



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO

JEANA RICHARDA DE LA TOURA

przedstawiona w dniu 11 stycznia 2024 r.¹

Sprawa C-808/21

**Komisja Europejska
przeciwko**

Republice Czeskiej

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Obywatelstwo Unii –
Artykuł 22 TFUE – Prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych i w wyborach do
Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim miejsca zamieszkania na takich samych
zasadach jak obywatele tego państwa – Obywatele Unii mający miejsce zamieszkania w Republice
Czeskiej, którzy nie mają obywatelstwa czeskiego – Brak prawa do przystąpienia do partii
politycznej – Kandydowanie w wyborach lokalnych lub w wyborach do Parlamentu
Europejskiego na warunkach innych niż te przewidziane dla obywateli – Artykuł 10 TUE –
Zasada demokracji – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej – Artykuły 12, 39 i 40 –
Względy uzasadniające – Artykuł 4 ust. 2 TUE

Spis treści

I.	Wprowadzenie	3
II.	Ramy prawne	3
A.	Prawo Unii	3
1.	Traktat FUE	3
2.	Karta	4
3.	Dyrektywa 93/109/WE	5
4.	Dyrektywa 94/80/WE	5
B.	Prawo czeskie	6

¹ Język oryginału: francuski.

1. Ustawa o partiach politycznych	6
2. Ustawa o wyborach do rad gmin	6
3. Ustawa o wyborach do Parlamentu Europejskiego	6
III. Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi	7
IV. Żądania stron	8
V. Analiza	8
A. W przedmiocie zarzutu niedopuszczalności podniesionego przez Republikę Czeską	9
1. Argumentacja stron	9
2. Ocena	9
B. Co do istoty	10
1. W przedmiocie podstawy skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego	10
a) Argumentacja stron	10
1) Komisja	10
2) Republika Czeska	13
b) Ocena	15
2. W przedmiocie istnienia ograniczenia w wykonywaniu praw wyborczych	20
a) Argumentacja stron	20
1) Komisja	20
2) Republika Czeska	22
b) Ocena	23
3. W przedmiocie uzasadnienia ograniczenia w przystępowaniu do partii politycznej	24
a) Argumentacja stron	24
1) Komisja	24
2) Republika Czeska	25
3) Rzeczpospolita Polska, interwenient	26
b) Ocena	26

VI.	W przedmiocie kosztów	28
VII.	Wnioski	28
VIII.	Załącznik I: Zasady finansowania partii politycznych dostarczone przez Komisję	28
IX.	Załącznik II: Informacje dostarczone przez Republikę Czeską co do składu list i kandydatów wybranych w wyborach do Parlamentu Europejskiego i w wyborach lokalnych	29

I. Wprowadzenie

1. W swojej skardze wniesionej na podstawie art. 258 TFUE i opartej na art. 22 TFUE Komisja Europejska zwraca się do Trybunału o stwierdzenie, że Republika Czeska uchybiła ciążącym na niej na podstawie tego postanowienia zobowiązaniom zasadniczo z tego względu, że nie przyznając prawa do bycia członkiem partii politycznej obywatelom Unii Europejskiej, którzy nie mają obywatelstwa czeskiego, ale mają miejsce zamieszkania na jej terytorium², spowodowała, że ich szanse na bycie wybranymi w wyborach lokalnych lub w wyborach do Parlamentu Europejskiego są mniejsze niż obywateli czeskich³.

2. W niniejszej opinii wyjaśnię powody, dla których opinia Republiki Czeskiej, zgodnie z którą należy ograniczyć się do literalnej wykładni brzmienia art. 22 TFUE w tym sensie, że reguluje on wyłącznie przesłanki ustawowe kandydowania, nie może zostać uwzględniona, oraz wyjaśnię, że przeciwnie, analiza kontekstualna i celowościowa zobowiązań wynikających z tego postanowienia prowadzi do uznania, iż podnoszony przez Komisję zarzut oparty na naruszeniu skutecznego wykonywania prawa do kandydowania jest zasadny.

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

1. *Traktat FUE*

3. Artykuł 20 TFUE ma następujące brzmienie:

„1. Ustanawia się obywatelstwo Unii. Obywatelem Unii jest każda osoba mająca obywatelstwo państwa członkowskiego. Obywatelstwo Unii ma charakter dodatkowy w stosunku do obywatelstwa krajowego, nie zastępując go jednak.

2. Obywatele Unii korzystają z praw i podlegają obowiązkom przewidzianym w traktatach. Mają między innymi prawo do:

[...]

² Zwanym dalej „»przemieszczającymi się« obywatelami Unii”.

³ Komisja wniosła identyczną skargę skierowaną przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (sprawa C-814/21), która jest rozpatrywana w sposób skoordynowany. Wspólna rozprawa w tych dwóch sprawach odbyła się w dniu 12 września 2023 r.

- b) głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach lokalnych w państwie członkowskim, w którym mają miejsce zamieszkania, na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa;

[...]

Prawa te są wykonywane na warunkach i w granicach określonych przez traktaty i środki przyjęte w ich zastosowaniu”.

4. Artykuł 22 TFUE stanowi:

„1. Każdy obywatel Unii mający miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie jest obywatelem, ma prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych w państwie członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania, na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa. Prawo to jest wykonywane z zastrzeżeniem szczegółowych warunków ustalonych przez Radę, stanowiącą jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Parlamentem Europejskim; warunki te mogą przewidywać odstępstwa, jeśli uzasadniają to specyficzne problemy państwa członkowskiego.

2. Bez uszczerbku dla postanowień art. 223 ust. 1 i przepisów przyjętych w celu jego wykonania, każdy obywatel Unii mający miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie jest obywatelem, ma prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania, na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa. Prawo to jest wykonywane z zastrzeżeniem szczegółowych warunków ustalonych przez Radę, stanowiącą jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Parlamentem Europejskim; warunki te mogą przewidywać odstępstwa, jeśli uzasadniają to specyficzne problemy państwa członkowskiego”.

2. Karta

5. Artykuł 12 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej⁴, zatytułowany „Wolność zgromadzania się i stowarzyszania się”, ma następujące brzmienie:

„1. Każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się oraz do swobodnego stowarzyszania się na wszystkich poziomach, zwłaszcza w sprawach politycznych, związkowych i obywatelskich, z którego wynika prawo każdego do tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla obrony swoich interesów.

2. Partie polityczne na poziomie Unii przyczyniają się do wyrażania woli politycznej jej obywateli”.

⁴ Zwanej dalej „kartą”.

3. Dyrektywa 93/109/WE

6. Zgodnie z motywem czwartym dyrektywy Rady 93/109/WE z dnia 6 grudnia 1993 r. ustanawiającej szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami⁵:

„mając na uwadze, [...] [że] art. 8b ust. 2 traktatu o WE określa jedynie możliwość wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego, bez uszczerbku dla przepisów art. 138 ust. 3 traktatu o WE, który przewiduje wprowadzenie jednolitej procedury wyborczej we wszystkich państwach członkowskich; dąży on przede wszystkim do zniesienia wymogu obywatelstwa, który obecnie musi być spełniony w większości państw członkowskich w celu wykonywania tych praw”.

7. Artykuł 1 ust. 1 tej dyrektywy stanowi:

„Niniejsza dyrektywa ustanawia szczegółowe warunki, według których obywatele Unii mający miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, wykonują prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego”.

4. Dyrektywa 94/80/WE

8. Dyrektywa Rady 94/80/WE z dnia 19 grudnia 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 obywatelami⁶, wskazuje w motywie piątym:

„mając na uwadze, [...] [że] zamiarem art. 8b ust. 1 [traktatu WE] jest zapewnienie wszystkim obywatelom Unii, bez względu na to, czy są obywatelami państwa członkowskiego miejsca zamieszkania czy nie, możliwości wykonywania w tym państwie prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych na takich samych warunkach; z tego względu warunki wobec obywateli Unii niemających obywatelstwa odnośnego państwa, w szczególności dotyczące okresu i dowodu miejsca zamieszkania, powinny być takie same jak warunki stawiane obywatelom tego państwa członkowskiego, jeśli takie warunki są w ogóle stawiane; od obywateli Unii niebędących obywatelami danego państwa członkowskiego nie można wymagać spełnienia dodatkowych specjalnych warunków, chyba że w wyjątkowych sytuacjach odmienne traktowanie obywateli własnych i obcych jest uzasadnione szczególnymi okolicznościami”.

9. Artykuł 1 ust. 1 tej dyrektywy stanowi:

„Niniejsza dyrektywa ustanawia szczegółowe warunki, według których obywatele Unii mający miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, wykonują w tym państwie prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych”.

⁵ Dz.U. 1993, L 329, s. 34 – wyd. spec. w jęz. czeskim, rozdz. 20, t. 1, s. 7.

⁶ Dz.U. 1994, L 368, s. 38 – wyd. spec. w jęz. czeskim, rozdz. 20, t. 1, s. 12.

B. Prawo czeskie

1. Ustawa o partiach politycznych

10. Artykuł 1 ust. 1 zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích (ustawy nr 424/1991 o zrzeszaniu się w partie polityczne i w ruchy polityczne) z dnia 2 października 1991 r.⁷, ze zmianami, przewiduje:

„Obywatele mają prawo do zrzeszania się w partie polityczne i w ruchy polityczne (zwane dalej »partiami i ruchami«). Wykonywanie tego prawa pozwala obywatelom na uczestniczenie w życiu politycznym społeczeństwa, w szczególności w tworzeniu ciał ustawodawczych oraz organów regionalnych i lokalnych jednostek samorządu terytorialnego [...]”.

11. Artykuł 2 ust. 3 tej ustawy stanowi:

„Każdy obywatel, który ukończył 18 lat, może zostać członkiem partii lub ruchu; jednakże może on być członkiem tylko jednej partii lub ruchu”.

2. Ustawa o wyborach do rad gmin

12. Artykuł 20 ust. 1 zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů (ustawy nr 491/2001 o wyborach do rad gmin oraz o zmianie niektórych ustaw) z dnia 6 grudnia 2001 r., ze zmianami⁸, stanowi:

„Partię wyborczą mogą tworzyć zgodnie z niniejszą ustawą zarejestrowane partie polityczne i ruchy polityczne [...], których działalność nie została zawieszona, a także koalicje takich partii, kandydaci niezależni, stowarzyszenia kandydatów niezależnych lub stowarzyszenia partii politycznych lub ruchów politycznych i kandydatów niezależnych”.

3. Ustawa o wyborach do Parlamentu Europejskiego

13. Artykuł 21 ust. 1 zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů (ustawy nr 62/2003 o wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz o zmianie niektórych ustaw)⁹ z dnia 18 lutego 2003 r. stanowi:

„Listy kandydatów w wyborach do Parlamentu Europejskiego mogą być zgłaszane przez zarejestrowane partie polityczne i ruchy polityczne, których działalność nie została zawieszona [...], a także przez ich koalicje [...]”.

14. Artykuł 22 ust. 2 i 3 tej ustawy głosi:

„2) Do listy kandydatów należy dołączyć dokument potwierdzający obywatelstwo kandydata oraz podpisane przez kandydata oświadczenie wskazujące, że wyraża on zgodę na kandydowanie, że nie są mu znane żadne przeszkody co do jego kandydowania, w stosownych przypadkach, że przeszkody te znikną w dniu wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz że nie występował

⁷ Zwanej dalej „ustawą o partiach politycznych”.

⁸ Zwanej dalej „ustawą o wyborach do rad gmin”.

⁹ Zwanej dalej „ustawą o wyborach do Parlamentu Europejskiego”.

z wnioskiem o wpisanie na żadną inną listę kandydatów w wyborach do Parlamentu Europejskiego, i to nawet w innym państwie członkowskim. Kandydat wskazuje również w swoim oświadczeniu miejsce zamieszkania lub, jeśli jest on obywatelem innego państwa członkowskiego, miejsce pobytu i datę urodzenia. Oświadczenie kandydata może zostać sporządzone w języku czeskim lub w jednym z języków roboczych Unii [...] zgodnie z art. 4.

3) Jeśli kandydat jest obywatelem innego państwa członkowskiego, oprócz informacji określonych w ust. 2 podaje on w oświadczeniu miejsce urodzenia oraz adres ostatniego miejsca pobytu w państwie członkowskim pochodzenia, dołączając oświadczenie, w którym oświadcza, że nie został pozbawiony prawa kandydowania w swoim państwie członkowskim pochodzenia, oraz dołącza do listy kandydatów dokumenty, o których mowa w ust. 2”.

III. Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

15. W 2010 r. Komisja zbadała w ramach systemu EU Pilot 1300/10/JUST zgodność z art. 22 TFUE ograniczenia prawa do przystąpienia do partii politycznej wyłącznie do obywateli czeskich.

16. Ponieważ informacje udzielone przez Republikę Czeską nie rozwiały wątpliwości Komisji dotyczących uchybienia przez to państwo członkowskie zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy art. 22 TFUE, w dniu 22 listopada 2012 r. Komisja wystosowała do niej wezwanie do usunięcia uchybienia. W swych uwagach w odpowiedzi z dnia 22 stycznia 2013 r. owo państwo członkowskie zakwestionowało jakiekolwiek naruszenie prawa Unii ze względu na brak zgody co do wykładni tego artykułu, a w szczególności zawartego w nim wyrażenia „na takich samych zasadach”. Państwo to podniosło, że artykuł ten nie nakłada na państwa członkowskie obowiązku umożliwienia obywatelom innych państw członkowskich stawiania się członkiem partii politycznych lub zakładania partii politycznych.

