej także: k.w.

mogą być rozumiane w taki sposób, że mogą z nich także korzystać obywatele Unii. Jest to zatem problem, czy zarówno prawo wyrażone w art. 62, jak i wolność zagwarantowana w art. 11 Konstytucji cechują się w taki sam sposób brakiem „ekskluzywności”, posługując się terminologią użytą w wyroku TK K 18/04, albo inaczej rzecz nazywając: mogą ulegać „uniwersalizacji”, choć były zastrzeżone pierwotnie dla obywateli RP²³.

W kontekście art. 62 Konstytucji odpowiedzi twierdzącej udzielił TK, a w kontekście art. 11 sprawa jest jeszcze otwarta.

5. Poniższe rozważania będą kontynuacją przedstawionej wyżej dyskusji rozwiniętej z udziałem K. Wójtowicza. Potrzeba dalszego zajmowania się omawianym zagadnieniem wynika z dwóch względów. Po pierwsze, wypowiedzi na ten temat jest w polskiej doktrynie niewiele²⁴ i trudno byłoby powiedzieć, że jest to stanowisko dominujące. Po drugie, trzeba stwierdzić, że obecnie mamy do czynienia z nową sytuacją w relacjach Polski z Unią Europejską w ogólności, jak również konkretnie w odniesieniu do wykładni art. 11 Konstytucji. Zagadnienie członkostwa obywateli Unii w partiach jest obecnie pilniejsze, ale równocześnie trudniejsze do rozwiązania niż jeszcze kilka lat temu. Wynika to z pewnych okoliczności leżących zarówno po stronie Unii, jak i Polski.

Aby nie trzymać Czytelników w męczącej niepewności, zdradzę od razu, że w kwestii członkostwa obywateli Unii w partiach politycznych podzielam pogląd K. Wójtowicza przedstawiony wyżej. Nie kieruje mną jednak w tym miejscu szacunek dla Jubilata (którym go oczywiście darzę!), ale przekonanie, że przedstawione przez niego argumentacja i wnioski są trafne oraz zasługujące na poparcie i rozwinięcie.

6. Nową okolicznością, nader istotną, jest to, że w grudniu 2021 r. Komisja Europejska wniosła do TSUE skargę przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej²⁵ o stwierdzenie, że odmawiając obywatelom Unii Europejskiej, którzy nie posiadają obywatelstwa polskiego, ale którzy mają swoje miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, prawa do członkostwa w partii politycznej, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które ciążą na niej na mocy art. 22 TFUE.

W ten sposób omawiane tu zagadnienie wkracza w kolejny, sądowy etap, którego wynik może się okazać decydujący.

Wniesienie skargi świadczy o tym, że KE nie była w stanie przekonać wszystkich państw członkowskich do zmiany ich porządków prawnych. Jak już wynika z wcześniejszych rozważań, zagadnienie członkostwa obywateli innych państw

²³ Takiego zwrotu używa K. Działocha, *Zgodność zmian...*, s. 18.

²⁴ Stanowisko podobne do przedstawionych wyżej przedstawił także P. Uziębło, *Kilka uwag o ustawie o partiach politycznych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 2, s. 315.

²⁵ Sprawa C-814/21, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=254329&pageIndex=0&doclang=pl&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1333466> [dostęp 29.07.2022].

członkowskich w partiach było od dawna przedmiotem zainteresowania Komisji. Brak możliwości należenia do partii przez obywateli państw członkowskich w Polsce został zakwestionowany przez KE już w 2012 r. W 2014 r. Komisja skierowała do Polski uzasadnioną opinię²⁶. Nie ma dostępnych informacji o tym, czy i jakie działania były podejmowane w następnych latach. Z wspomnianego komunikatu wynika, że w grudniu 2020 r. Komisja wystąpiła do Polski o przekazanie w ciągu dwóch miesięcy aktualnych informacji na temat wszelkich zmian legislacyjnych. Polska nie zgłosiła jednak żadnych zmian legislacyjnych dotyczących omawianej kwestii, twierdząc, że prawo krajowe jest zgodne z prawem unijnym. Komisja podtrzymała jednak stanowisko, że ograniczenia utrudniające obywatelom UE niebędącym obywatelami Polski należenie do partii są sprzeczne z prawem UE, i podjęła decyzję o wystąpieniu ze skargą do TSUE.

