



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

19. listopadu 2024*

„Nesplnění povinnosti státem – Článek 20 SFEU – Občanství Unie – Článek 21 SFEU –
Právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států – Článek 22 SFEU –
Právo volit a být volen v obecních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu v členském
státě bydliště za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu – Občané Unie, kteří mají
bydliště v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky – Absence práva být členem politické
strany – Články 2 a 10 SEU – Zásada demokracie – Článek 4 odst. 2 SEU –
Respektování národní identity členských států – Článek 12 Listiny základních práv Evropské
unie – Úloha politických stran při vyjadřování vůle občanů Unie“

Ve věci C-814/21,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 258 SFEU, podaná dne
21. prosince 2021,

Evropská komise, zástupci: A. Szmytkowska a J. Tomkin, jako zmocněnci,

žalobkyně,

proti

Polské republice, zástupci: B. Majczyna, E. Borawska-Kędzierska a A. Siwek-Ślusarek, jako
zmocněnci,

žalované,

podporované:

Českou republikou, zástupci: A. Edelmannová, T. Müller, M. Smolek a J. Vlácil, jako zmocněnci,

vedlejší účastníci řízení,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení: K. Lenaerts, předseda, T. von Danwitz, místopředseda, K. Jürimäe, C. Lycourgos,
M. L. Arastey Sahún, A. Kumin, a D. Gratsias, předsedové senátů, E. Regan, I. Ziemele
(zpravodajka), Z. Csehi a O. Spineanu-Matei, soudci,

generální advokát: J. Richard de la Tour,

* Jednací jazyk: polština.

za soudní kancelář: C. Strömholm, radová,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 12. září 2023,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 11. ledna 2024,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Svou žalobou se Evropská komise domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Polská republika tím, že občanům Unie, kteří nemají polskou státní příslušnost, ale mají bydliště v Polsku, odepírá právo být členem politické strany, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 22 SFEU.

Právní rámec

Mezinárodní právo

- 2 Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, která byla podepsána v Římě dne 4. listopadu 1950 (dále jen „EÚLP“), v článku 11, nadepsaném „Svoboda shromažďování a sdružování“, stanoví:

„1. Každý má právo na svobodu pokojného shromažďování a na svobodu sdružovat se s jinými, včetně práva zakládat na obranu svých zájmů odbory nebo vstupovat do nich.

2. Na výkon těchto práv nemohou být uvalena žádná omezení kromě těch, která stanoví zákon a jsou nezbytná v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných. Tento článek nebrání uvalení zákonných omezení na výkon těchto práv příslušníky ozbrojených sil, policie a státní správy.“

- 3 Článek 16 EÚLP, nadepsaný „Omezení politické činnosti cizinců“, stanoví:

„Nic v člancích 10, 11 a 14 nemůže být považováno za bránící Vysokým smluvním stranám uvalit omezení na politickou činnost cizinců.“

- 4 Článek 3 dodatkového protokolu k EÚLP, podepsaného v Paříži dne 20. března 1952, je nadepsán „Právo na svobodné volby“ a zní:

„Vysoké smluvní strany se zavazují konat v rozumných intervalech svobodné volby s tajným hlasováním za podmínek, které zajistí svobodné vyjádření názorů lidu při volbě zákonodárního sboru.“

Unijní právo

Smlouva o EU a Smlouva o FEU

5 Článek 2 SEU stanoví:

„[Evropská] [u]nie je založena na hodnotách úcty k lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, právního státu a dodržování lidských práv, včetně práv příslušníků menšin. Tyto hodnoty jsou společné členským státům ve společnosti vyznačující se pluralismem, nepřípustností diskriminace, tolerancí, spravedlností, solidaritou a rovností žen a mužů.“

6 Článek 4 odst. 1 a 2 SEU zní:

„1. V souladu s článkem 5 náleží pravomoci, které nejsou Smlouvami Unii svěřeny, členským státům.

2. Unie ctí rovnost členských států před Smlouvami a jejich národní identitu, která spočívá v jejich základních politických a ústavních systémech, včetně místní a regionální samosprávy. Respektuje základní funkce státu, zejména ty, které souvisejí se zajištěním územní celistvosti, udržením veřejného pořádku a ochranou národní bezpečnosti. Zejména národní bezpečnost zůstává výhradní odpovědností každého členského státu.“

7 Článek 5 odst. 1 a 2 SEU stanoví:

„1. Vymezení pravomocí Unie se řídí zásadou svěření pravomocí. Výkon těchto pravomocí se řídí zásadami subsidiarity a proporcionality.