17. W dniu 22 kwietnia 2014 r. Komisja wydała uzasadnioną opinię, w której podtrzymała, że odmawiając „przemieszczającym się” obywatelom Unii prawa do założenia partii politycznej lub ruchu politycznego oraz prawa do stania się członkiem partii politycznej lub uczestnictwa w ruchu politycznym, Republika Czeska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 22 TFUE.

18. W odpowiedzi z dnia 20 czerwca 2014 r. Republika Czeska wskazała, że środki, które przyjęła, należy uznać za proporcjonalne, a zatem zgodne z prawem Unii.

19. Pismem z dnia 2 grudnia 2020 r. europejski komisarz ds. sprawiedliwości zwrócił się do Republiki Czeskiej o poinformowanie go o ewentualnej zmianie jej stanowiska lub o przyjętych zmianach ustawodawczych mających na celu zapewnienie „przemieszczającym się” obywatelom Unii rozpatrywanych praw.

20. Nie otrzymawszy odpowiedzi na to pismo, Komisja wniosła niniejszą skargę, ograniczając jej przedmiot do ograniczenia statusu członka partii politycznej wyłącznie do obywateli czeskich. Komisja wyjaśniła, że jeśli chodzi o kwestię prawa do założenia partii politycznej przez „przemieszczających się” obywateli Unii, powołaną podczas wcześniejszych etapów postępowania, zastrzega sobie możliwość podniesienia jej w ramach odrębnego postępowania.

IV. Żądania stron

21. W swojej skardze Komisja wnosi do Trybunału o:

- stwierdzenie, że „odmawiając obywatelom Unii niebędącym obywatelami czesкими, ale mającym miejsce zamieszkania w Republice Czeskiej, prawa do stania się członkiem partii politycznej lub uczestnictwa w ruchu politycznym^[10], [to państwo członkowskie] uchybiło zobowiązaniom, które ciąży na nim na mocy art. 22 [TFUE]”, oraz
- obciążenie Republiki Czeskiej kosztami postępowania.

22. Republika Czeska wnosi, tytułem żądania głównego, o stwierdzenie niedopuszczalności skargi oraz, tytułem żądania ewentualnego, o jej oddalenie jako bezzasadnej. Wnosi ona również o obciążenie Komisji kosztami postępowania.

23. Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 19 maja 2022 r. Rzeczpospolita Polska została dopuszczona w charakterze interwenienta popierającego żądania Republiki Czeskiej.

24. W tym kontekście w swych uwagach interwenienta Rzeczpospolita Polska przedstawiła uwagi dotyczące wykonywania praw ustanowionych w art. 22 TFUE, praw wyborczych obywateli Unii w wyborach do Parlamentu Europejskiego i w wyborach lokalnych na mocy prawa czeskiego, a także uprawnień wynikających z art. 22 TFUE oraz z „przynależności” do partii politycznej.

25. Komisja podsumowuje swoje uwagi dotyczące tych trzech grup argumentów, podtrzymując żądania swojej skargi.

V. Analiza

26. Na poparcie swojej skargi przeciwko Republice Czeskiej o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, opartej na art. 22 TFUE i dotyczącej przepisów krajowych, które przyznają prawo do przystąpienia do partii politycznej wyłącznie obywatelom czeskim, Komisja wyjaśnia, że owo państwo członkowskie narusza owo postanowienie, nie przestrzegając zasady niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową, która nakłada na nie obowiązek zagwarantowania „przemieszczającym się” obywatelom Unii prawa do kandydowania w wyborach lokalnych lub w wyborach do Parlamentu Europejskiego na takich samych zasadach jak te mające zastosowanie do jego obywateli.

27. Komisja podkreśla znaczenie możliwości przystąpienia do partii podczas wyborów oraz podnosi w szczególności, że art. 12 ust. 2 karty stanowi, że na poziomie Unii partie polityczne przyczyniają się do wyrażania woli politycznej jej obywateli.

¹⁰ Zwanych dalej „przystępowaniem do partii politycznej”.

A. W przedmiocie zarzutu niedopuszczalności podniesionego przez Republikę Czeską

1. Argumentacja stron

28. Republika Czeska podnosi, że chociaż Komisja formalnie opiera swoją skargę na art. 22 TFUE, to jednak w jej treści powołuje się ona na naruszenie różnych innych przepisów prawa Unii.

29. To państwo członkowskie uważa, że wobec braku argumentów, które można by wywieść z art. 22 TFUE, który zgodnie z orzecznictwem Trybunału¹¹ ogranicza się do stosowania do prawa głosowania i kandydowania zasady niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową, Komisja podniosła w rzeczywistości, w odniesieniu do prawa do przystąpienia do partii politycznej, naruszenie tej zasady wyrażonej w art. 18 TFUE oraz naruszenie art. 12 ust. 1 karty.

30. W tych okolicznościach podstawa skargi nie jest zrozumiała i różni się od podstawy rozpatrywanej w ramach etapu postępowania poprzedzającego wniesienie skargi. Naraża ona Trybunał na ryzyko orzekania ultra petita.

31. Według Komisji zarówno ze skargi, jak i z jej żądań jasno wynika, że ustawa czeska która przyznaje prawo do przystąpienia do partii politycznej wyłącznie obywatelom czeskim, jest niezgodna z art. 22 TFUE oraz że do niej należy rozważenie, zgodnie z orzecznictwem Trybunału, innych norm prawa pierwotnego, w szczególności postanowień karty, w celu uwzględnienia kontekstu prawnego postanowień traktatów, a także praw podstawowych¹².

2. Ocena

32. Republika Czeska uważa, że z uzasadnienia skargi wynikają różne podstawy skargi, które stoją w sprzeczności z jej żądaniami.

33. Trybunał konsekwentnie orzeka¹³, że:

- zgodnie z art. 120 lit. c) regulaminu postępowania przed Trybunałem i z jego orzecznictwem dotyczącym tego przepisu każda skarga wszczynająca postępowanie musi zawierać przedmiot sporu, podnoszone zarzuty i argumenty, a także zwięzłe omówienie tych zarzutów. Owo wskazanie powinno być wystarczająco zrozumiałe i precyzyjne, aby umożliwić stronie pozwanej przygotowanie obrony, a Trybunałowi – dokonanie kontroli. Wynika z tego, że istotne okoliczności faktyczne i prawne, na których opiera się skarga, powinny wynikać w sposób spójny i zrozumiały z tekstu samej skargi oraz że zawarte w niej żądania powinny

¹¹ Republika Czeska przytacza wyrok z dnia 12 września 2006 r., Eman i Sevinger (C-300/04, zwany dalej „wyrokiem Eman i Sevinger”, EU:C:2006:545, pkt 53).

¹² Co się tyczy zasady niedyskryminacji, Komisja przytacza wyroki: z dnia 5 grudnia 1989 r., Komisja/Włochy (C-3/88, EU:C:1989:606, pkt 8); z dnia 17 lipca 2008 r., Raccanelli (C-94/07, EU:C:2008:425, pkt 45); a także motyw trzeci dyrektywy 93/109. Tytułem przykładu odwołuje się ona do wyroku z dnia 16 grudnia 2004 r., My (C-293/03, EU:C:2004:821, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo), dotyczącego art. 18 WE, obecnie art. 21 TFUE. W odniesieniu do praw podstawowych Komisja powołuje się na wyrok z dnia 18 czerwca 1991 r., ERT (C-260/89, EU:C:1991:254, pkt 43, 44), i przypomina te, które przytoczyła w skardze, a mianowicie wyroki: z dnia 27 kwietnia 2006 r., Komisja/Niemcy (C-441/02, EU:C:2006:253, pkt 108); z dnia 15 lipca 2021 r., The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20, EU:C:2021:602, pkt 88). W odniesieniu do wymogu zgodności przepisów krajowych z wolnością stowarzyszania się ustanowioną w art. 12 karty odsyła ona do wyroku z dnia 18 czerwca 2020 r., Komisja/Węgry (Przejrzystość stowarzyszeń) (C-78/18, EU:C:2020:476).

¹³ Zobacz w szczególności wyrok z dnia 5 czerwca 2023 r., Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów) (C-204/21, EU:C:2023:442, pkt 188–190 i przytoczone tam orzecznictwo).

zostać sformułowane w sposób jednoznaczny, aby uniknąć sytuacji, w której Trybunał orzekłby ultra petita lub nie orzekłby w przedmiocie jednego z zarzutów, oraz

- skarga wniesiona na podstawie art. 258 TFUE powinna przedstawiać zarzuty w sposób spójny i precyzyjny, aby umożliwić państwu członkowskiemu oraz Trybunałowi dokładne zapoznanie się z zakresem zarzucanego danemu państwu naruszenia prawa Unii, co jest niezbędnym warunkiem możliwości podjęcia przez to państwo skutecznej obrony oraz zbadania przez Trybunał istnienia zarzucanego temu państwu uchybienia.

34. W niniejszej sprawie z uzasadnienia skargi wynika jednoznacznie i w zgodności z uzasadnioną opinią, że art. 22 TFUE, na którym jest ona oparta, należy interpretować w jego kontekście i uwzględniając istniejące powiązania z kartą, a w szczególności z jej art. 12 ust. 1.

35. W tym względzie Komisja podniosła, że z uwagi na główną i podstawową rolę, jaką odgrywają partie polityczne w systemach wyborczych państw członkowskich oraz w celu uczestniczenia w życiu politycznym, obywatela Unii nie można uznać za uprawnionego do kandydowania w wyborach w jego państwie miejsca zamieszkania na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa, jeśli nie może on kandydować jako członek partii politycznej w rzeczonym państwie, ponieważ sytuacja ta ma negatywny wpływ na możliwości bycia wybranym.

36. Nie wynika z tego zatem, że doszło do naruszenia art. 12 ust. 1 karty¹⁴.

37. Ponadto niejednoznaczność, na którą powołuje się Republika Czeska, wydaje się związana z jej własną analizą podstawy podniesionego uchybienia, którą jej zdaniem powinien być art. 18 TFUE. Chodzi zatem o środek obrony, który państwo to mogło przedstawić w skuteczny sposób i który winien być przedmiotem badania co do istoty, a nie na etapie dopuszczalności skargi.

38. W konsekwencji proponuję Trybunałowi, aby oddalił ten zarzut niedopuszczalności.

B. Co do istoty

1. W przedmiocie podstawy skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego

a) Argumentacja stron

1) Komisja

39. Instytucja ta przypomina, że art. 20 ust. 2 lit. b) oraz art. 22 TFUE wymagają konkretnie, aby „przemieszczający się” obywatele Unii mogli kandydować w wyborach lokalnych lub w wyborach do Parlamentu Europejskiego „na takich samych zasadach”¹⁵ jak obywatele tego państwa. Przyznaje ona, że art. 22 TFUE nie określa różnych konkretnych sposobów zapewnienia równego traktowania, lecz uważa, iż ustanawia on ogólny i powszechny obowiązek równego traktowania. Obowiązek ten zobowiązuje państwa członkowskie, wobec braku wyczerpującej listy wymogów,

¹⁴ Zobacz analogicznie wyrok z dnia 30 września 2010 r., Komisja/Belgia (C-132/09, EU:C:2010:562, pkt 40, 41).

¹⁵ Wyróżnienie własne.

w tym tego dotyczącego przystępowania do partii politycznej, do zapewnienia, by istniejące przepisy pozwalały obywatelom Unii głosować i kandydować w wyborach lokalnych i w wyborach do Parlamentu Europejskiego na takich samych zasadach jak ich obywatele.

40. Tym samym, aby uznać, że wspomniany obowiązek jest skutecznie wypełniany, należy zbadać kwestię istnienia w państwie członkowskim prawnych lub faktycznych przeszkód uniemożliwiających lub utrudniających „przemieszczającym się” obywatelom Unii korzystanie z jednej z form kandydowania formalnie dostępnych na podstawie prawa krajowego¹⁶.

41. Komisja opiera się także na orzecznictwie Trybunału, zgodnie z którym po pierwsze, chociaż do państw członkowskich należy obecnie regulowanie aspektów dotyczących wyborów do Parlamentu Europejskiego, które nie zostały zharmonizowane na poziomie Unii, to muszą one przy tym przestrzegać prawa Unii¹⁷. Po drugie, środek krajowy, który mógłby ograniczać wykonywanie podstawowych wolności gwarantowanych przez traktat, może zostać usprawiedliwiony w świetle prawa Unii interesem ogólnym wyłącznie wówczas, gdy jest on zgodny z prawami podstawowymi gwarantowanymi przez prawo Unii¹⁸.

42. W tym względzie podnosi ona, że ograniczenia w wykonywaniu prawa do założenia partii politycznej oraz prawa do przystąpienia do partii politycznej stanowią bez wątpienia ograniczenia podstawowego prawa do swobodnego stowarzyszania się, określonego w art. 12 ust. 1 karty, którego brzmienie odpowiada art. 11 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności¹⁹.

43. Komisja uważa bowiem, że z uwagi na centralną i podstawową rolę, jaką odgrywają partie polityczne w systemach wyborczych państw członkowskich, obywatela Unii nie można uznać za uprawnionego do kandydowania w wyborach w jego państwie miejsca zamieszkania na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa, jeśli nie może on kandydować jako członek partii politycznej w tym państwie.

44. Podnosi ona zatem, że:

- we wszystkich państwach członkowskich partie polityczne pozostają istotną formą uczestniczenia w życiu politycznym i najpowszechniejszym sposobem uczestnictwa w wyborach w charakterze kandydatów oraz
- znaczenie partii politycznych zostało również uznane w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka²⁰ i podkreślone w wytycznych dotyczących regulacji partii politycznych Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisji Weneckiej)²¹.