Można łatwo obliczyć, że postępowanie przed Komisją od pierwszego formalnego wystąpienia do państw członkowskich, aż do wniesienia skargi do TS trwała długo, bo ok. 9 lat. Można się domyślać, że KE chciała pozostawić państwom członkowskim więcej czasu na wprowadzenie zmian w krajowych porządkach prawnych w drażliwej politycznie materii. O tym, że czynnik czasu miał w omawianej kwestii znaczenie, a podejście Komisji było trafne, mogą świadczyć fakty. Jak wynika z informacji, do których odniesienia znajdują się w przytaczanych wyżej publikacjach, KE zwróciła się początkowo o wyjaśnienia do 11 państw członkowskich. Odpowiedzi lub podjęte działania czterech z nich zostały uznane za zadowalające, wobec czego Komisja nie rozpoczęła formalnego postępowania wobec Niemiec, Malty, Bułgarii i Finlandii. Postępowania zostały natomiast wszczęte przeciwko siedmiu państwom (Czechom, Hiszpanii, Grecji, Litwie, Łotwie, Polsce i Słowacji). Ten ruch zapewne spowodował dostosowanie porządków prawnych do wymagań unijnych przez cztery z wymienionych państw. Uzasadniona opinia została w 2014 r. skierowana zatem do Czech, Łotwy i Polski. Skarga do TSUE została natomiast wniesiona, jak wspomniano, jedynie przeciwko Polsce siedem lat później. Należy z tego wnosić, że w międzyczasie Łotwa i Czechy dostosowały swoje prawo do wymagań unijnych.

W streszczeniu skargi zostały zamieszczone zarzuty i główne argumenty: na podstawie art. 22 TFUE każdy obywatel Unii mający miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie jest obywatelem, ma prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych i w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania, na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa. Komisja uważa, że odmówienie obywatelom Unii, którzy nie posiadają obywatelstwa polskiego, ale którzy mają swoje miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, prawa do członkostwa w partii politycznej uniemożliwia tym obywatelom Unii wykonywanie ich praw politycznych przyznanych im na mocy art. 22 TFUE na takich samych zasadach jak obywatele polscy.

²⁶ Komisja Europejska, *Główne kwietniowe decyzje o wszczęciu postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego*, Bruksela, 16 kwietnia 2014, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/MEMO_14_293 [dostęp 29.07.2022].

7. W dostępnych materiałach KE nie tłumaczy się wprost, na czym ma polegać związek przynależności do partii politycznych z korzystaniem z biernego prawa wyborczego. Związek ten jest jednak wyraźny. We wszystkich państwach partie odgrywają bowiem ważną rolę w procesie wyborczym. Rola ta może się różnić w zależności od rodzaju wyborów, np. ogólnokrajowych, regionalnych czy lokalnych albo do Parlamentu Europejskiego, ale w każdym przypadku jest istotna. Świadczą o tym rozbudowane przepisy k.w. dotyczące komitetów wyborczych. Stosownie do art. 84 § 1 komitetom przysługuje prawo zgłaszania kandydatów w wyborach. Wykonują one również inne czynności wyborcze, a w szczególności prowadzą na zasadzie wyłączności kampanię wyborczą na rzecz kandydatów.