2. Podle zásady svěření pravomocí jedná Unie pouze v mezích pravomocí svěřených jí ve Smlouvách členskými státy pro dosažení cílů stanovených ve Smlouvách. Pravomoci, které nejsou Smlouvami Unii svěřeny, náleží členským státům.“

8 Článek 10 SEU stanoví:

„1. Fungování Unie je založeno na zastupitelské demokracii.

2. Občané jsou na úrovni Unie přímo zastoupeni v Evropském parlamentu.

Členské státy jsou zastoupeny v Evropské radě svými hlavami států nebo předsedy vlád a v Radě [Evropské unie] svými vládami, kteří jsou demokraticky odpovědní buď svým vnitrostátním parlamentům, nebo svým občanům.

3. Každý občan má právo podílet se na demokratickém životě Unie. Rozhodnutí jsou přijímána co nejotevřeněji a co nejbližší občanům.

4. Politické strany na evropské úrovni přispívají k utváření evropského politického vědomí a k vyjadřování vůle občanů Unie.“

9 Článek 18 první pododstavec SFEU stanoví:

„V rámci použití Smluv, aniž jsou dotčena jejich zvláštní ustanovení, je zakázána jakákoli diskriminace na základě státní příslušnosti.“

10 Článek 20 SFEU zní:

„1. Zavádí se občanství Unie. Každá osoba, která má státní příslušnost členského státu, je občanem Unie. Občanství Unie doplňuje občanství členského státu, nenahrazuje je.

2. Občané Unie mají práva a povinnosti stanovené Smlouvami. Mají mimo jiné:

[...]

b) právo volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu a v obecních volbách v členském státě, v němž mají bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu;

[...]

Tato práva se vykonávají za podmínek a v mezích stanovených Smlouvami a opatřeními přijatými na jejich základě.“

11 Článek 21 odst. 1 SFEU stanoví:

„Každý občan Unie má právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států s výhradou omezení a podmínek stanovených ve Smlouvách a v opatřeních přijatých k jejich provedení.“

12 Článek 22 SFEU stanoví:

„1. Každý občan Unie mající bydliště v členském státě, jehož není státním příslušníkem, má právo volit a být volen v obecních volbách v členském státě, v němž má bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu. Toto právo je vykonáváno v souladu s podrobnou úpravou přijatou Radou zvláštním legislativním postupem a po konzultaci s Evropským parlamentem jednomyslně; tato úprava může stanovit výjimky tam, kde je to odůvodněno zvláštními obtížemi některého členského státu.

2. Aniž je dotčen čl. 223 odst. 1 a pravidla přijatá k jeho provedení, má každý občan Unie mající bydliště v členském státě, jehož není státním příslušníkem, právo volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu v členském státě, v němž má bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu. Toto právo je vykonáváno v souladu s podrobnou úpravou přijatou Radou jednomyslně zvláštním legislativním postupem a po konzultaci s Evropským parlamentem; tato úprava může stanovit výjimky tam, kde je to odůvodněno zvláštními obtížemi některého členského státu.“

Listina

- 13 Článek 12 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“), nadepsaný „Svoboda shromažďování a sdružování“, zní:

„1. Každý má právo na svobodu pokojného shromažďování a na svobodu sdružovat se s jinými na všech úrovních, zejména pokud jde o záležitosti politické, odborové či občanské, což zahrnuje právo každého zakládat na ochranu svých zájmů odbory a vstupovat do nich.

2. Politické strany na úrovni Unie přispívají k vyjadřování politické vůle občanů Unie.“

- 14 Článek 39 Listiny, nadepsaný „Právo volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu“, stanoví:

„1. Každý občan Unie má právo volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu v členském státě, v němž má bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu.

2. Členové Evropského parlamentu jsou voleni v přímých a všeobecných volbách svobodným a tajným hlasováním.“

- 15 Článek 40 Listiny, nadepsaný „Právo volit a být volen v obecních volbách“, stanoví:

„Každý občan Unie má právo volit a být volen v obecních volbách v členském státě, v němž má bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu.“

Směrnice 93/109/ES

- 16 Směrnice Rady 93/109/ES ze dne 6. prosince 1993, kterou se stanoví pravidla pro výkon práva volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu občanů Unie, kteří mají bydliště v některém členském státě a nejsou jeho státními příslušníky (Úř. věst. 1993, L 329, s. 34; Zvl. vyd. 20/01, s. 7), ve znění směrnice Rady 2013/1/EU ze dne 20. prosince 2012 (Úř. věst. 2013, L 26, s. 27) (dále jen „směrnice 93/109“), ve třetím až sedmém a v desátém bodě odůvodnění uvádí:

„vzhledem k tomu, že právo občanů volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu v členském státě, v němž mají bydliště, stanovené v čl. 8b odst. 2 [ES], představuje uplatňování zásady nediskriminace mezi státními příslušníky daného členského státu a státními příslušníky jiného členského státu a důsledek práva volného pohybu a pobytu uvedeného v článku 8a [ES];

vzhledem k tomu, že čl. 8b odst. 2 [ES] se týká pouze možnosti výkonu práva volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu, aniž je dotčen čl. 138 odst. 3 [ES], který předpokládá stanovení jednotného postupu pro tyto volby ve všech členských státech; že v podstatě usiluje o zrušení podmínky státní příslušnosti, kterou nyní uplatňuje většina členských států při výkonu těchto práv;

vzhledem k tomu, že použití článku 8b odst. 2 [ES] nepředpokládá harmonizaci volebních systémů členských států; že kromě toho v souladu se zásadou proporcionality uvedenou v čl. 3b odst. 3 [čl. 3b třetím pododstavci] [ES] nesmějí právní předpisy Společenství z této oblasti upravovat více, než je nezbytné k dosažení cíle uvedeného v čl. 8b odst. 2 [ES];

vzhledem k tomu, že účelem čl. 8b odst. 2 [ES] je zajistit, aby všichni občané Unie, ať jsou či nejsou státními příslušníky členského státu, v němž mají bydliště, mohli v tomto státě vykonávat své právo volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu za stejných podmínek; že je proto nezbytné, aby podmínky týkající se doby a prokazování bydlení platné pro osoby, které nejsou státními příslušníky tohoto členského státu, byly totožné s podmínkami, které případně platí pro státní příslušníky tohoto členského státu;

vzhledem k tomu, že čl. 8b odst. 2 [ES] stanoví právo občana volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu v členském státě, v němž má bydliště, aniž by jím bylo nahrazováno právo volit a být volen v členském státě, jehož je občan Unie státním příslušníkem; že musí být respektována svoboda občanů Unie zvolit si členský stát, v němž se zúčastní voleb, přičemž se musí dbát, aby tato svoboda nebyla zneužívána osobami, které volí nebo jsou voleny ve více než v jednom státě;

[...]

vzhledem k tomu, že cílem občanství Unie je snazší integrace občanů Unie v hostitelské zemi a že v této souvislosti je v souladu se záměry autorů Smlouvy, aby se zamezilo jakémukoli rozlišování mezi listinami kandidátů, kteří jsou státními příslušníky daného členského státu, a kandidátů, kteří nejsou jeho státními příslušníky“.

17 Článek 1 odst. 1 směrnice 93/109 stanoví:

„Tato směrnice stanoví pravidla, podle kterých občané Unie, kteří mají bydliště v některém členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, v něm mohou ve volbách do Evropského parlamentu vykonávat právo volit a být volen.“

18 Článek 10 odst. 1 této směrnice stanoví:

„Při podání žádosti o kandidaturu se musí každý občan Společenství uplatňující své právo být zvolen prokázat stejnými doklady jako kandidát, který je státním příslušníkem daného členského státu. Dále musí učinit čestné prohlášení obsahující

- a) jeho státní příslušnost, datum a místo narození, poslední adresu v členském státě původu a adresu ve volebním obvodu členského státu bydliště,
- b) prohlášení, že nekandiduje ve volbách do Evropského parlamentu v jiném členském státě,
- c) v případě potřeby volební okrsek nebo správní obvod v členském státě původu, v jehož seznamu voličů je jeho jméno naposledy zapsáno, a
- d) prohlášení, že v členském státě původu nebyl individuálním soudním nebo správním rozhodnutím, za předpokladu, že toto správní rozhodnutí může být předmětem soudního přezkumu, zbaven práva být volen.“

19 Článek 11 odst. 2 uvedené směrnice stanoví:

„V případě odmítnutí zápisu do seznamu voličů nebo zamítnutí kandidatury může dotyčná osoba využít stejných opravných prostředků, jaké stanoví právní předpisy členského státu bydliště pro obdobné případy týkající se voličů a kandidátů, kteří jsou jeho státními příslušníky.“

Směrnice 94/80/ES

- 20 Čtvrtý, pátý a čtrnáctý bod odůvodnění směrnice Rady 94/80/ES ze dne 19. prosince 1994, kterou se stanoví pravidla pro výkon práva volit a práva být volen v obecních volbách pro občany Unie s bydlištěm v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky (Úř. věst. 1994, L 368, s. 38; Zvl. vyd. 20/01, s. 12), znějí takto:

„vzhledem k tomu, že čl. 8b odst. 1 [ES] nepředpokládá úplnou harmonizaci volebních systémů členských států; že cílem zmíněného ustanovení je především zrušení podmínky státní příslušnosti, která je v současnosti ve většině členských států požadována pro výkon práva volit a být volen; že kromě toho v souladu se zásadou proporcionality uvedenou v čl. 3b odst. 3 [čl. 3b třetím pododstavci] [ES] nesmějí právní předpisy Společenství z této oblasti upravovat více, než je nezbytné k dosažení cíle uvedeného v čl. 8b odst. 1 [ES];

vzhledem k tomu, že účelem čl. 8b odst. 1 [ES] je zajistit, aby všichni občané Unie, ať jsou či nejsou státními příslušníky členského státu, v němž mají bydliště, mohli v tomto státě vykonávat své právo volit a být volen v obecních volbách za stejných podmínek; že je [proto] nezbytné, aby podmínky týkající se doby a prokazování bydlení platné pro osoby, které nejsou státními příslušníky tohoto členského státu, byly totožné s podmínkami, které případně platí pro státní příslušníky tohoto členského státu; že na občany, kteří nejsou státními příslušníky tohoto členského státu, se nesmějí vztahovat zvláštní podmínky, ledaže je zvláštní přístup výjimečně odůvodněn zvláštními okolnostmi týkajícími se občanů, kteří nejsou státními příslušníky tohoto státu, jež je odlišují od jeho státních příslušníků;

[...]

vzhledem k tomu, že cílem občanství Unie je snazší integrace občanů Unie v hostitelské zemi a že v této souvislosti je v souladu se záměry autorů Smlouvy, aby se zamezilo jakémukoli rozlišování mezi listinami kandidátů, kteří jsou státními příslušníky daného členského státu, a kandidátů, kteří nejsou jeho státními příslušníky.“

- 21 Článek 1 odst. 1 směrnice 94/80 stanoví:

„Tato směrnice stanoví pravidla, podle kterých občané Unie, kteří mají bydliště v některém členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, v něm mohou v obecních volbách vykonávat právo volit a být volen.“

- 22 Článek 8 odst. 3 této směrnice zní:

„Volič [...] zapsaný do seznamu voličů zde zůstane zapsán za stejných podmínek jako volič, který je státním příslušníkem daného členského státu, až do úředního výmazu z důvodu, že přestal splňovat podmínky pro výkon práva volit.

Voliči, kteří byli zapsáni do seznamu voličů na vlastní žádost, mohou být na vlastní žádost rovněž vymazáni.

V případě přemístění bydliště do jiného základního územního samosprávného celku ve stejném členském státě je volič zapsán do seznamu voličů tohoto celku za stejných podmínek jako volič, který je státním příslušníkem daného členského státu.“

23 Článek 9 odst. 1 uvedené směrnice stanoví:

„Při podání žádosti o kandidaturu se musí osoba, která může být zvolena, podle článku 3 prokázat [osoba, která může být zvolena podle článku 3, prokázat] prokázat stejnými doklady jako kandidát, který je státním příslušníkem daného členského státu. Členský stát bydliště může požadovat, aby učinila čestné prohlášení o své státní příslušnosti a své adrese v členském státě bydliště.“

24 Článek 10 odst. 2 téže směrnice stanoví:

„V případě nezapsání do seznamu voličů, zamítnutí žádosti o zápis nebo zamítnutí kandidatury může dotyčná osoba využít stejných opravných prostředků, jaké stanoví právní předpisy členského státu bydliště pro obdobné případy týkající se voličů a osob, které mohou být zvoleny, kteří jsou jeho státními příslušníky.“

Polské právo

25 Článek 2 odst. 1 zákona o politických stranách (ustawa o partiach politycznych) ze dne 27. dubna 1997 (Dz. U. z roku 1997, částka 98, č. 604), ve znění pozdějších předpisů, stanoví:

„Členy politických stran mohou být občané Polské republiky, kteří dosáhli 18 let.“

26 Článek 5 zákona o politických stranách zní:

„Politickým stranám se zaručuje přístup do veřejnoprávního rozhlasu a televize v souladu se zásadami stanovenými ve zvláštních zákonech.

[...]“

27 Článek 24 tohoto zákona stanoví:

„1. Majetek politické strany pochází z členských příspěvků, darů, dědictví nebo odkazů, výnosů z majetku a zákonem stanovených dotací a subvencí.

2. Majetek politické strany může být použit pouze na účely vymezené ve stanovách nebo na charitativní účely.

[...]