¹⁶ Argument ten jest popierany w odpowiedzi na uwagi interwenienta Rzeczypospolitej Polskiej.

¹⁷ Komisja odnosi się w tym względzie do wyroku Eman i Sevinger.

¹⁸ Komisja odwołuje się do wyroku z dnia 27 kwietnia 2006 r., Komisja/Niemcy (C-441/02, EU:C:2006:253, pkt 108).

¹⁹ Podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., zwanej dalej „EKPC”.

²⁰ Komisja przytacza wyroki ETPC: z dnia 30 stycznia 1998 r. w sprawie Zjednoczona Komunistyczna Partia Turcji i in. przeciwko Turcji (CE:ECHR:1998:0130JUD001939292, § 44), i w odniesieniu do znaczenia partii politycznych, tytułem przykładu: z dnia 25 maja 1998 r. w sprawie Partia Socjalistyczna i in. przeciwko Turcji (CE:ECHR:1998:0525JUD002123793, § 41); z dnia 13 lutego 2003 r. w sprawie Refah Partisi (Partia Dobrobytu) i in. przeciwko Turcji (CE:ECHR:2003:0213JUD004134098, § 86–89).

²¹ Zwane dalej „wytycznymi Komisji Weneckiej”. Zobacz wydanie drugie tych wytycznych (opracowanie nr 881/2017). Komisja odnosi się do komentarzy zawartych w pkt 1 (s. 5), a także do pkt 17 i 18 (s. 9). Co się dotyczy więzów, jakie ustanawiają partie między obywatelami a osobami pełniącymi funkcje publiczne, instytucja ta odwołuje się do pkt 18 (s. 9).

45. Komisja dodaje, że powody wskazane w art. 11 ust. 2 EKPC, które mogą uzasadniać ograniczenie wykonywania prawa do swobodnego stowarzyszania się, do których należy się odnieść na podstawie art. 52 ust. 3 karty, w sposób oczywisty nie mają zastosowania w niniejszej sprawie.

46. W odpowiedzi na argumenty dotyczące ograniczonego zakresu art. 22 TFUE związanego z kompetencją państw członkowskich w zakresie działalności politycznej²² Komisja podnosi po pierwsze, że zakres zastosowania dyrektyw 93/109 i 94/80, które regulują kwestie o charakterze administracyjnym lub proceduralnym dotyczące rozpatrywanych praw wyborczych, nie wyczerpuje zakresu zakazu wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową wynikającego z art. 22 TFUE. Ów zakres zastosowania nie może służyć jako podstawa lub uzasadnienie wykładni zawężającej zakresu prawa pierwotnego²³. Ponadto z jednej strony takie rozumowanie prowadziłoby do konieczności dopuszczenia dyskryminacji w odniesieniu do innych przepisów, takich jak te dotyczące kampanii wyborczych, na przykład w zakresie spotkań czy plakatów. Z drugiej strony Republika Czeska nie może wyciągać wniosków z wyroku *Eman i Sevinger*²⁴, którego przedmiotem są prawa wyborcze obywateli innych państw członkowskich.

47. Po drugie, Komisja kwestionuje, by ograniczenie działalności politycznej obywateli innych państw członkowskich mogło być dopuszczone przez art. 16 EKPC²⁵, i podkreśla, że obecnie należy uwzględnić pojęcie „obywatelstwa Unii” i praw, które są z nim związane. Przypomina ona w tym względzie, że nie kwestionuje, iż państwa członkowskie mogą przyjmować środki mające na celu ograniczenie uczestnictwa „przemieszczających się” obywateli Unii w krajowych wyborach parlamentarnych, ale podkreśla ona fakt, że zakres przyjętych środków nie może iść tak daleko, aby zagrażać równym warunkom uczestnictwa tych obywateli w wyborach lokalnych i w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Podnosi ona również, że z wyjątkiem Republiki Czeskiej i innego państwa członkowskiego, żadne państwo członkowskie nie przewiduje takiego ograniczenia.

48. Po trzecie, w odniesieniu do konstytucyjnego aspektu ograniczenia uczestnictwa w partiach politycznych z powodu ich znaczenia na poziomie krajowym, uzasadnionego odwołaniem się Republiki Czeskiej do wyroku *Nejvyšší správní soud* (najwyższego sądu administracyjnego, Republika Czeska)²⁶, Komisja zauważa, że w pkt 9 tego wyroku wyraźnie wskazano, iż przedmiotem postępowania była decyzja o zmianie statutu rzeczzonej partii, nie zaś „zarzucane naruszenie praw obywateli Unii [...] w zakresie warunków ich uczestnictwa w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach lokalnych”. Ponadto, co się tyczy wykładni *Listina základních práv a svobod* (karty podstawowych praw i wolności), która stanowi część czeskiego porządku konstytucyjnego, dokonanej przez *Nejvyšší správní soud* (najwyższy sąd administracyjny), zgodnie z którą przystąpienie do partii politycznych osób, które nie są

²² Zobacz pkt 51, 52 niniejszej opinii.

²³ Podnosi ona, że w tym względzie argument Republiki Czeskiej oparty na przepisach art. 5 ust. 3 dyrektywy 94/80 jest bezzasadny. W odpowiedzi na uwagi interwenienta Rzeczypospolitej Polskiej Komisja argumentuje, że ogólny zakaz przystępowania do partii politycznej wykracza poza ograniczenia przyznane przez prawo wtórne.

²⁴ Punkt 53 tego wyroku.

²⁵ Odnosi się ona do wyroku ETPC z dnia 27 kwietnia 1995 r. w sprawie *Piermont* przeciwko Francji (CE:ECHR:1995:0427JUD001577389, § 64), zgodnie z którym państwa członkowskie Unii nie mogą powoływać się na to postanowienie względem obywateli innych państw członkowskich powołujących się na prawa przyznane im na mocy traktatów.

²⁶ Zobacz przypis 33 do niniejszej opinii. Komisja uściśla, że na mocy tego orzeczenia sąd oddalił skargę partii politycznej *evropani.cz* na decyzję Ministerstvo vnitra (ministerstwa spraw wewnętrznych, Republika Czeska) o odmowie zarejestrowania zmiany statutu tej partii politycznej, która miała na celu dopuszczenie przystępowania do partii politycznych obywateli Unii posiadających zezwolenie na pobyt stały w Republice Czeskiej.

obywatelami czeskimi, jest zakazane, Komisja zauważa, że Ústavní soud (trybunał konstytucyjny, Republika Czeska) nie wypowiedział się co do takiej wykładni oraz że stanowi ona przedmiot rozbieżnych opinii prawnych²⁷.

2) Republika Czeska

49. Zdaniem tego państwa członkowskiego art. 22 TFUE nie obejmuje kwestii przystępowania do partii politycznej. Opiera się ono w pierwszej kolejności na genezie i stałości treści tego postanowienia²⁸. Prawa wyborcze „przemieszczających się” obywateli Unii – od pierwszego zagwarantowania ich w prawie pierwotnym w art. 8b WE, zmienionym traktatem z Maastricht, aż do traktatu z Lizbony, na skutek którego znajdują się w art. 22 TFUE – są określone w ten sam sposób.

50. W drugiej kolejności Republika Czeska argumentuje, że jej interpretacja wynika z brzmienia art. 22 TFUE i z zamiaru prawodawcy Unii wyrażonego w sposób jednoznaczny w motywach dyrektyw: 93/109 i 94/80²⁹. Celem jest usunięcie wszelkich wymogów obywatelstwa w celu wykonywania prawa głosowania i kandydowania, bez wpływu na inne aspekty, w tym warunki przystępowania do partii politycznej³⁰. Ponadto ów prawodawca wyraźnie wskazał, że w tej kwestii należy uwzględniać zasadę proporcjonalności.

51. W trzeciej kolejności Republika Czeska podkreśla, że wspomniany prawodawca wyjaśnił tym samym w art. 22 TFUE, iż rozpatrywane prawa głosowania i kandydowania są wykonywane „z zastrzeżeniem szczegółowych warunków ustalonych przez Radę”³¹. Konkretnie chodzi zaś o warunki dyrektyw: 93/109 i 94/80, które w żaden sposób nie odnoszą się do możliwości, by prawo przewidziane w art. 22 TFUE mogło mieć jakikolwiek wpływ na warunki przystępowania do partii politycznej.

52. W czwartej kolejności tak ograniczony zakres art. 22 TFUE oraz przepisów wykonawczych Unii jest w pełni zgodny z art. 4 ust. 2 TUE³², na podstawie którego Unia szanuje tożsamość narodową swoich państw członkowskich nierozzerwalnie związaną z podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi. Tymczasem przepisy związane z funkcjonowaniem partii politycznych są kamieniem węgielnym tych struktur³³, a art. 16 EKPC także uznaje, że

²⁷ Komisja odsyła do dokumentów przytoczonych w przypisach 71, 72 do niniejszej opinii.

²⁸ W swojej odpowiedzi na skargę Republika Czeska na wstępie wyraża pogląd, że cel rozpatrywanej skargi ma charakter polityczny, ponieważ zmierza ona do zapewnienia większego zaangażowania „przemieszczających się” obywateli Unii w europejskie życie polityczne, w tym ich prawa głosowania w wyborach krajowych czy regionalnych. Owo państwo członkowskie przytacza tytułem przykładu czwarte sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie stosowania dyrektywy 94/80/WE ustanawiającej szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych z dnia 25 stycznia 2018 r. [COM(2018) 44 final], s. 12.

²⁹ Cytaty znajdujące się w odpowiedzi na skargę odpowiadają motywom od czwartego do szóstego pierwszej z tych dyrektyw i motywowi piątemu drugiej z nich.

³⁰ Republika Czeska podkreśla, że Trybunał dokonał takiej wykładni art. 19 ust. 2 WE, i przytacza wyrok Eman i Sevinger (pkt 53).

³¹ W swojej duplice Republika Czeska podkreśla, że przez to wyrażenie art. 22 TFUE należy odróżnić na przykład od art. 59 TFUE, który odnosi się do przyjęcia przepisów prawa wtórnego w celu stopniowego „realizowania” liberalizacji określonego typu usług. Owo państwo członkowskie wnioskuje z tego, że wykonywanie swobody świadczenia usług nie zależy bezpośrednio od przyjęcia przepisów prawa wtórnego.

³² Innymi słowy, zdaniem Republiki Czeskiej ów art. 4 ust. 2 TUE nie służy ograniczeniu treści art. 22 TFUE z uwagi na fakt, iż nie ma on zakresu podnoszonego przez Komisję, co pozwala państwom członkowskim na określenie „przepisów, które będą jak najbardziej odpowiadać ich konstytucyjnemu ustrojowi”. Owo państwo członkowskie przytacza wyrok Eman i Sevinger (pkt 50).

³³ W tym względzie Republika Czeska przytacza tytułem przykładu wyrok Nejvyšší správní soud (najwyższego sądu administracyjnego) z dnia 10 stycznia 2018 r., 6 As 84/2017-27. Wyjaśnia ona, w odpowiedzi na uwagi Komisji (zob. pkt 48 niniejszej opinii), że w braku orzeczenia Ústavní soud (trybunału konstytucyjnego) owo orzecznictwo jest decydujące dla wykładni prawa Unii.

umawiające się strony mogą ograniczać działalność polityczną cudzoziemców. Artykuł 22 TFUE stanowi w tym względzie wyjątek, którego nie można interpretować rozszerzająco w ten sposób, że obejmuje on wszelką działalność polityczną³⁴. Powoływanie się, jak to czyni Komisja, na liczbę państw członkowskich, które nie przyjęły takiego stanowiska, nie jest właściwe.

53. Ponadto z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przytoczonego przez Komisję wynika, że partie polityczne mają podstawowe znaczenie dla wyborów na poziomie krajowym. Nie jest to zaś poziom, do którego ma zastosowanie prawo Unii, co również przyznaje Komisja.

54. Wreszcie, prawo państw członkowskich do zastrzeżenia dla swoich obywateli uczestnictwa w kluczowej platformie krajowej działalności politycznej, a mianowicie w partiach politycznych, jest bezpośrednio związane z możliwością ograniczania kandydowania w wyborach do ciał ustawodawczych, co zostało przyznane przez Komisję, oraz z możliwością wykluczenia „przemieszczających się” obywateli Unii ze stanowisk w organach wykonawczych gmin zgodnie z art. 5 ust. 3 dyrektywy 94/80.

55. *W swojej duplice* Republika Czeska uzupełnia swoją argumentację, zgodnie z którą materialną podstawą prawną niniejszej skargi powinien być art. 18 TFUE³⁵. Po pierwsze, wnioskuje ona z wyroku *Eman i Sevinger*³⁶, że artykuł ten ma zastosowanie do kwestii, które wchodzą w zakres prawa Unii z punktu widzenia ewentualnej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, takiej jak na przykład reklama wyborcza.

56. Po drugie, Republika Czeska uważa, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału, aby dokonać wyboru mającego zastosowanie przepisu prawa Unii między tym określającym ogólny zakaz dyskryminacji a przepisami szczególnymi prawa pierwotnego, istotne jest, czy dana osoba nabyła „status”³⁷ przewidziany przez przepis szczególny³⁸, taki jak między innymi status pracownika w rozumieniu art. 45 TFUE czy status przedsiębiorcy w rozumieniu art. 49 TFUE.

57. W konsekwencji zdaniem Republiki Czeskiej art. 22 TFUE ma zastosowanie do „przemieszczającego się” obywatela Unii wyłącznie w sytuacji, gdy uzyskuje on status wyborcy lub kandydata w wyborach. Status kandydata nie może zależeć od przystąpienia do partii politycznej, ponieważ nie gwarantuje, że zainteresowany znajdzie się na liście kandydatów³⁹.