Według art. 84 § 2 w wyborach do Parlamentu Europejskiego komitety wyborcze mogą być tworzone przez partie polityczne i koalicje partii oraz przez wyborców. Natomiast stosownie do art. 84 § 4 k.w. w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego komitety wyborcze mogą być tworzone przez partie polityczne i koalicje partii, stowarzyszenia i organizacje społeczne, zwane dalej „organizacjami”, oraz przez wyborców. Na podstawie art. 86 § 1 funkcję komitetu wyborczego partii pełni organ partii upoważniony do jej reprezentowania na zewnątrz, a stosownie do art. 88 § 1 funkcję komitetu wyborczego organizacji pełni organ organizacji upoważniony do reprezentowania jej na zewnątrz. Z kolei stosownie do art. 89 § 1 obywatele, w liczbie co najmniej 15, mający prawo wybierania mogą tworzyć komitet wyborczy wyborców.

Z przytoczonych przepisów wynika, że we wszystkich analizowanych tu rodzajach wyborów komitety wyborcze mogą być tworzone przez partie polityczne i koalicje partii. Oznacza to, że partie polityczne i ich koalicje mają w praktyce najszersze możliwości zakładania komitetów wyborczych i prowadzenia kampanii wyborczych. Partie dysponują także stosownymi formami organizacyjnymi użytecznymi dla ukształtowania komitetów wyborczych. Formalnie zrównani są z partiami w omawianym kontekście wyborcy. Mogą oni tworzyć komitety wyborcze, które jednak niejako z natury rzeczy są mniej zorganizowane niż komitety partyjne. Z kolei stowarzyszenia i organizacje społeczne mogą tworzyć komitety wyborcze w wyborach do rad gmin.

Analiza przepisów k.w. wskazuje, że niemożność przynależności obywateli Unii do partii ogranicza szanse na zgłoszenie ich kandydatur na listach wyborczych i sam wybór. W braku możliwości należenia do partii kandydatury obywateli Unii mogą być zgłaszane tylko przez komitety wyborcze organizacji i komitety wyborców. Można się z tego względu zgodzić z tezą, że kandydaci w wyborach wysuwani przez partie startują zasadniczo na lepszych warunkach i mają większe szanse sukcesu niż pozostali kandydaci. W tym właśnie kontekście należy widzieć przekonanie KE, że zamknięcie obywatelom innych państw członkowskich drogi do członkostwa w partiach ogranicza ich bierne prawa wyborcze. Nie ma co prawda przeszkód, aby partie wysuwały jako kandydatów osoby niebędące ich członkami. Korzystanie z takich rozwiązań wydaje się jednak raczej wyjątkowe. Oczywiście jest też możliwe, że

obywatele Unii kandydujący do Parlamentu Europejskiego lub w wyborach lokalnych poza partyjnymi komitetami wyborczymi odniosą sukces i wyeliminują kandydatów partyjnych. Rzecz jednak w tym, aby dla obywateli Unii były otwarte wszystkie możliwości korzystania z praw wyborczych, takie same jak dla obywateli danego państwa.

Komisja podkreśla, że położenie nacisku na rzeczywiste rozszerzenie możliwości korzystania z biernego prawa wyborczego obywateli Unii na zasadzie równości jest podyktowane dążeniem do wzmocnienia demokratycznego charakteru Unii i pogłębienia integracji obywateli Unii²⁷. Chodzi o to, aby razem z mającym największe znaczenie w praktyce prawem obywateli Unii do przemieszczania się na terytorium państw członkowskich rozwijać dalsze prawa, które przyczynią się do włączania migrujących obywateli do spraw społeczności, w której zamieszkują²⁸. W korzystaniu z praw wyborczych przejawia się wprost ich udział w życiu politycznym, a członkostwo w partiach ten udział urealnia.

8. Opór wobec przyznania członkostwa w partiach obywatelom Unii ma źródło m.in. w roli, jaką odgrywają partie w pluralistycznym systemie politycznym państwa. Według przytaczanego już art. 11 ust. 1 zd. drugie Konstytucji ogólnym celem zrzeszania się obywateli w partiach jest „wpływanie metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa”. Komentatorzy podkreślają, że nie jest to równoznaczne z samym kształtowaniem tej polityki. Syntetyczne sformułowanie konstytucyjne jest konkretyzowane poprzez wyodrębnianie różnych funkcji partii. Jedną z podstawowych jest funkcja wyborcza²⁹.