4. Politická strana může mít výnosy z majetku pocházející pouze:

1) z úročení prostředků uložených na bankovních účtech a na termínovaných vkladech;

2) z obchodování s dluhopisy Státní pokladny a pokladničními poukázkami Státní pokladny;

3) z prodeje aktiv, která jí náleží;

[...]“

28 Článek 28 odst. 1 uvedeného zákona stanoví:

„Politická strana, která:

- 1) samostatně zřídila volební výbor pro volby do Sejmu a získala na celostátní úrovni nejméně 3 % platně odevzdaných hlasů pro své obvodní listiny kandidátů na poslance, nebo
- 2) ve volbách do Sejmu vstoupila do volební koalice, jejíž obvodní listiny kandidátů na poslance získaly na celostátní úrovni nejméně 6 % platně odevzdaných hlasů,

má po dobu trvání funkčního období Sejmu v souladu s postupem a zásadami stanovenými tímto zákonem nárok na poskytnutí subvence ze státního rozpočtu [...] na činnosti vymezené ve stanovách.“

29 Článek 36 odst. 1 téhož zákona zní:

„Finanční prostředky shromážděné v rámci volebního fondu mohou pocházet z vlastních plateb politické strany, jakož i z darů, dědictví a odkazů.“

30 Článek 84 volebního zákoníku (ustawa Kodeks wyborczy) ze dne 5. ledna 2011 (Dz. U. z roku 2011, částka 21, č. 112), ve znění použitelném na projednávanou žalobu (dále jen „volební zákoník“), stanoví:

„§ 1. Právo nominovat kandidáty do voleb přísluší volebním výborům. Volební výbory vykonávají i další volební činnosti, a zejména vedou na výlučném základě volební kampaň kandidátů.

§ 2. Ve volbách do Sejmu a do Senátu, jakož i ve volbách do Evropského parlamentu v Polské republice mohou být volební výbory zřizovány politickými stranami a koalicemi politických stran, jakož i voliči.

[...]

§ 4. Ve volbách do zastupitelských orgánů územních samosprávných celků a při volbách starostů mohou být volební výbory zřizovány politickými stranami a koalicemi politických stran, sdruženími a společenskými organizacemi (dále jen ‚organizace‘), jakož i voliči.“

31 Článek 87 volebního zákoníku stanoví:

„§ 1. Politické strany mohou vytvořit volební koalici za účelem společné nominace kandidátů. Politická strana může být součástí pouze jedné volební koalice.

§ 2. Volební činnosti jménem volební koalice vykonává koaliční volební výbor zřízený orgány politických stran, které jsou oprávněny zastupovat stranu navenek.

[...]“

32 Článek 89 § 1 tohoto zákoníku zní:

„Nejméně 15 občanů, kteří mají právo volit, může zřídit volební výbor voličů.“

33 Článek 117 § 1 uvedeného zákoníku stanoví:

„Volební výbory, jejichž kandidáti byli zaregistrováni, mají v období od patnáctého dne přede dnem voleb do dne skončení volební kampaně právo na bezplatné vysílání volebních spotů v programech veřejnoprávních provozovatelů rozhlasového a televizního vysílání na náklady těchto provozovatelů.“

34 Článek 119 § 1 téhož zákoníku stanoví:

„Nezávisle na právu upraveném v čl. 117 § 1 může každý volební výbor ode dne, kdy příslušný volební orgán přijme oznámení o zřízení volebního výboru, do dne skončení volební kampaně vysílat za úplaty volební spoty v programech veřejnoprávních i soukromých provozovatelů rozhlasového a televizního vysílání.“

35 Článek 126 volebního zákoníku zní:

„Výdaje vynaložené volebními výbory v souvislosti s konáním voleb se hradí z jejich vlastních zdrojů.“

36 Článek 130 tohoto zákoníku stanoví:

„§ 1. Odpovědnost za finanční závazky volebního výboru nese finanční zmocněnec.

§ 2. Bez písemného souhlasu finančního zmocněnce nelze jménem a na účet volebního výboru převzít žádné finanční závazky.

§ 3. V případě, kdy z majetku finančního zmocněnce nelze pokrýt pohledávky vůči volebnímu výboru, odpovědnost za finanční závazky:

- 1) volebního výboru politické strany nebo organizace nese politická strana nebo organizace, která volební výbor zřídila;
- 2) koaličního volebního výboru nesou solidárně politické strany, které jsou součástí volební koalice;
- 3) volebního výboru voličů nesou solidárně osoby, které jsou členy výboru.

[...]“

37 Článek 132 uvedeného zákoníku zní:

„§ 1. Finanční prostředky volebního výboru politické strany mohou pocházet pouze z volebního fondu této strany, který byl zřízen na základě ustanovení [zákona o politických stranách].

§ 2. Finanční prostředky koaličního volebního výboru mohou pocházet pouze z volebních fondů politických stran, které jsou součástí koalice.

§ 3. Finanční prostředky

- 1) volebního výboru organizace,
- 2) volebního výboru voličů

mohou pocházet pouze z příspěvků polských občanů s trvalým bydlištěm na území Polské republiky, jakož i z bankovních úvěrů sjednaných pouze pro účely spojené s volbami.