³⁴ Na poparcie tego argumentu Rzeczpospolita Polska twierdzi, że wykładnia tego postanowienia, za którą opowiada się Komisja, jest sprzeczna z zasadą przyznania określonej w art. 5 ust. 2 TUE.

³⁵ Zobacz pkt 29, 37 niniejszej opinii, dotyczące dopuszczalności tej skargi.

³⁶ Zobacz przypis 30 do niniejszej opinii.

³⁷ Republika Czeska przytacza wyrok z dnia 12 maja 1998 r., *Martínez Sala* (C-85/96, EU:C:1998:217, pkt 58, 59, 63).

³⁸ Republika Czeska odnosi się do wyroku z dnia 30 maja 1989 r., *Komisja/Grecja* (305/87, EU:C:1989:218, pkt 28). Uściśla ona, że „[w]śród tych przepisów szczególnych znajdują się w szczególności postanowienia ustanawiające podstawowe wolności, a mianowicie art. 34, 45, 49, 56 i 63 TFUE, ale także inne postanowienia, takie jak art. 54 czy art. 94 TFUE i wreszcie art. 22 TFUE”.

³⁹ Zdaniem tego państwa członkowskiego takie podejście Trybunał przyjął w wyroku z dnia 29 czerwca 1999 r., *Komisja/Belgia* (C-172/98, EU:C:1999:335, pkt 12), orzekając, że warunek przynależności państwowej dla uznania osobowości prawnej stowarzyszeń dotyczy podstawowych wolności rynku wewnętrznego i wchodzi zatem w zakres ogólnego zakazu dyskryminacji w rozumieniu art. 6 traktatu WE, obecnie art. 18 TFUE. Republika Czeska podnosi, że podejście, zgodnie z którym swoboda przedsiębiorczości stanowi przepis szczególny prawa pierwotnego w zakresie zakazu dyskryminacji, nie zostało w tej sprawie przyjęte.

b) Ocena

58. Niniejsza skarga dotyczy konsekwencji kandydowania w wyborach lokalnych i w wyborach do Parlamentu Europejskiego wynikających z prawa do przystąpienia do partii politycznej, które według ustawy czeskiej nie zostało przyznane „przemieszczającym się” obywatelom Unii. Czy zakaz ten skutkuje tym, jak utrzymuje Komisja, że owi obywatele nie wykonują przysługującego im prawa kandydowania w tych wyborach „na takich samych zasadach” jak obywatele czescy w rozumieniu art. 22 TFUE?

59. Na obecnym etapie rozwoju prawa Unii przystąpienie do partii politycznej wchodzi w zakres kompetencji państw członkowskich. Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika jednak, że przy wykonywaniu swoich kompetencji państwa członkowskie powinny przestrzegać obowiązków wynikających z prawa Unii⁴⁰.

60. Należy zatem określić, jakie wymogi wynikają z art. 22 TFUE, na który powołuje się Komisja.

61. Zgodnie z brzmieniem art. 22 TFUE jego zakres zastosowania jest ograniczony tylko do wyborów, których on dotyczy, a mianowicie do wyborów lokalnych (ust. 1) oraz do wyborów do Parlamentu Europejskiego (ust. 2), a tym samym nie obejmuje on wyborów parlamentarnych lub prezydenckich.

62. W drodze niniejszej skargi do Trybunału zwrócono się o wyjaśnienie, czy zapisaną w art. 22 TFUE zasadę równości należy rozumieć jako obejmującą wszystkie zasady, na których każdy „przemieszczający się” obywatel Unii może kandydować w wyborach, czy też dotyczy ona wyłącznie przesłanek ustawowych kandydowania.

63. Chodzi zatem o zdefiniowanie zakresu swobody przyznanego państwom członkowskim ze względu na fakt, że warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego⁴¹ oraz w wyborach lokalnych zostały ustanowione odpowiednio przez dyrektywy 93/109 i 94/80.

64. Argument Republiki Czeskiej wywiedziony z wykładni literalnej art. 22 TFUE, zgodnie z którym dyrektywy te ograniczają przewidzianą w tym postanowieniu zasadę równości, należy na wstępie odrzucić ze względu dotyczącego hierarchii norm, słusznie podnoszonego przez Komisję, zgodnie z którym prawo wtórne nie może ograniczać prawa przyznanego w traktacie⁴².

⁴⁰ Zobacz w sprawach dotyczących wyborów, w odniesieniu do określania osób, którym przysługują prawa wyborcze, wyroki: Eman i Sevinger (pkt 45, 52); z dnia 6 października 2015 r., Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648, pkt 42). Zobacz też w odniesieniu do praw powiązanych z obywatelstwem Unii wyrok z dnia 14 grudnia 2021 r., Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo” (C-490/20, EU:C:2021:1008, pkt 52). Zobacz wreszcie w odniesieniu do wartości Unii wyrok z dnia 5 czerwca 2023 r., Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów) (C-204/21, EU:C:2023:442, pkt 64–67 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁴¹ Trybunał orzekł, że z art. 8 akapit pierwszy i z art. 12 aktu z dnia 20 września 1976 r. dotyczącego wyborów członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich (Dz.U. 1976, L 278, s. 5), który uściśla wspólne zasady mające zastosowanie do procedury wyborczej członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich, wynika, że państwa członkowskie co do zasady nadal mają kompetencje do regulowania procedury wyborczej. Zobacz wyrok z dnia 19 grudnia 2019 r., Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115, pkt 67–69).

⁴² Zobacz podobnie wyrok z dnia 16 czerwca 2022 r., Komisja/Austria (Indeksacja świadczeń rodzinnych) (C-328/20, EU:C:2022:468, pkt 57).

65. Tym samym dyrektywy te określają jedynie minimalne ramy, w których zasada równości w wykonywaniu prawa głosowania i kandydowania została skonkretyzowana⁴³.

66. Przede wszystkim jednak geneza art. 22 TFUE oraz ewolucja ram prawnych, w które wpisuje się treść tego postanowienia, wykazują bardzo wyraźnie od traktatu z Lizbony, że wspomniane postanowienie należy interpretować przy uwzględnieniu dwóch filarów, na których jest ono oparte a mianowicie obywatelstwa Unii i demokracji przedstawicielskiej.

67. Co się tyczy w pierwszej kolejności *obywatelstwa Unii*, Komisja słusznie powołuje się na zastosowanie art. 20 ust. 2 lit. b) TFUE, który stanowi, że to obywatelstwo⁴⁴ przyznaje, wśród innych praw, wykonywanie prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach lokalnych w państwie członkowskim miejsca zamieszkania na *takich samych zasadach* jak obywatele tego państwa.

68. Ten związek z obywatelstwem znajduje się w prawie pierwotnym od traktatu z Maastricht, podpisanego w dniu 7 lutego 1992 r.⁴⁵ Był on powiązany od początku z prawem do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich⁴⁶ i zasadą niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową, która jest elementem składowym każdej ze swobód przemieszczania się.

69. Jednakże wspomniany związek zyskał szczególny wymiar z powodu zmian wprowadzonych przez traktat z Lizbony ze względu na wolę państw członkowskich, aby w szczególności przypisać obywatelstwu kluczową pozycję. Z jednej strony bowiem traktat UE został wzbogacony o tytuł II, zatytułowany „Postanowienia o zasadach demokratycznych”, który zawiera art. 9, zgodnie z którym „[w]e wszystkich swoich działaniach Unia przestrzega zasady równości swoich obywateli, którzy są traktowani z jednakową uwagą przez jej instytucje, organy i jednostki organizacyjne. Obywatelem Unii jest każda osoba mająca obywatelstwo państwa członkowskiego. Obywatelstwo Unii ma charakter dodatkowy w stosunku do obywatelstwa krajowego i nie zastępuje go”. Prawa powiązane z obywatelstwem Unii są wymienione w art. 20–24 TFUE, odpowiadającym art. 17–21 WE. Prawa „przemieszczających się” obywateli Unii w wyborach do Parlamentu Europejskiego i w wyborach lokalnych są określone w art. 20 ust. 2 lit. b) i w art. 22 TFUE.

⁴³ Zobacz art. 22 TFUE in fine, a także motywy czwarty i szósty dyrektywy 93/109, a także motywy czwarty i piąty dyrektywy 94/80. Dyrektywy te szczegółowo określają wspólne warunki wykonywania odpowiednio prawa głosowania i kandydowania w odniesieniu na przykład do obywatelstwa Unii, okresu zamieszkania ustanowionego przez państwo członkowskie, warunków wpisu na listy wyborcze oraz wniosku o kandydowanie, a także przypadki wykluczenia.

⁴⁴ Na temat kwalifikacji „podstawowego statusu” zob. w szczególności wyrok z dnia 9 czerwca 2022 r., *Préfet du Gers i Institut national de la statistique et des études économiques* (C-673/20, EU:C:2022:449, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁴⁵ Zobacz motywy od pierwszego do trzeciego dyrektyw 93/109 i 94/80. Zdaniem J. Shaw, *Sovereignty at the Boundaries of the Polity*, w: N. Walker, *Sovereignty in Transition*, London, Hart Publishing 2003, s. 461–500, w szczególności s. 471, przepisy dotyczące praw wyborczych stanowią dużą część wartości dodanej postanowień traktatu z Maastricht. Możliwość uczestnictwa w wyborach bezpośrednich do Parlamentu Europejskiego istnieje bowiem począwszy od aktu z dnia 20 września 1976 r. (zob. przypis 41 do niniejszej opinii). Dopiero od wejścia w życie traktatu z Maastricht prawo to jest uregulowane traktatem WE w art. 8b, następnie w art. 19 WE i w art. 22 TFUE. Zobacz dla przypomnienia historii legislacyjnej J. Shaw i L. Khadar, *Article 39*, w: S. Peers, T. Hervey, J. Kenner i A. Ward, *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, wyd. 2, Oxford, Hart Publishing 2021, s. 1085–1112, w szczególności pkt 39.33, 39.34 (s. 1093, 1094). Odnosi się to również do wyborów lokalnych począwszy od tego traktatu. Dla przypomnienia szczegółowej historii zob. K. Groenendijk, *Article 40*, w: S. Peers, T. Hervey, J. Kenner i A. Ward, *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, op.cit., s. 1113–1123, w szczególności pkt 40.17 (s. 1118). Zobacz w odniesieniu do art. 19 WE wyrok z dnia 12 września 2006 r., *Hiszpania/Zjednoczone Królestwo* (C-145/04, EU:C:2006:543, pkt 66), i podobnie wyrok z dnia 6 października 2015 r., *Delvigne* (C-650/13, EU:C:2015:648, pkt 42).

⁴⁶ Zobacz motywy trzecie dyrektyw 93/109 i 94/80 i podobnie wyrok z dnia 9 czerwca 2022 r., *Préfet du Gers i Institut national de la statistique et des études économiques* (C-673/20, EU:C:2022:449, pkt 50).

70. Z drugiej strony każde z tych praw znajduje się również w tytule V karty⁴⁷, zatytułowanym „Obywatelstwo”. Prawa „przemieszczających się” obywateli Unii w wyborach do Parlamentu Europejskiego i w wyborach lokalnych są ustanowione w ogólnym zakresie w art. 39⁴⁸ i 40⁴⁹.

71. W konsekwencji wraz z wejściem w życie traktatu z Lizbony prawa wyborcze obywateli Unii określone w art. 22 TFUE należy analizować jako prawa podstawowe i jako wyraz zasady równego traktowania wynikającej z podstawowego statusu obywateli państw członkowskich⁵⁰.

72. Ich powtórzenie w traktacie UE i w karcie ma także na celu ustalenie powiązań z innymi prawami czy zasadami w nich określonymi, takimi jak równość i demokracja, które są wspólnymi wartościami dla państw członkowskich i na których oparta jest Unia⁵¹.

73. Co się tyczy w drugiej kolejności *zasad demokratycznych*, to poczynawszy od traktatu z Lizbony art. 10 TUE stanowi w ust. 1, że „[p]odstawą funkcjonowania Unii jest demokracja przedstawicielska”⁵², a w ust. 2 i 3 uznaje prawa obywateli europejskich do bycia bezpośrednio reprezentowanymi w Parlamencie Europejskim i do uczestniczenia w życiu demokratycznym Unii.

74. Ze względu na powiązanie w traktacie z Lizbony, przynajmniej w przypadku wyborów do Parlamentu Europejskiego, praw głosowania i kandydowania związanych z obywatelstwem Unii z zasadami demokracji w Unii cel zagwarantowania skutecznej reprezentatywności „przemieszczających się” obywateli Unii został zatem jasno wyrażony.

75. Komisja słusznie zauważa, że ta reprezentatywność jest konsekwencją integracji „przemieszczających się” obywateli Unii w ich państwach miejsca zamieszkania, jak podkreślono w motywach dyrektyw 93/109 i 94/80⁵³. W szczególności na poziomie lokalnym prawa polityczne przyznane tym obywatelom mają na celu wspieranie integracji społecznej tych obywateli, którzy zdecydowali się zamieszkać w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami. W tej perspektywie należy także wskazać cel przypomniany w tych motywach, a mianowicie „unikanie wszelkiego różnicowania między listami kandydatów będących własnymi obywatelami a kandydatami zagranicznymi”.

⁴⁷ Zgodnie z art. 6 ust. 1 TUE ma ona taką samą moc prawną jak traktaty.