Na tym tle rodzi się wątpliwość, czy osobom niebędącym obywatelami polskimi należy przyznawać udział we wpływaniu na kształtowanie polityki państwa³⁰. Można zauważyć, że status obywateli Unii jako członków partii może być ukształtowany w statucie lub w innych dokumentach partyjnych w szczególny sposób, niepokrywający się w pełni ze statusem członków – obywateli danego państwa³¹. Można sobie wyobrazić ograniczenia odnośnie do udziału obywateli Unii we władzach partii albo reprezentowania ich na zewnątrz³². O możliwych zróżnicowaniach świadczą

²⁷ Por. o tym szeroko A. Sikora, *Zagadnienia demokratycznego charakteru Unii Europejskiej*, [w:] S. Biernat (red.), *System prawa...*, t. 1, s. 463 i n.

²⁸ Por. S. Biernat, *Obywatelstwo...*, s. 592.

²⁹ Por. J. Sułkowski, *Komentarz do art. 11 Konstytucji...*, s. 361; W. Sokolewicz, M. Zubik, *Konstytucja...*, s. 381; P. Tuleja, *Komentarz do art. 11 Konstytucji...*, s. 59.

³⁰ W literaturze pojawiła się propozycja odróżnienia zrzeszania się obywateli w celu wpływania na kształtowanie polityki państwa od zrzeszania się wyborców w celu wpływu na kształtowanie polityk samorządowych i polityki Unii, co umożliwiłoby członkostwo w partiach obywatelom Unii. Por. M. Dąbrowski, *Konstytucyjny aspekt...*, s. 123.

³¹ Stosownie do § 2 ust. 3 pkt 1 niemieckiej ustawy o partiach politycznych (w brzmieniu nadanym przez obwieszczenie z 31.01.1994 r. ze zmianami) polityczne zrzeszania nie są partiami, jeżeli większość ich członków, albo większość członków zarządu jest cudzoziemcami.

³² Por. P. Uziębło, *Kilka uwag...*, s. 315.

przykłady z innych państw członkowskich³³. Istotne jest tylko zachowanie równości przy wysuwaniu i popieraniu kandydatur członków partii w wyborach lokalnych i do Parlamentu Europejskiego. Prawo unijne nie wnika natomiast w inne aspekty organizacji i funkcjonowania partii.

Wprowadzenie niektórych ograniczeń dla członków partii z innych państw członkowskich poza dziedziną kandydowania w wyborach pozwala na rozproszenie obaw co do ewentualnego przejścia przez nich kontroli nad partiami, czy choćby wywierania nadmiernego wpływu. Skoro członkostwo takich osób w partiach w 25 państwach członkowskich UE nie stworzyło takiego zagrożenia, nie ma powodu, aby się go obawiać w Polsce. Nie ma też podstaw do zakładania, że status partii w świetle Konstytucji w Polsce jest na tyle swoisty w porównaniu z innymi państwami, aby go uznać za element tożsamości narodowej czy konstytucyjnej naszego państwa.

Motywy omawianej tu aktywności Komisji Europejskiej na rzecz praw wyborczych obywateli Unii jest spostrzeżenie o ich zbyt ich skromnym udziale w życiu politycznym państw czy społeczności, w których mieszkają, a nie nadmiernym. Potwierdzeniem tego mogą być dane dotyczące ostatnich wyborów w Polsce, jakie udało się ustalić na podstawie dokumentów Państwowej Komisji Wyborczej. Są to dane dotyczące czynnego prawa wyborczego³⁴. Nie ma natomiast dostępnych informacji o korzystaniu z biernego prawa wyborczego przez obywateli Unii ani o ich ewentualnych sukcesach wyborczych.

9. Można sobie wyobrazić rozmaite scenariusze co do tego, jakie będą następstwa wniesienia skargi przez Komisję do TSUE przeciwko Polsce. Poniższe refleksje mają charakter hipotetycznych przewidywań. Wypada zacząć od scenariuszy pozytywnych.