[...]“

- 38 Článek 133 téhož zákoníku stanoví, že po dobu volební kampaně mohou volební výbor politické strany nebo koaliční volební výbor, jakož i volební výbor voličů a volební výbor organizace bezplatně využívat prostory politické strany, prostory osoby, která je členem volebního výboru, a prostory této organizace, jakož i kancelářské vybavení těchto subjektů.
- 39 Oddíl VI volebního zákoníku, věnovaný volbám do Evropského parlamentu, obsahuje zejména články 341 a 343. Podle článku 341 tohoto zákoníku přísluší právo nominovat kandidáty do těchto voleb volebnímu výboru politické strany, koaličnímu volebnímu výboru a volebnímu výboru voličů. Podle článku 343 téhož zákoníku musí být kandidátní listina podpořena podpisy nejméně 10 000 voličů s trvalým pobytem v daném volebním obvodu.
- 40 Oddíl VII volebního zákoníku, věnovaný volbám zástupců územních samosprávných celků, obsahuje zejména články 399 až 403.
- 41 Článek 399 tohoto zákoníku stanoví, že právo nominovat kandidáty na funkci člena zastupitelstva přísluší volebním výborům politických stran, koaličním volebním výborům, volebním výborům organizací a volebním výborům voličů.
- 42 Na základě čl. 400 § 1 uvedeného zákoníku je volební výbor politické strany povinen oznámit své zřízení Státní volební komisi, a to v období ode dne zveřejnění nařízení o vyhlášení voleb do 55. dne přede dnem voleb.
- 43 Článek 401 § 1 téhož zákoníku stanoví, že v období ode dne zveřejnění nařízení o vyhlášení voleb do 55. dne přede dnem voleb může být zřízen koaliční volební výbor, což volební zmocněnec koaličního volebního výboru oznámí Státní volební komisi nejpozději 55. den přede dnem voleb.
- 44 Podle čl. 402 § 1 volebního zákoníku je volební výbor organizace povinen oznámit své zřízení volebnímu komisaři příslušnému s přihlédnutím k sídlu této organizace, a to v období ode dne zveřejnění nařízení o vyhlášení voleb do 55. dne přede dnem voleb.
- 45 Článek 403 tohoto zákoníku stanoví:
- „§ 1. Nejméně 15 občanů, kteří mají právo volit, může zřídit volební výbor voličů.
- § 2. Po shromáždění nejméně 1 000 podpisů občanů, kteří mají právo volit a podporují zřízení volebního výboru voličů, oznámí volební zmocněnec Státní volební komisi zřízení takového výboru, s výhradou ustanovení § 3. K oznámení může dojít do 55. dne přede dnem voleb.
- § 3. Byl-li zřízen volební výbor voličů za účelem nominace kandidátů pouze v jednom vojvodství:
- 1) počet občanů, o kterém se pojednává v § 1, činí 5;
 - 2) počet podpisů, o kterých se pojednává v § 2, činí 20 a oznámení, o kterém se pojednává v § 2, se zasílá volebnímu komisaři příslušnému s přihlédnutím k sídlu výboru.“

- 46 Článek 23 odst. 1 zákona o rozhlasovém a televizním vysílání (ustawa o radiofonii i telewizji) ze dne 29. prosince 1992 (Dz. U. z roku 1993, částka 7, č. 34), ve znění použitelném na projednávanou žalobu, stanoví, že veřejnoprávní rozhlasové a televizní stanice dávají politickým stranám možnost vyjádřit se k zásadním otázkám souvisejícím s veřejnými záležitostmi.
- 47 Podle čl. 4 odst. 1 zákona o sdruženích (ustawa Prawo o stowarzyszeniach) ze dne 7. dubna 1989 (Dz. U. z roku 1989, částka 20, č. 104), mohou být cizinci s bydlištěm v Polsku členy sdružení.