⁴⁸ Zgodnie z wyjaśnieniami dotyczącymi karty praw podstawowych (Dz.U. 2007, C 303, s. 17) (zwanymi dalej „wyjaśnieniami dotyczącymi karty”) „[art. 39 ust. 1] odpowiada prawu zagwarantowanemu w [art. 20 ust. 2 TFUE]”, a art. 22 TFUE stanowi podstawę prawną dla przyjęcia ustaleń dotyczących wykonywania tego prawa.

⁴⁹ Zgodnie z wyjaśnieniami dotyczącymi karty artykuł ten „odpowiada prawu zagwarantowanemu na mocy [art. 20 ust. 2 TFUE]”, a art. 22 TFUE stanowi podstawę prawną dla przyjęcia ustaleń dotyczących wykonywania tego prawa. Zobacz wyrok z dnia 9 czerwca 2022 r., *Préfet du Gers i Institut national de la statistique et des études économiques* (C-673/20, EU:C:2022:449, pkt 51).

⁵⁰ Zobacz wyrok z dnia 20 września 2001 r., *Grzelczyk* (C-184/99, EU:C:2001:458, pkt 31).

⁵¹ Zobacz art. 2 TUE. Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 5 czerwca 2023 r., *Komisja/Polska* (Niezawisłość i życie prywatne sędziów) (C-204/21, EU:C:2023:442, pkt 64, 67 i przytoczone tam orzecznictwo), por. z wyrokiem z dnia 18 czerwca 2020 r., *Komisja/Węgry* (Przejrzystość stowarzyszeń) [(C-78/18, EU:C:2020:476, pkt 112), opartym na dorozumianym związku między trzema wartościami określonymi w art. 2 TUE, a mianowicie demokracją, praworządnością i poszanowaniem praw podstawowych]. W przedmiocie uprawnień kontrolnych instytucji zob. wyrok z dnia 16 lutego 2022 r., *Węgry/Parlament i Rada* (C-156/21, EU:C:2022:97, pkt 159).

⁵² Trybunał orzekł, że w art. 10 ust. 1 TUE skonkretyzowano wartość demokracji wspomnianą w art. 2 TUE. Zobacz wyrok z dnia 19 grudnia 2019 r., *Junqueras Vies* (C-502/19, EU:C:2019:1115, pkt 63).

⁵³ Zobacz motyw dziesiąty i art. 14 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 93/109 oraz motyw czternasty i art. 12 ust. 1 lit. c) dyrektywy 94/80. Zobacz też w przedmiocie znaczenia tego czynnika J. Shaw, *Sovereignty at the Boundaries of the Polity*, op.cit., s. 478, zdaniem której „[p]rawa wyborcze [...] są prawami uzupełniającymi migrację obywateli Unii, prawami, które muszą być ustanowione przez Unię działającą jako całość w sferze polityki ochronnej w celu wspierania głębszego poczucia zaangażowania w państwie przyjmującym ze strony osoby migrującej z Unii do państwa przyjmującego, a także w niektórych aspektach jego kultury politycznej oraz w celu ograniczenia szkody w zakresie utraty praw politycznych, którą osoba migrująca może ponieść w wyniku opuszczenia swojego państwa pochodzenia”.

76. W konsekwencji Komisja może moim zdaniem słusznie utrzymywać na podstawie art. 22 TFUE, rozpatrywanego w kontekście praw związanych z obywatelstwem Unii i zasad demokracji określonych w traktatach, że gwarancja równości praw wyborczych obywateli Unii musi znaleźć odzwierciedlenie, bez konieczności ustalania orientacyjnej lub wyczerpującej listy kryteriów, w ogólnym obowiązku polegającym na tym, aby nie zniechęcać do uczestnictwa w wyborach za pomocą różnych czynników⁵⁴.

77. Innymi słowy, art. 22 TFUE należy rozumieć w ten sposób, że wszelkie utrudnienia w wykonywaniu praw wyborczych wykraczające poza ramy określone w dyrektywach 93/109 i 94/80 ze względu na przynależność państwową stanowią zakazaną dyskryminację w zakresie stosowania traktatów⁵⁵.

78. Ponieważ dane środki krajowe należy badać w świetle tych szczególnych postanowień o zakazie dyskryminacji przewidzianych w traktacie FUE, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału powołany przez Republikę Czeską art. 18 tego traktatu nie ma zastosowania⁵⁶. Ponadto w celu skorzystania z przepisów art. 22 TFUE nie ma potrzeby powoływania się na jakikolwiek szczególny „status”, ponieważ równe prawa wyborcze wynikają ze statusu obywatela Unii⁵⁷.

79. W tych okolicznościach należy obecnie zbadać analizę Komisji, zgodnie z którą niemożność przystąpienia do partii politycznej może utrudniać wykonywanie tych praw.

80. W niniejszej sprawie strony zgadzają się co do stwierdzenia, że szanse na dostęp do funkcji wybieralnych na poziomie lokalnym lub europejskim zależą od stopnia uczestnictwa w życiu demokratycznym państwa członkowskiego, w którym kandydują „przemieszczający się” obywatele Unii, czy to w ramach partii, czy w sposób niezależny.

81. Jestem jednak zdania, podobnie jak Komisja, która opiera się na wytycznych Komisji Weneckiej⁵⁸, niekwestionowanych przez Republikę Czeską, że dostęp do środków, którymi dysponują partie polityczne, stanowi istotny element promowania kandydatów w wyborach⁵⁹ lokalnych lub w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

⁵⁴ Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przepisy dotyczące równego traktowania między własnymi obywatelami a osobami niemającymi obywatelstwa danego państwa zabraniają nie tylko dyskryminacji jawnej ze względu na przynależność państwową, lecz także wszelkich ukrytych form dyskryminacji, które przez zastosowanie innych kryteriów rozróżnienia prowadzą w rzeczywistości do takiego samego rezultatu. Zobacz wyrok z dnia 2 lutego 2023 r., *Freikirche der Siebenten-Tags-Adventisten in Deutschland* (C-372/21, EU:C:2023:59, pkt 29).

⁵⁵ Zobacz podobnie motyw szósty dyrektywy 93/109 i motyw piąty dyrektywy 94/80.

⁵⁶ Zobacz wyrok z dnia 11 czerwca 2020 r., *TÜV Rheinland LGA Products i Allianz IARD* (C-581/18, EU:C:2020:453, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁵⁷ Zobacz wyrok z dnia 9 czerwca 2022 r., *Préfet du Gers i Institut national de la statistique et des études économiques* (C-673/20, EU:C:2022:449, pkt 48).

⁵⁸ Zobacz szczególnie pkt 17, 18 (s. 9).

⁵⁹ Zobacz w tym względzie odnośnie do finansowania i dostępu do mediów wytyczne Komisji Weneckiej, pkt 185 (s. 59, 60).

82. Ponadto, jak podniosła Komisja, opierając się na orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, rola partii politycznych jest kluczowa dla wykonywania praw politycznych w państwach członkowskich⁶⁰. Na poziomie Unii rola ta została wyraźnie uznana w art. 10 ust. 4 TUE⁶¹, któremu odpowiada art. 12 ust. 2 karty⁶².

83. Istnieje bowiem ścisły związek między tym artykułem karty i jej art. 39 i 40⁶³. W tych okolicznościach i z powodów już wyjaśnionych⁶⁴, a także przy ścisłym poszanowaniu zasady przyznania wskazanej w art. 5 ust. 2 TUE, każde państwo członkowskie musi uwzględniać te postanowienia w celu zagwarantowania wykonywania praw przyznanych przez art. 22 TFUE.

84. W związku z tym dzielam opinię Komisji, zgodnie z którą jej skargę opartą na art. 22 TFUE należy oceniać w świetle prawa do wolności stowarzyszania się ustanowionego w art. 12 ust. 1 karty w związku z jej art. 11⁶⁵, dotyczącym wolności wypowiedzi. Wolności te podlegają szczególnej ochronie ze względu na ich zasadniczą rolę w uczestnictwie obywateli w demokracji⁶⁶. W art. 12 ust. 2 karty znajduje się odmiana tego związku w odniesieniu do europejskich partii politycznych.

85. Owo prawo do wolności stowarzyszania się odpowiada prawu zagwarantowanemu w art. 11 ust. 1 EKPC i dlatego należy nadawać mu takie samo znaczenie i zakres jak temu ostatniemu zgodnie z art. 52 ust. 3 karty⁶⁷.

86. Z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wynika, że prawo do wolności stowarzyszania się stanowi jeden z istotnych fundamentów pluralistycznego i demokratycznego społeczeństwa, ponieważ pozwala obywatelom działać wspólnie w obszarach wspólnych interesów, a tym samym przyczyniać się do prawidłowego funkcjonowania życia publicznego⁶⁸.

⁶⁰ Zobacz pkt 44 niniejszej opinii. Zobacz też wyrok ETPC z dnia 8 lipca 2008 r. w sprawie Yumak i Sadak przeciwko Turcji (CE:ECHR:2008:0708JUD00102260, § 107 i przytoczone tam orzecznictwo). W swoim utrwalonym orzecznictwie trybunał ten podkreśla, że debata polityczna, w której uczestniczą partie polityczne, „jest centralnym elementem pojęcia społeczeństwa demokratycznego”.

⁶¹ Postanowienie to dotyczy europejskich partii politycznych. Postanowienia art. 191 akapit pierwszy WE zostały w nim zasadniczo utrzymane.

⁶² Zobacz wyjaśnienia dotyczące karty.

⁶³ W przedmiocie związku między art. 39 i 40 karty a jej art. 12 ust. 2 dotyczącym roli partii politycznych zob. O. Costa, *Article 39 – Droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et au Parlement européen*, w: F. Picod, C. Rizcallah i S. Van Drooghenbroeck, *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne: commentaire article par article*, wyd. 3, Bruxelles, Bruylant 2023, s. 1043–1068, w szczególności pkt 6 (s. 1048); w tej samej publikacji P. Ducoulombier, *Article 12 – Liberté de réunion et d'association*, s. 313–327, w szczególności pkt 6 (s. 317, 318). Zobacz też J. Shaw i L. Khadar, op.cit., pkt 39.04 (s. 1087); a także K. Groenendijk, op.cit., pkt 40.26 (s. 1120).

⁶⁴ Zobacz pkt 72 niniejszej opinii.

⁶⁵ Artykuł ten odpowiada art. 10 EKPC. Zobacz wyjaśnienia dotyczące karty.

⁶⁶ Zobacz także w tym względzie art. 3 protokołu nr 1 do EKPC, a także wyrok ETPC z dnia 18 lutego 1999 r. w sprawie Matthews przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (CE:ECHR:1999:0218JUD002483394, § 44), dotyczący zastosowania tego postanowienia do wyborów członków Parlamentu Europejskiego.

⁶⁷ Zobacz wyrok z dnia 18 czerwca 2020 r., Komisja/Węgry (Przejrzystość stowarzyszeń) (C-78/18, EU:C:2020:476, pkt 111–114).

⁶⁸ Zobacz wyrok ETPC z dnia 30 stycznia 1998 r. w sprawie Zjednoczona Komunistyczna Partia Turcji i in. przeciwko Turcji (CE:ECHR:1998:0130JUD001939292, § 25). Uściślono w nim, że „partie polityczne stanowią formę stowarzyszenia zasadniczego dla prawidłowego funkcjonowania demokracji. Z uwagi na ich znaczenie w systemie [EKPC] [...] nie można mieć żadnych wątpliwości, że są one objęte zakresem stosowania art. 11”. Co się tyczy znaczenia uczestnictwa w życiu publicznym obywateli w szerszym kontekście, zob. w szczególności wyroki ETPC: z dnia 17 lutego 2004 r. w sprawie Gorzelik i in. przeciwko Polsce (CE:ECHR:2004:0217JUD004415898, § 88, 90, 92); a także z dnia 8 października 2009 r. w sprawie Tebieti Mühafize Cemiyeti i Israfilov przeciwko Azerbejdżanowi (CE:ECHR:2009:1008JUD003708303, § 52, 53).

87. W świetle tych postanowień traktatu UE oraz karty należy zatem oceniać czy, jak utrzymuje Komisja, prawna niemożność „przemieszczających się” obywateli Unii przystępowania do partii politycznych w Republice Czeskiej podważa równość zasad ich kandydowania w wyborach lokalnych i w wyborach do Parlamentu Europejskiego w porównaniu do obywateli czeskich, w szczególności w zakresie, w jakim znacznie zmniejsza ich szanse na bycie wybranymi.

2. W przedmiocie istnienia ograniczenia w wykonywaniu praw wyborczych

a) Argumentacja stron

1) Komisja

88. W szczególności Komisja podkreśla trzy rodzaje korzyści, jakie daje przystąpienie do partii politycznej, by kandydować w wyborach.

89. Po pierwsze, kandydaci przystępujący do partii politycznej o ugruntowanej pozycji mogą korzystać z tradycji, wizerunku i struktur społeczno-organizacyjnych związanych z tą partią. Komisja podkreśla, że sama nazwa partii, bez powiązania z konkretną osobą, jest wystarczająca do określenia pewnych wartości czy podejścia do polityki.

90. Po drugie, kandydaci ci mogą korzystać z aparatu wyborczego i zasobów partii politycznych. W ten sposób wspierają one kandydatów startujących w wyborach dzięki swojemu doświadczeniu, infrastrukturze i szczególnym procedurom postępowania (np. sieciom, mediom i systemom komunikacji).

91. Po trzecie, partie polityczne, będąc uznanymi aktorami na scenie politycznej, często korzystają na podstawie prawa krajowego ze szczególnych przywilejów, takich jak korzyści finansowe, szczególny system podatkowy i dostęp do mediów. Co się tyczy finansowania w Republice Czeskiej, Komisja powołuje się na szereg przepisów dotyczących partii⁶⁹.