Jest możliwe, że Polska³⁵ po zapoznaniu się ze skargą Komisji uzna trafność powołanych w niej argumentów i doprowadzi do odpowiedniej zmiany w ustawie o partiach politycznych. W takim przypadku prawdopodobne jest wycofanie skargi z TSUE przez Komisję i zakończenie w ten sposób postępowania.

Inną możliwością jest jednak to, że Polska nie zaakceptuje stanowiska Komisji i będzie bronić swoich racji w postępowaniu przed TSUE. Jeżeli jednak TK nie podzieli tych racji i wyda wyrok, w którym stwierdzi uchybienie zobowiązań traktatowych, obowiązkiem Polski będzie wykonanie tego wyroku, czyli dokonanie zmiany prawa. W tym scenariuszu zakłada się, że omawiany obowiązek zostanie zrealizowany.

³³ Por. cząstkowe informacje, K. Wójtowicz, *Obywatelstwo...*, s. 276.

³⁴ W wyborach do rad gmin przeprowadzonych w październiku 2018 r. uprawnionych do głosowania do rad w gminach do 20 tys. mieszkańców, powyżej 20 tys. mieszkańców oraz do rad dzielnic m.st. Warszawy było w sumie 2416 obywateli Unii niebędących obywatelami polskimi. Wydano takim osobom 1834 karty do głosowania. Z kolei w spisach wyborców przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w maju 2019 r. ujęto 2513 obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi. Por. o źródłach tych informacji: S. Biernat, *Obywatelstwo...*, s. 597.

³⁵ Przed TSUE państwo członkowskie reprezentuje jego rząd.

Byłoby to zgodne z tym, jak postępują państwa członkowskie po wydaniu przeciwko nim wyroków TSUE.

Niestety, nie można jednak wykluczyć scenariuszy negatywnych. Polegałyby one na wyraźnej albo faktycznej odmowie wykonania przez Polskę wyroku TSUE, jeśli okazałby się dla Polski niekorzystny. Gdyby tak się stało, należy się spodziewać uruchomienia przez Komisję Europejską procedury z art. 260 ust. 2 TFUE i wniesienia nowej skargi przeciwko Polsce do TSUE. Trybunał wyda wówczas kolejny wyrok, w którym w razie stwierdzenia faktu niezastosowania się do wcześniejszego wyroku zostanie nałożona na Polskę kara pieniężna. Prawdopodobnie będzie to kumulatywnie kara w formie ryczałtu i kary okresowej (art. 260 ust. 2 akapit 2)³⁶. Byłoby to rozwiązanie nader niekorzystne, ale nie można go wykluczyć. Od pewnego czasu występuje bowiem w Polsce lekceważenie wyroków TSUE.

Jednym ze sposobów dyskredytowania orzecznictwa TSUE stało się od niedawna przeciwstawianie mu orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Niebezpieczne to zjawisko polega na tym, że badanie zgodności działań organów polskich z prawem unijnym, do czego jest właściwy TSUE, jest sztucznie przeobrażane w badanie zgodności prawa unijnego z Konstytucją przez TK.

Zjawisko to zostało określone wyżej jako niebezpieczne, ponieważ odbiega od występującego dawniej w orzecznictwie TK poszanowania wzajemnych kompetencji przez oba trybunały, a także w razie potrzeby, współpracy z wykorzystaniem stosownych instrumentów proceduralnych³⁷.