Postup před zahájením soudního řízení a řízení před Soudním dvorem

- 48 V návaznosti na neúspěšnou komunikaci v rámci systému EU Pilot zaslala Komise dne 26. dubna 2013 Polské republice formální upozornění, ve které polské orgány upozornila na to, že podle jejího názoru jsou s unijním právem neslučitelné právní předpisy tohoto členského státu, které právo založit politickou stranu a stát se členem takové strany vyhrazuje pouze jeho státním příslušníkům. Uvedený členský stát na tuto výzvu odpověděl dne 24. července 2013 a popřel jakékoli porušení unijního práva.
- 49 Dne 22. dubna 2014 vydala Komise odůvodněné stanovisko, v němž trvala na tom, že Polská republika tím, že občanům Unie, kteří nemají polskou státní příslušnost, ale mají trvalé bydliště na území Polské republiky, odepírá právo založit politickou stranu a stát se členem takové strany, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 22 SFEU. Komise proto vyzvala Polskou republiku k přijetí opatření nezbytných k tomu, aby tomuto odůvodněnému stanovisku vyhověla ve lhůtě dvou měsíců od jeho obdržení.
- 50 V odpovědi ze dne 16. června 2014 Polská republika uvedla, že článek 22 SFEU nepřiznává občanům Unie, kteří nejsou státními příslušníky členského státu, v němž mají bydliště, právo založit v členském státě bydliště politickou stranu a stát se členem politické strany.
- 51 Dopisem ze dne 2. prosince 2020 požádal evropský komisař pro spravedlnost Polskou republiku o informace o tom, zda případně došlo ke změně jejího postoje nebo byly provedeny legislativní změny za účelem zaručení dotyčných práv občanům Unie, kteří nemají státní občanství Polské republiky a mají na jejím území bydliště.
- 52 Vzhledem k tomu, že polské orgány v dopise ze dne 26. ledna 2021 zopakovaly svůj předchozí postoj, podle něhož polské právo není neslučitelné s článkem 22 SFEU, přistoupila Komise k podání projednávané žaloby, přičemž její předmět omezila na neplnění povinností tohoto členského státu, které pro něj vyplývají z tohoto ustanovení, spočívající v tom, že členství v politické straně vyhrazuje pouze polským státním příslušníkům.
- 53 Rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 10. května 2022 bylo České republice povoleno vedlejší účastenství na podporu návrhových žádání Polské republiky.

K žalobě

K přípustnosti žaloby

Argumentace účastnic řízení

- 54 Česká republika ve spise vedlejšího účastníka namítá nepřípustnost žaloby Komise, jelikož z žaloby srozumitelně nevyplývá, na jakých právních okolnostech je žaloba založena, a není formulována tak, aby bylo zabráněno, že Soudní dvůr rozhodne *ultra petita*. Komise totiž svou žalobu zakládá na článku 22 SFEU, zároveň ale argumentuje porušením dalších ustanovení unijního práva, zejména článku 11 a čl. 12 odst. 1 Listiny, jakož i čl. 20 odst. 2 písm. b) SFEU, která nejsou uvedena v návrhových žádáních její žaloby.
- 55 Komise zpochybňuje opodstatněnost této argumentace.

Závěry Soudního dvora

- 56 Podle čl. 40 čtvrtého pododstavce statutu Soudního dvora Evropské unie se návrhová žádání obsažená v návrhu na vstup vedlejšího účastníka do řízení omezí na podporu návrhových žádání jednoho z hlavních účastníků řízení.
- 57 Polská republika, která je žalovaná a na podporu jejíchž návrhových žádání bylo České republice povoleno vedlejší účastenství, přitom proti žalobě Komise nevznesla žádnou námitku nepřipustnosti.
- 58 Z toho vyplývá, že Česká republika jakožto vedlejší účastnice není oprávněna vznést námitku nepřipustnosti (obdobně viz rozsudek ze dne 8. listopadu 2007, Španělsko v. Rada, C-141/05, EU:C:2007:653, body 27 a 28).
- 59 Soudní dvůr však může i bez návrhu zkoumat, zda jsou splněny podmínky stanovené v článku 258 SFEU pro podání žaloby pro nesplnění povinnosti (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 2. června 2016, Komise v. Nizozemsko, C-233/14, EU:C:2016:396, bod 43, a ze dne 5. dubna 2017, Komise v. Bulharsko, C-488/15, EU:C:2017:267, bod 50 a citovaná judikatura).
- 60 V tomto ohledu v souladu s čl. 120 písm. c) jednacího řádu Soudního dvora a s judikaturou Soudního dvora týkající se tohoto ustanovení musí každý návrh na zahájení řízení uvádět předmět sporu, dovolávané žalobní důvody a argumenty, jakož i stručný popis těchto žalobních důvodů. Tyto údaje musí být dostatečně jasné a přesné, aby umožnily žalovanému připravit si obranu a Soudnímu dvoru provést přezkum. Z toho vyplývá, že hlavní skutkové a právní okolnosti, na kterých je žaloba založena, musí uceleně a srozumitelně vyplývat z textu samotné žaloby a návrhová žádání žaloby musí být formulována jednoznačně, aby se předešlo tomu, že Soudní dvůr rozhodne nad rámec návrhových žádání nebo opomene rozhodnout o některém z žalobních důvodů [rozsudek ze dne 5. června 2023, Komise v. Polsko (Nezávislost a soukromý život soudců), C-204/21, EU:C:2023:442, bod 188 a citovaná judikatura].
- 61 Soudní dvůr rovněž rozhodl, že v žalobě podané podle článku 258 SFEU musí být žalobní důvody uvedeny uceleně a přesně, aby členský stát a Soudní dvůr mohly přesně pochopit rozsah vytýkaného porušení unijního práva, což je podmínka nezbytná k tomu, aby zmíněný stát mohl

účelně uplatnit důvody na svou obranu a Soudní dvůr ověřit existenci tvrzeného nesplnění povinnosti [rozsudek ze dne 5. června 2023, Komise v. Polsko (Nezávislost a soukromý život soudců), C-204/21, EU:C:2023:442, bod 189 a citovaná judikatura].