92. W konsekwencji zdaniem Komisji w przeciwieństwie do obywateli, którzy są członkami partii politycznych o ugruntowanej pozycji, „przemieszczający się” obywatele Unii, którzy w Republice Czeskiej są zmuszeni kandydować jako kandydaci niezależni, muszą stworzyć i promować swoją własną tożsamość polityczną, rozwijać własną organizację w celu prowadzenia kampanii wyborczej, z dostępem do własnego finansowania i mediów.

93. Co więcej, instytucja ta podkreśla szereg trudności związanych z listami dotyczącymi kandydatów niezależnych. Wskazuje ona, że w wyborach lokalnych wyłącznie oni muszą złożyć podpisaną przez wyborców petycję popierającą ich kandydaturę. Liczba tych podpisów zależy od wielkości gminy, w której kandydat kandyduje⁷⁰.

⁶⁹ Chodzi o art. 65 ustawy o wyborach do Parlamentu Europejskiego i art. 85 zákon č. 247/1995 Sb. o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů (ustawy nr 247/1995 o wyborach do parlamentu Republiki Czeskiej oraz zmieniającej i uzupełniającej niektóre ustawy) z dnia 27 września 1995 r., a także art. 20 ust. 5–8 ustawy o partiach politycznych. Zobacz dla szczegółowego przypomnienia treści tych przepisów załącznik I do niniejszej opinii.

⁷⁰ Komisja odwołuje się do art. 21 ust. 4 i załącznika do ustawy o wyborach do rad gmin.

94. Uważa ona ponadto, że nie da się zaprzeczyć, iż jeśli chodzi o ich wpis na listę partii politycznej, kandydaci niezależni znajdują się w słabszej pozycji niż kandydaci będący członkami tej partii, ponieważ są oni zależni od decyzji tej partii o wpisaniu ich na listę i określeniu ich miejsca na tej liście, bez możliwości wywarcia jakiegokolwiek wpływu w ramach samej partii.

95. Podkreśla ona również, że należy wziąć pod uwagę fakt, iż na listach kandydatów i na kartach do głosowania wskazane jest, że osoba kandyduje jako kandydat niezależny lub jako „osoba bez identyfikacji politycznej” na liście partii politycznej. W tych okolicznościach, jeśli chodzi o wybór priorytetów lub orientacji politycznych, wiarygodność kandydatów niezależnych jest mniejsza niż wiarygodność członka partii, który może powoływać się przed swoimi wyborcami na swoją aktywną rolę w swojej partii⁷¹.

96. Wreszcie, Komisja powołuje się na stwierdzenie Kancelář Veřejného ochrānce práv (czeskiego urzędu rzecznika praw obywatelskich), że „przemieszczający się” obywatele Unii znajdują się w niekorzystnej sytuacji podczas wyborów, a także na jego opinię w przedmiocie dyskryminacji bezpośredniej doświadczanej przez nich podczas wyborów do Parlamentu Europejskiego ze względu na wyznaczanie kandydatów wyłącznie przez partie polityczne⁷².

97. W swojej replice Komisja odrzuca wszelkie argumenty oparte na praktykach wyborczych. W pierwszej kolejności przypomina ona, że odmienne traktowanie ma źródło w rozpatrywanej ustawie, z której wynika, iż obywatel czeski może zdecydować się na przystąpienie do partii politycznej i reprezentowanie tej partii w wyborach lub na pozostanie kandydatem niezależnym i ewentualnie przyjęcie propozycji rejestracji jako kandydat „niezrzeszony” na liście partii politycznej, która się o to do niego zwróci, podczas gdy „przemieszczający się” obywatel Unii nie ma takiej możliwości i może kandydować wyłącznie jako kandydat niezależny lub mieć nadzieję, że otrzyma propozycję od partii politycznej, której chciałby stać się członkiem, aby wysunęła go jako kandydata „niezrzeszonego”.

98. W drugiej kolejności, jeśli chodzi o ciężar dowodu, uważa ona, że w przypadku dyskryminacji de iure, takiej jak ta, na którą się powołuje, w celu stwierdzenia naruszenia prawa Unii dostarczenie Trybunałowi danych statystycznych w przedmiocie liczby „przemieszczających się” obywateli Unii, którzy w praktyce ponieśli szkodę w wyniku takiej bezpośredniej dyskryminacji, nie jest konieczne. Dodaje ona, że praktycznie niemożliwe jest zidentyfikowanie sytuacji, w których „przemieszczający się” obywatele Unii zostali zniechęceni do kandydowania w wyborach ze względu na niemożność przystąpienia do partii politycznej⁷³.

99. W trzeciej kolejności Komisja uważa, że dane statystyczne dostarczone przez Republikę Czeską⁷⁴ są nieistotne w przypadku dyskryminacji de iure. W zakresie, w jakim dane te są z nią związane w sposób niesprecyzowany i pośrednio, potwierdzają raczej stanowisko Komisji.

⁷¹ Komisja opiera się na opinii M. Antoř, Politická participace cizinců v České republice, *Politologický časopis*, 2012, nr 2, s. 113–127, w szczególności s. 123, 124.

⁷² Odwołuje się ona do komunikatu prasowego czeskiego urzędu rzecznika praw obywatelskich z dnia 23 lipca 2014 r., zatytułowanego „Občané EU žijící v ČR mají právo účastnit se politického života” (Obywatele Unii Europejskiej mieszkający w Republice Czeskiej mają prawo do uczestniczenia w życiu politycznym), dostępnego pod następującym adresem internetowym: <https://www.ochrance.cz/aktualne/obcane-eu-zijici-v-cr-maji-pravo-ucastnit-se-politickeho-zivota>, ustęp ostatni.

⁷³ Komisja odnosi się jednak do przedstawionego w dniu 25 listopada 2021 r. sprawozdania z oceny skutków towarzyszącego wnioskowi dotyczącemu dyrektywy Rady ustanawiającej 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 [dokument roboczy SWD(2021)357 final]. Zauważa ona, że wskazano w nim, że podczas konsultacji publicznych, mimo że spotkały się one z ograniczoną odpowiedzią, znalazł się przynajmniej jeden uczestnik, który potwierdził, iż próbował kandydować w wyborach do Parlamentu Europejskiego w innym państwie członkowskim i spotkał się z niemożnością założenia partii politycznej lub wstąpienia do istniejącej partii politycznej.

⁷⁴ Zobacz załącznik II do niniejszej opinii.

Stwierdza ona w tym względzie, że owe statystyki dotyczą w sposób ogólny „osób bez przynależności politycznej”, bez możliwości określenia, ile z nich to „przemieszczający się” obywatele Unii, o których sytuacji jest mowa w niniejszej skardze. Ponadto szczegółowa analiza tych danych prowadzi ją do stwierdzenia zasadniczo w odniesieniu do wyborów do Parlamentu Europejskiego, że:

- niemal dwie trzecie kandydatów kandydowało w ramach partii politycznej;
- w trzech z czterech wyborów do Parlamentu Europejskiego odsetek wybranych był niższy wśród kandydatów niezależnych niż wśród tych, którzy byli członkami partii politycznych, oraz
- kandydaci niezależni wybrani do Parlamentu Europejskiego są bardzo często osobistościami cieszącymi się wyjątkową rozpoznawalnością i popularnością⁷⁵.

100. Co się tyczy wyborów lokalnych, Komisja przyznaje, że znajomość lokalnych osobistości ułatwia wyborcom dokonanie wyboru. Uważa ona jednak, że pokazuje to, że „przemieszczający się” obywatele Unii mają wyraźnie większą potrzebę przystąpienia do partii politycznej, aby mieć jak największe szanse na bycie wybranym.

2) Republika Czeska

101. Po stwierdzeniu po raz kolejny, iż niniejsza skarga nie dotyczy przesłanek ustawowych wykonywania praw wyborczych, owo państwo członkowskie podkreśla przede wszystkim, że osoby niebędące członkami partii politycznej mogą w pełni korzystać z przywilejów – które Komisja wyszczególniła w swojej skardze – znajdując się na liście kandydatów dowolnej partii, i że jest to powszechną praktyką na jego terytorium⁷⁶.

102. Następnie Republika Czeska zauważa, że podnoszone przez Komisję naruszenie opiera się na przypuszczeniach i niepopartych zarzutach⁷⁷. Ponadto wyjaśnienia dotyczące realiów lokalnych udzielone na etapie postępowania poprzedzającego wniesienie skargi nie zostały przez Komisję wzięte pod uwagę, podczas gdy wykazują one, że niesłusznie utrzymuje ona, iż słabsza pozycja niezależnych kandydatów jest bezsporna.

103. Republika Czeska przedstawia różne konkretne elementy w celu uzasadnienia, że „osoby bez przynależności politycznej” w Republice Czeskiej regularnie kandydują na czele list głównych partii politycznych, że często są wybierane, a następnie zajmują ważne stanowiska w instytucji,

⁷⁵ Komisja zaznacza, że przytoczone osoby mają obywatelstwo czeskie. Jest to na przykład jedyny czeski kosmonauta (Vladimír Remek), były minister spraw zagranicznych (Josef Zieleniec), znana była ambasadorka czeska w Katarze i w Kuwejcie (Jana Hybášková), pełniący od dawną funkcję członka zarządu Česká národní banka (czeskiego banku krajowego), znany w mediach i także dawny wiceprezes tego banku (Luděk Niedermayer), dawny minister sprawiedliwości (Jiří Pospíšil), czy też specjalista akademicki, popularny i znany w mediach (Jan Keller). Co się tyczy Franza Stroza, obywatela niemieckiego wybranego do Parlamentu Europejskiego, Komisja przypomina, że jest to literat, dawny obywatel czeskosłowacki.

⁷⁶ Rzeczpospolita Polska, interwenient, podkreśla, że kandydaci „niezrzeszeni” – w tym „przemieszczający się” obywatele Unii – mają w pełni zagwarantowany dostęp do wszelkich form kandydowania przewidzianych przez ustawę czeską oraz że wybór kandydowania z list partii politycznych zależy w praktyce wyłącznie od wzajemnej woli podjęcia współpracy.

⁷⁷ Przypomina ona orzecznictwo Trybunału w przedmiocie ciężaru dowodu spoczywającego na Komisji i przytacza wyrok z dnia 14 marca 2019 r., Komisja/Republika Czeska (C-399/17, EU:C:2019:200, pkt 51).

do której zostały wybrane⁷⁸. Owo państwo członkowskie wywodzi na tej podstawie, że pomyślność kandydata w wyborach nie zależy od jego przystąpienia do partii politycznej, ale raczej od czynników takich jak jego poglądy i osobowość.

b) Ocena

104. Zdaniem Republiki Czeskiej popieranej przez Rzeczpospolitą Polską Komisja nie przedstawiła dowodów na praktyczne skutki rozpatrywanych przepisów prawnych dotyczących kandydowania „przemieszczających się” obywateli Unii.

105. Tymczasem Trybunał orzekł, że istnienie naruszenia może zostać udowodnione, gdy ma ono swoje źródło w przyjęciu aktu ustawowego lub wykonawczego, którego istnienie i zastosowanie nie jest kwestionowane, w drodze analizy prawnej przepisów tego aktu⁷⁹.

106. Otóż w niniejszej sprawie uchybienie zobowiązaniom, które Komisja zarzuca Republice Czeskiej, wynika z przyjęcia aktu ustawodawczego, którego istnienia i stosowania to państwo członkowskie nie kwestionuje i którego przepisy są przedmiotem analizy prawnej w skardze wszczynającej postępowanie.

107. Ponadto należy ocenić, w jakim stopniu przepisy te mają zniechęcający wpływ na ewentualne kandydowanie w wyborach, co jest niemożliwe do określenia w sposób wymierny.

108. Republika Czeska nie ma zatem podstaw, by zarzucać Komisji, iż nie przedstawiła dowodów na praktyczne skutki ustawy, która zastrzega możliwość przystąpienia do partii politycznej dla obywateli czeskich, dla praw wyborczych „przemieszczających się” obywateli Unii.

109. Co się tyczy rozpatrywanej ustawy czeskiej, która zastrzega prawo do przystąpienia do partii politycznej dla obywateli czeskich, nierówność traktowania w odniesieniu do praw wyborczych wynika według mnie z prostego stwierdzenia, że mają oni swobodę wyboru, aby kandydować w wyborach lokalnych lub w wyborach do Parlamentu Europejskiego, a mianowicie jako członkowie partii politycznej lub jako kandydaci niezależni, podczas gdy „przemieszczający się” obywatele Unii mają do dyspozycji jedynie tę ostatnią opcję. Jak wskazano zaś wcześniej, dostęp do partii politycznych umożliwia skuteczniejsze wykonywanie praw wyborczych w celu uczestniczenia w życiu demokratycznym.

110. Żaden ze środków łagodzących przedstawionych przez Republikę Czeską nie może zmienić tej oceny. W szczególności bowiem okoliczność, że „przemieszczający się” obywatele Unii mogą zostać dopuszczeni do kandydowania z listy partii, nie może zrekompensować tego ograniczenia ich zdolności do działania, ponieważ podlegają oni szczególnym kryteriom, które muszą zostać spełnione, takim jak przedstawione przez Komisję.

⁷⁸ Zobacz załącznik II do niniejszej opinii. Republika Czeska uściśla w swojej duplice, że dokonanie rozróżnienia między obywatelami czeskimi a obywatelami niebędącymi obywatelami czeskimi byłoby pozbawione sensu, ponieważ powszechne jest, że kandydaci w wyborach „nie mają przynależności politycznej” i że ich status nie różni się w żaden sposób w zależności od ich przynależności państwowej. Kwestionuje ona sposób, w jaki Komisja relatywizuje informacje dotyczące sukcesów wyborczych niektórych kandydatów (zob. pkt 99 niniejszej opinii).