Problem prawny w omawianej tutaj sprawie dotyczy, jak wiadomo, tego, czy polskie prawo niedopuszczające członkostwa w partiach obywateli Unii jest zgodne z przepisami unijnymi o obywatelstwie Unii. Jest jednak prawdopodobne, że problem ten zostanie przekształcony np. przez prokuratora generalnego albo grupę posłów z koalicji rządzącej we wniosku skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego. To przekształcenie może przybrać postać przedstawienia TK do rozstrzygnięcia zagadnienia: czy przepisy prawa unijnego dotyczące praw wyborczych obywateli Unii rozumiane w ten sposób, że wymagają umożliwienia obywatelom Unii należenia do partii w Polsce, są zgodne Konstytucją RP. W takiej sytuacji, w intencji wnioskodawców, wyrok Trybunału Konstytucyjnego, który orzekłby o niezgodności prawa unijnego z Konstytucją, miałyby na celu pozbawienia praktycznie skuteczności w Polsce wyroku TSUE orzekającego o uchybieniu zobowiązań traktatowych.

Oczywiście nie można do końca przewidzieć, jakie byłoby orzeczenie TK w razie zrealizowania się omawianego scenariusza. Niestety, jest obecnie mało prawdopodobne, aby wydał postanowienie o umorzeniu postępowania z powodu niedopuszczalności wydaniu wyroku, co byłoby rozwiązaniem prawidłowym (art. 59 ust. 1

³⁶ Por. o takiej możliwości w świetle orzecznictwa TSUE: A. Sikora, *Sankcje finansowe w razie niewykonania wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011, s. 208 i n.

³⁷ Por. postanowienie TK z 19 grudnia 2006, P 37/05, OTK ZU 11A/2006, poz. 177; wyrok TK z 16 listopada 2011 r., SK 45/09, OTK ZU 9A/2011, poz. 97.

pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym)³⁸.

Gdyby jednak TK zdecydował się na orzekanie merytoryczne, znowu mogłyby wejść w grę dwa scenariusze.

Pierwszy z nich polegałby na kontynuacji dawnego orzecznictwa, wyznaczonego przez omówiony już wyrok K 18/04. Tak jak w tamtym wyroku TK orzekł o dopuszczalności przyznania praw wyborczych obywatelom Unii, mimo że prawa te zostały w Konstytucji wyrażone jako prawa obywatelskie, tak i w obecnie omawianej, hipotetycznej sytuacji TK mógłby orzec, że konstytucyjne prawo obywateli polskich do członkostwa w partiach może zostać przyznane także obywatelom Unii. W jednym i drugim przypadku jako uzasadnienie służy „nieekskluzywny” charakter omawianych obywatelskich praw konstytucyjnych, a także wykładnia Konstytucji przyjazna dla integracji europejskiej.

Nie da się jednak wykluczyć innego scenariusza. W ostatnim czasie należy bowiem odnotować orzecznictwo TK podważające skuteczność prawa unijnego i orzecznictwa TSUE w Polsce³⁹. Możliwe jest zatem, że TK wydałby wyrok, w którym orzekłby, iż wynikające z prawa unijnego wymaganie otwarcia członkostwa w partiach dla obywateli Unii jest niezgodne z Konstytucją RP. Jako argumenty mogłyby zostać przywołane zasady: nadrzędności konstytucji, suwerenności narodu i zasada przyznania (art. 5 ust. 2 i art. 4 ust. 1 TFUE), wraz z konkluzją, że TSUE wykroczył poza kompetencje przekazane Unii, czyli działał *ultra vires*.

10. Jak się okazuje, rozwinięcie myśli Krzysztofa Wójtowicza dotyczących interpretacji art. 11 Konstytucji może w obecnej, niestabilnej sytuacji prowadzić do rozmaitych, niejednoznacznych przewidywań. Zweryfikuje je przyszłość.

³⁸ Tj. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393.

³⁹ Por. w szczególności wyroki TK: z 14 lipca 2021 r., P 7/20 i z 7 października 2021 r., K 3/21. To ostatnie rozstrzygnięcie jest odpowiedzią na orzecznictwo TSUE, a zwłaszcza na wyrok z 2 marca 2021 r., C-824/18, A.B., ECLI:EU:C:2021:153. Por. też S. Biernat, E. Łętowska, *Komentarz do oświadczenia sędziów Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku z 10 października 2021 r.*, Monitor Konstytucyjny, <https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/20015> [dostęp 29.07.2022].