⁷⁹ Zobacz wyrok z dnia 18 czerwca 2020 r., Komisja/Węgry (Przejrzystość stowarzyszeń) (C-78/18, EU:C:2020:476, pkt 37).

111. Ponadto, podobnie jak ta instytucja, przy założeniu, że niniejsza skarga może zostać oceniona na podstawie szczegółowych danych liczbowych dotyczących wybranych kandydatów, takich jak dostarczone przez Republikę Czeską⁸⁰, uważam, iż nie mogą one dowodzić równości traktowania „przemieszczających się” obywateli Unii. Prawdą jest, że statystyki ukazują szczególne realia lokalne w wyborach lokalnych. Nie można jednak wyciągnąć z nich żadnych istotnych wniosków co do sytuacji „przemieszczających się” obywateli Unii, która jest przedmiotem niniejszej skargi. Z jednej strony z dostarczonych przykładów wynika, że kandydaci niebędący członkami partii, którzy zostali wybrani do Parlamentu Europejskiego, są w większości (lub wyłącznie) obywatelami czeskimi. Z drugiej strony trzeba wziąć pod uwagę trudności, które należy przezwyciężyć w sytuacji braku przynależności do partii politycznej, w szczególności te związane z wpisami na listy kandydatów, wynikające bezpośrednio z przepisów prawnych, uznanych za „dyskryminujące” przez autorów cytowanych przez Komisję⁸¹.

112. W konsekwencji proponuję Trybunałowi, aby uznał, że Komisja w wystarczający sposób wykazała istnienie ograniczenia w wykonywaniu praw wyborczych ze szkodą dla „przemieszczających się” obywateli Unii znajdujących w takiej samej sytuacji jak obywatele krajowi.

113. Wynika z tego, że Republika Czeska, przyjmując rozpatrywane przepisy krajowe w ramach wykonywania swoich kompetencji, nie przestrzegała wymogów wynikających z prawa Unii, a mianowicie tych z art. 22 TFUE w związku z art. 12, 39 i 40 karty.

3. W przedmiocie uzasadnienia ograniczenia w przystępowaniu do partii politycznej

a) Argumentacja stron

1) Komisja

114. W pierwszej kolejności Komisja jest zdania, że należy odrzucić argument Republiki Czeskiej, zgodnie z którym ograniczenie w przystępowaniu do partii politycznej nałożone na „przemieszczających się” obywateli Unii jest uzasadnione koniecznością ochrony krajowych spraw politycznych przed „ingerencją” tych obywateli, która wynikałaby z przystąpienia do partii politycznej, w której podejmowane są ważne decyzje dotyczące wyborów ciała ustawodawczego⁸².

115. Uważa ona, że owo uzasadnienie jest bezpośrednio sprzeczne z podstawowym duchem i celem postanowień traktatów dotyczących obywatelstwa. Prawa polityczne, które one ustanawiają, mają konkretnie na celu zapewnienie „przemieszczającym się” obywatelom Unii możliwości integracji i odgrywania aktywnej roli politycznej w ich państwie członkowskim miejsca zamieszkania w wyborach lokalnych i w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

⁸⁰ Są one analizowane w ten sam sposób przez Rzeczpospolitą Polską.

⁸¹ Zobacz w szczególności pkt 93 niniejszej opinii w odniesieniu do przesłanek ustawowych wyborów lokalnych, powołanych przez Komisję, które nie były kwestionowane przez Republikę Czeską, a także dokumenty przytoczone w przypisach 71, 72 do niniejszej opinii.

⁸² W odpowiedzi na argumenty przedstawione przez Rzeczpospolitą Polską (zob. pkt 123 niniejszej opinii) Komisja wywodzi z nich, że owo uzasadnienie obejmuje także sytuację, w której „przemieszczający się” obywatele Unii wybieraliby do wewnętrznych organów partii politycznych obywateli przyjmujących państw członkowskich, którzy ingerowaliby w niewłaściwy sposób w dziedziny zastrzeżone dla państw członkowskich.

116. W tym względzie Komisja podkreśla, że obowiązek zagwarantowania równego traktowania przewidziany w art. 20 ust. 2 lit. b) i art. 22 TFUE, które należy interpretować w świetle art. 11 i 12 karty, gwarantujących uczestnictwo w partiach politycznych, w żaden sposób nie stoi na przeszkodzie zastrzeżeniu przez państwa członkowskie możliwości kandydowania w wyborach do ciał ustawodawczych lub do regionalnych jednostek samorządu terytorialnego dla tych, którzy posiadają obywatelstwo przyjmującego państwa członkowskiego.

117. W drugiej kolejności w odpowiedzi na argument dotyczący ochrony tożsamości narodowej oparty na art. 4 ust. 2 TUE w zakresie, w jakim funkcjonowanie i wolna konkurencja partii politycznych są zapisane w Ústava (konstytucji), Komisja przypomina, że postanowienie to należy interpretować zgodnie z innymi postanowieniami traktatów, do których przestrzegania zobowiązały się państwa członkowskie, przystępując do Unii, w tym art. 22 TFUE, który nie ma zastosowania do wyborów do ciał ustawodawczych⁸³. Praw wyborczych „przemieszczających się” obywateli Unii nie można zatem uznać za naruszające zasadę poszanowania tożsamości narodowej.

118. W trzeciej kolejności w odniesieniu do zastrzeżenia sformułowanego przez Republikę Czeską, zgodnie z którym Komisja nie określiła mniej restrykcyjnego środka, który pozwoliłby osiągnąć zamierzony cel, instytucja ta ma wątpliwości, czy państwo członkowskie mogłoby uzasadnić środek krajowy, który stanowiłby odstępstwo od wymogów art. 20 ust. 2 lit. b) oraz art. 22 TFUE i który dyskryminowałby w sposób bezpośredni ze względu na przynależność państwową. Ponadto do owego państwa należałoby uzasadnienie proporcjonalności tych środków⁸⁴.

119. Ponadto Komisja podnosi, że w postępowaniu poprzedzającym wniesienie skargi Republika Czeska nie wykazała – w szczególności w okolicznościach niniejszej sprawy – istnienia konkretnego interesu publicznego w zakazie przystępowania „przemieszczających się” obywateli Unii do partii politycznej. Wywodzi ona z tego, że nie wyjaśniono ani zamierzonego celu, ani konieczności lub proporcjonalności tego zakazu.

120. Ponadto w swojej replice, w odniesieniu do „podstawowej zasady równości członków partii politycznej”, powołanej przez Republikę Czeską, Komisja uważa za całkowicie błędne i niespójne zakwalifikowanie ustalenia uczestnictwa obywateli Unii w partiach politycznych na poziomie, który odpowiada ich prawom politycznym zgodnie z prawem Unii, jako dyskryminacji nieproporcjonalnej, na przykład z ograniczeniem ich uczestnictwa w niektórych decyzjach partii politycznej, oraz – przeciwnie – bezwzględnego zakazu przystępowania „przemieszczających się” obywateli Unii do partii politycznej jako dyskryminacji proporcjonalnej.

2) Republika Czeska

121. Podnosi ona trzy następujące argumenty: „Po pierwsze, wskazane przepisy krajowe *osiągają zgodny z prawem cel* zastrzeżenia uczestnictwa w kluczowej platformie działalności politycznej na poziomie krajowym dla obywateli czeskich, co jest w pełni zgodne z art. 4 ust. 2 TUE. Komisja uznała to zresztą zasadniczo w uzasadnionej opinii [...]. Po drugie, zezwolenie na przystępowanie do partii politycznej wyłącznie obywatelom czeskim *jest odpowiednim środkiem* dla osiągnięcia tego celu, ponieważ bezpośrednio spełnia jego istotę. Po trzecie, wspomniane przepisy krajowe są

⁸³ Zdaniem Komisji to ograniczenie wskazuje, że poszanowanie tożsamości narodowej „znajduje pełne odzwierciedlenie w art. 22 TFUE”.

⁸⁴ Komisja przytacza wyroki: z dnia 8 maja 2003 r., ATRAL (C-14/02, EU:C:2003:265, pkt 69); z dnia 18 czerwca 2020 r., Komisja/Węgry (Przejrzystość stowarzyszeń) (C-78/18, EU:C:2020:476, pkt 76, 77); a także wyrok z dnia 22 grudnia 2010 r., Sayn-Wittgenstein (C-208/09, EU:C:2010:806, pkt 81, 90).

proporcjonalne. *Nie naruszają one istoty praw wyborczych* zgodnie z art. 22 TFUE, ponieważ nie dokonują żadnej zmiany w zakresie pełnego czynnego i biernego prawa wyborczego »przemieszczających się« obywateli Unii [...] i pozwalają w praktyce na wykonywanie w pełni tych praw [...]. W konsekwencji rozpatrywane przepisy są w pełni zgodne z orzecznictwem przytoczonym przez Komisję [...]”⁸⁵.

122. Republika Czeska wyjaśnia, że zamierzonego uzasadnionego celu nie można osiągnąć za pomocą mniej restrykcyjnego środka, ponieważ nie jest możliwe, aby »przemieszczający się« obywatele Unii byli uprawnieni do przystępowania do partii politycznych w celu uczestniczenia jedynie w marginalnej części działalności politycznej ograniczonej do wyborów lokalnych lub do wyborów do Parlamentu Europejskiego. Uważa ona, że tego rodzaju przepisy byłyby sprzeczne z podstawową zasadą równego traktowania członków partii politycznej. Ponadto nie zapewniłyby one tym obywatelom silnej pozycji w partii politycznej, którą Komisja niesłusznie uważa za konieczną. Podnosi ona, że instytucja ta sama nie była w stanie wskazać, jaki środek można by w tym względzie uznać za mniej restrykcyjny.

3) *Rzeczpospolita Polska, interwenient*

123. Co się tyczy ograniczenia zakresu działalności »przemieszczających się« obywateli Unii w ramach partii politycznych, przewidywanego przez Komisję, Rzeczpospolita Polska argumentuje, że »przynależność« do partii politycznej obejmuje znacznie szersze spektrum działań niż te, które poprzedzają niektóre wybory. Związane są one z wpływem na politykę krajową, w tym na dziedziny polityki pozostające w wyłącznej kompetencji państw członkowskich. Tymczasem państwo członkowskie nie ma obowiązku umożliwienia tym obywatelom wywierania wpływu na wyniki wyborów parlamentarnych i prezydenckich za pośrednictwem systemu partyjnego.

b) Ocena

124. Argumenty Republiki Czeskiej prowadzą do wyjaśnienia, w jakich okolicznościach ograniczenie zasady równego traktowania ustanowionej w art. 22 TFUE mogłoby być uzasadnione.

125. Owo państwo członkowskie powołuje art. 4 ust. 2 TUE i podnosi zasadniczo, że prawo Unii zgodnie z jego wykładnią dokonaną przez Komisję skutkowałoby tym, że »przemieszczający się« obywatele Unii uczestniczyliby w życiu publicznym na poziomie innym niż ten przyjęty przez państwa członkowskie, a w szczególności pozwoliłoby im na wywieranie wpływu na decyzje krajowe za pomocą partii politycznych.

126. Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 4 ust. 2 TUE Unia szanuje tożsamość narodową swoich państw członkowskich nierozdzielnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi.

⁸⁵ Chodzi o wyrok z dnia 27 kwietnia 2006 r., Komisja/Niemcy (C-441/02, EU:C:2006:253, pkt 108). Zdaniem Republiki Czeskiej Komisja dokonała błędnej interpretacji tego punktu z powodu jego brzmienia, na którego ostatnią część zwraca uwagę, a mianowicie: »[w]zględy interesu ogólnego mogą posłużyć uzasadnieniu środka krajowego, który prowadzi do utrudnienia wykonywania podstawowych swobód gwarantowanych przez traktat, jeżeli dany środek owe prawa uwzględni«.

127. Tymczasem prawdą jest, że organizacja krajowego życia politycznego, do której przyczyniają się partie polityczne, stanowi część tożsamości narodowej w rozumieniu art. 4 ust. 2 TUE. W tym względzie poszanowanie tej tożsamości znajduje odzwierciedlenie w ograniczeniu uczestnictwa „przemieszczających się” obywateli Unii wyłącznie w wyborach do Parlamentu Europejskiego i w wyborach lokalnych, bez celu w postaci harmonizacji systemów wyborczych państw członkowskich⁸⁶. Prawodawca Unii wziął również pod uwagę wpływ ułatwionego dostępu do tych wyborów na równowagę życia politycznego państwa członkowskiego miejsca zamieszkania, przewidując, że państwa członkowskie mogą przyjąć pewne uregulowane w przepisach⁸⁷ i przejściowe dostosowania na korzyść swoich obywateli.

128. Co się tyczy kwestii wpływu na poziomie krajowym przystępowania „przemieszczających się” obywateli Unii do partii politycznych ze względu na jego potencjalne skutki w ramach tych partii, pragnę zwrócić uwagę, że w opinii wszystkich stron należy ona do kompetencji owych partii politycznych. Partie te mogą bowiem swobodnie określać swoją organizację i warunki wyboru swoich kandydatów⁸⁸. Pragnę zaznaczyć, że Republika Czeska ogranicza się do stwierdzenia, nie wykazując tego, niemożliwości ograniczenia zakresu działania członków, „przemieszczających się” obywateli Unii, do niektórych wyborów.

129. W konsekwencji podzielam zdanie Komisji, zgodnie z którym dopuszczenie przystępowania „przemieszczających się” obywateli Unii do partii politycznej w celu zagwarantowania skuteczności praw tych ostatnich w wyborach lokalnych i w wyborach do Parlamentu Europejskiego nie może naruszać tożsamości narodowej Republiki Czeskiej.

130. Ponadto przy założeniu, że takie naruszenie zostanie wykazane, art. 4 ust. 2 TUE należy odczytywać w świetle postanowień tej samej rangi⁸⁹.

131. W związku z tym art. 4 ust. 2 TUE nie może zwolnić państw członkowskich z przestrzegania praw podstawowych potwierdzonych w karcie⁹⁰, wśród których znajdują się zasada demokracji i zasada równości, która to zasada została wyrażona w art. 22 TFUE⁹¹ i przyznana przez obywatelstwo Unii w celu wykonywania prawa kandydowania w wyborach lokalnych i w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Zasady te znajdują się wśród podstawowych wartości Unii⁹².

⁸⁶ Zobacz podobnie motyw piąty dyrektywy 93/109 i motyw czwarty dyrektywy 94/80. Zobacz też wyrok Eman i Sevinger (pkt 52, 53).

⁸⁷ Zobacz pkt 77 niniejszej opinii. Zobacz w tym względzie w przedmiocie ograniczenia dostępu obywateli krajowych do niektórych funkcji oraz uczestnictwa w wyborach do zgromadzenia parlamentarnego motywy piąty i dziesiąty, a także art. 5 ust. 3 i 4 dyrektywy 94/80. W przedmiocie uregulowań państw członkowskich w ramach tego zakresu swobody zob. sprawozdanie z oceny skutków przytoczone w przypisie 73 do niniejszej opinii, pkt 1.3.6 (s. 20), oraz analiza P. Blacher, *Article 40 – Droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales*, w: F. Picod, C. Rizcallah i S. Van Drooghenbroeck, op.cit., s. 1069–1088, w szczególności pkt 16 (s. 1083, 1084). W odniesieniu do ograniczeń prawa głosowania i kandydowania, szczególnie w zależności od odsetka „przemieszczających się” obywateli Unii w państwie członkowskim miejsca zamieszkania i okresów zamieszkania, zob. art. 14 dyrektywy 93/109 i art. 12 dyrektywy 94/80. Zobacz także komentarze J. Shaw i L. Khadar, op.cit., pkt 39.74 (s. 1104), w odniesieniu do wyborów do Parlamentu Europejskiego, a także K. Groenendijk, op.cit., pkt 40.27, 40.28 (s. 1121), w odniesieniu do wyborów lokalnych.

⁸⁸ Zobacz w tym względzie wytyczne Komisji Weneckiej, pkt 153, 155 (s. 49, 50). Zobacz także tytułem przykładu sprawozdanie Aliny Ostling sfinansowane przez program Komisji „Prawa, równość i obywatelstwo” (2014–2020), zatytułowane „Fair EU Synthesis report: Electoral Rights for Mobile EU Citizens – Challenges and Facilitators of Implementation”, pkt 4.1.2 (s. 27).

⁸⁹ Zobacz wyrok z dnia 5 czerwca 2023 r., Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów) (C-204/21, EU:C:2023:442, pkt 72).

⁹⁰ Zobacz motywy drugi i piąty preambuły karty.

⁹¹ Co się tyczy zakresu tego artykułu, należy odnieść się do pkt 74, 84, 87 niniejszej opinii.

⁹² Zobacz podobnie wyroki z dnia 16 lutego 2022 r.: Węgry/Parlament i Rada (C-156/21, EU:C:2022:97, pkt 127); Polska/Parlament i Rada (C-157/21, EU:C:2022:98, pkt 145). Zobacz wyrok z dnia 5 czerwca 2023 r., Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów) (C-204/21, EU:C:2023:442, pkt 72).

132. Ponadto ze względu na argumenty Republiki Czeskiej dotyczące proporcjonalności spornych przepisów krajowych należy dodać, że uzasadnienie ograniczenia praw przyznanych przez art. 22 TFUE można badać wyłącznie w warunkach przewidzianych w tym postanowieniu.

133. Prawa wyborcze uznane w art. 39 i 40 karty stanowią bowiem przedmiot postanowień szczególnych w traktacie FUE, a mianowicie art. 22. Jedyne dostosowania wykonywania tych praw przewidziane w prawie wtórnym, do którego odsyła ów artykuł⁹³, dotyczą wyłącznie przesłanek ustawowych głosowania lub kandydowania⁹⁴.

134. W świetle całości powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał orzekł, że skarga Komisji jest zasadna.

VI. W przedmiocie kosztów

135. Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Jako że Trybunał powinien moim zdaniem uwzględnić żądania Komisji, kosztami należy obciążyć Republikę Czeską.

136. Zgodnie z art. 140 § 1 regulaminu postępowania Rzeczpospolita Polska pokrywa własne koszty.

VII. Wnioski

137. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał orzekł w następujący sposób:

- 1) Odmawiając obywatelom Unii niebędącym obywatelami czeskimi, lecz mającym miejsce zamieszkania w Republice Czeskiej, prawa do stania się członkiem partii politycznej lub ruchu politycznego, Republika Czeska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 22 TFUE.
- 2) Republika Czeska zostaje obciążona kosztami postępowania.
- 3) Rzeczpospolita Polska pokrywa własne koszty.

VIII. Załącznik I: Zasady finansowania partii politycznych dostarczone przez Komisję

1. Partie polityczne, które uzyskały przynajmniej 1 % głosów w wyborach do Parlamentu Europejskiego, otrzymują 30 koron czeskich (CZK) (około 1,20 EUR) za każdy głos tytułem wkładu w wydatki wyborcze (art. 65 ustawy o wyborach do Parlamentu Europejskiego).

⁹³ Wbrew temu, co utrzymuje Republika Czeska, należy stwierdzić zgodnie z art. 52 ust. 2 karty, że w odróżnieniu od innych artykułów traktatu, takich jak na przykład art. 45 ust. 3 i art. 65 ust. 2 TFUE, ów art. 22 nie przewiduje, iż poza aktami prawa wtórnego przyjętymi na jego podstawie państwa członkowskie mogą przyjmować środki mogące utrudniać wykonywanie praw wyborczych „przemieszczających się” obywateli Unii.

⁹⁴ Zobacz art. 1 ust. 1 i art. 3 akapit pierwszy dyrektywy 93/109, a także art. 1 ust. 1 i art. 3 dyrektywy 94/80. Zobacz też pkt 127 niniejszej opinii.

2. Partie polityczne, które uzyskują przynajmniej 1,5 % głosów w wyborach do Poslanecká sněmovna (izby deputowanych, Republika Czeska), otrzymują 100 CZK (około 4 EUR) za każdy głos tytułem wkładu w wydatki wyborcze (art. 85 ustawy nr 247/1995 o wyborach do Parlamentu Republiki Czeskiej oraz zmieniającej i uzupełniającej niektóre ustawy).

3. Partie polityczne, które zdobyły 3 % głosów w ostatnich wyborach do izby deputowanych, otrzymują również roczny wkład państwa w wysokości 6 000 000 CZK (około 245 430 EUR) na partię lub ruch oraz jednocześnie partia lub ruch otrzymuje 200 000 CZK (około 8180 EUR) rocznie za każde dodatkowe 0,1 % głosu (art. 20 ust. 6 ustawy o partiach politycznych).

4. Jeśli partia lub ruch uzyskuje więcej niż 5 % głosów, wkład nie ulega zwiększeniu, a partia lub ruch otrzymuje 10 000 000 CZK (około 409 000 EUR) (art. 20 ust. 6 ustawy o partiach politycznych).

5. Partie polityczne otrzymują również roczny wkład w wysokości 900 000 CZK (około 36 800 EUR) na mandat posła lub senatora oraz 250 000 CZK (około 10 200 EUR) na mandat członka sejmiku wojewódzkiego i członka rady miasta Praha (Pragi) (art. 20 ust. 7 ustawy o partiach politycznych).

6. Pod określonymi warunkami partie i ruchy polityczne otrzymują również roczne wkłady na wsparcie działalności instytutu politycznego, wynoszące 10 % całkowitej kwoty wkładu na działania takiej partii lub ruchu (art. 20 ust. 5 i 8 ustawy o partiach politycznych).

IX. Załącznik II: Informacje dostarczone przez Republikę Czeską co do składu list i kandydatów wybranych w wyborach do Parlamentu Europejskiego i w wyborach lokalnych

1. Wybory do Parlamentu Europejskiego odbyły się w Republice Czeskiej w 2004 r., w 2009 r., w 2014 r. oraz w 2019 r.

2. Odsetek kandydatów bez przynależności politycznej na listach partii politycznych lub koalicji politycznych był następujący:

- a) w 2004 r. 37,22 % kandydatów nie miało przynależności politycznej;
- b) w 2009 r. 38,28 % kandydatów nie miało przynależności politycznej;
- c) w 2014 r. 30,27 % kandydatów nie miało przynależności politycznej oraz
- d) w 2019 r. 33,89 % kandydatów nie miało przynależności politycznej.

3. Zostało wybranych:

- a) w 2004 r.: siedmiu kandydatów bez przynależności politycznej, czyli 29,17 % osób wybranych w Republice Czeskiej;
- b) w 2009 r.: jeden kandydat bez przynależności politycznej, czyli 4,55 % osób wybranych w Republice Czeskiej;

- c) w 2014 r.: ośmiu kandydatów bez przynależności politycznej, czyli 38,10 % osób wybranych w Republice Czeskiej oraz
- d) w 2019 r.: czterech kandydatów bez przynależności politycznej, czyli 19,05 % osób wybranych w Republice Czeskiej.

4. Kandydaci bez przynależności politycznej znajdowali się często na czele list kandydatów, w tym głównych partii politycznych. W szczególności:

- a) w 2004 r. byli to trzej posłowie wybrani do Parlamentu Europejskiego z listy partii Sdružení nezávislých a evropských demokratů (związek niezależnych kandydatów i europejskich demokratów) (SNK), w tym na czele listy Zieleniec, a Hybášková na drugim miejscu na liście; ponadto Remek na drugim miejscu na liście kandydatów partii Komunistická strana Čech a Moravy (komunistyczna partia Czech i Moraw) (KSČM);
- b) w 2009 r. był to Remek, na drugim miejscu na liście kandydatów KSČM;
- c) w 2014 r. byli to, zajmujący pierwsze miejsca na liście partii TOP 09 a Starostové (Top 09 i burmistrzowie), Niedermayer oraz Pospíšil, na drugim miejscu na tej liście Keller – lider listy partii Česká strana sociálně demokratická (czeska partia socjaldemokratyczna) (ČSSD), w tamtym czasie najsilniejszej partii w rządzie Republiki Czeskiej, a ponadto czterech posłowie wybrani z listy partii ANO, drugiej najsilniejszej partii w rządzie w tamtym czasie, w tym jej lider Pavel Telička, który został następnie wybrany na wiceprzewodniczącego Parlamentu Europejskiego, oraz
- d) w 2019 r. byli to trzej posłowie wybrani do Parlamentu Europejskiego, którzy znajdowali się na trzech pierwszych miejscach na liście ANO, w tym jej liderka Dita Charanzová, która została następnie wybrana na wiceprzewodniczącą Parlamentu Europejskiego.

5. W 2004 r. niemiecki obywatel Stros został wybrany w Republice Czeskiej do Parlamentu Europejskiego.

X. Co się tyczy wyborów lokalnych (gminy, miejscowości i miasta), które miały miejsce w 2006 r., 2010 r., 2014 r. oraz 2018 r.:

1. Odsetek kandydatów i wybranych bez przynależności politycznej był następujący:

- a) w 2006 r. 79,85 % kandydatów i 84,51 % wybranych;
- b) w 2010 r. 81,25 % kandydatów i 86,15 % wybranych;
- c) w 2014 r. 84,13 % kandydatów i 88,30 % wybranych, oraz
- d) w 2018 r. 84,97 % kandydatów i 89,96 % wybranych.

2. Wysoki odsetek kandydatów i wybranych bez przynależności politycznej jest zjawiskiem, które można zaobserwować również na listach głównych partii politycznych. Na przykład w wyborach lokalnych w 2018 r.:

- a) na listach kandydatów ČSSD, najstarszej czeskiej partii politycznej, silnie zakorzenionej w polityce gminnej, znajdowało się 54,58 % osób bez przynależności politycznej, a 57,31 % wybranych z tych list nie miało przynależności politycznej;
 - b) na listach kandydatów partii Občanská demokratická strana (obywatelska partia demokratyczna) (ODS), tradycyjnej konserwatywnej partii politycznej, silnie zakorzenionej w polityce gminnej, znajdowało się 59,47 % osób bez przynależności politycznej, a 52,93 % wybranych z tych list nie miało przynależności politycznej, oraz
 - c) na listach kandydatów partii Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová (unia chrześcijańska i demokratyczna – czechosłowacka partia ludowa) (KDU-ČSL), tradycyjnej partii politycznej z największą liczbą kandydatów i wybranych w polityce gminnej, znajdowało się 73,62 % osób bez przynależności politycznej, a 72,49 % wybranych z tych list nie miało przynależności politycznej.
3. Co się tyczy dużych czeskich miast, w Pradze kandydat bez przynależności politycznej Bohuslav Svoboda został wybrany w 2010 r. na czołową pozycję listy ODS, najsilniejszej partii rządu w Republice Czeskiej w tamtym czasie; następnie został on burmistrzem Pragi. W 2014 r. Adriana Krnáčová, kandydatka bez przynależności politycznej, na czele listy ANO, została burmistrzem Pragi, a Tomáš Macura, kandydat bez przynależności politycznej, na czele listy ANO, został burmistrzem Ostrawy, trzeciego co do wielkości miasta Republiki Czeskiej.