- 62 Žaloba Komise musí zejména obsahovat ucelené a podrobné vyličení důvodů, které ji vedly k přesvědčení, že dotčený členský stát nesplnil některou z povinností, které pro něj vyplývají z unijního práva [rozsudek ze dne 5. června 2023, Komise v. Polsko (Nezávislost a soukromý život soudců), C-204/21, EU:C:2023:442, bod 190, jakož i citovaná judikatura].
- 63 V projednávané věci je třeba uvést, že z návrhových žádání obsažených v návrhu na zahájení řízení jednoznačně vyplývá, že Komise Polské republiky vytýká porušení článku 22 SFEU spočívající v tom, že tento členský stát odepírá občanům Unie, kteří nemají státní občanství Polské republiky, ale mají bydliště na jejím území, právo být členem politické strany. Návrh obsahuje ucelené a přesné vyličení důvodů, které vedly tento orgán k závěru, že toto odepření brání těmto občanům Unie ve výkonu jejich práva být voleni v obecních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu za stejných podmínek jako polští státní příslušníci.
- 64 Konkrétně, jak uvedl generální advokát v bodě 48 svého stanoviska, z odůvodnění návrhu jasně plyne, že podle Komise musí být článek 22 SFEU při výkladu zasazen do kontextu vymezeného zejména článkem 20 odst. 2 písm. b) SFEU a musí být zohledněny vazby mezi uvedeným článkem 22 SFEU a články 11 a 12 Listiny, aniž z toho lze vyvodit, že se Komise snaží prokázat samostatné porušení těchto ustanovení. Odkaz v některých bodech návrhu na zahájení řízení na čl. 20 odst. 2 písm. b) SFEU, jakož i na články 11 a 12 Listiny tedy nevede k tomu, že by formulace této žaloby byla nejednoznačná.
- 65 Podmínky stanovené v článku 258 SFEU pro podání žaloby pro nesplnění povinnosti jsou tudíž splněny a žaloba Komise musí být považována za přípustnou.

K věci samé

Argumentace účastnic řízení

- 66 Komise uvádí, že článek 22 SFEU zaručuje občanovi Unie, který má bydliště v členském státě, jehož není státním příslušníkem, právo volit a být volen v obecních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu v tomto členském státě za stejných podmínek jako státní příslušníci posledně uvedeného státu. Polská republika proto podle Komise nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 22 SFEU, tím, že podle čl. 2 odst. 1 zákona o politických stranách vyhradila členství v politické straně pouze polským státním příslušníkům, čímž znemožnila občanům Unie, kteří mají bydliště v Polsku, ale nejsou jeho státními příslušníky, vykonávat volební práva v obecních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu za stejných podmínek jako polští státní příslušníci.
- 67 Článek 22 SFEU podle Komise zakotvuje obecnou zásadu rovného zacházení a nese s sebou potlačení požadavku na státní příslušnost jako podmínky pro možnost volit a být volen v těchto volbách, jakož i vyloučení veškerých opatření, která by mohla občanům Unie, kteří mají bydliště v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, bránit ve výkonu jejich práva být voleni za stejných podmínek jako státní příslušníci členského státu, na jehož území mají bydliště. Tito

občané Unie musí mít podle Komise k dispozici veškeré prostředky, které existují ve vnitrostátním právním řádu a které mají v uvedených volbách k dispozici kandidáti, kteří jsou státními příslušníky daného členského státu.

- 68 Zprvée Komise uvádí, že politické strany přitom sehrávají klíčovou roli ve volebních systémech členských států, jelikož jsou základní formou zapojení se do politického života a nejčastěji využívaným prostředkem pro účast kandidátů ve volbách. Za těchto okolností má Komise za to, že skutečnost, že se občané Unie, kteří mají bydliště v Polsku, ale nejsou jeho státními příslušníky, nemohou být členy politické strany a využívat tak četných výhod – zejména pokud jde o obecnou známost, lidské a finanční zdroje, organizační infrastrukturu a přístup ke sdělovacím prostředkům – které takové členství přináší, ohrožuje jejich možnost úspěšně a efektivně kandidovat ve volbách za stejných podmínek jako polští státní příslušníci.
- 69 I kdyby takový občan Unie mohl být na základě individuální dohody zapsán na kandidátní listině volebního výboru politické strany, nacházel by se nicméně v méně výhodné pozici než volební kandidáti, kteří jsou členy dané strany. Občan Unie s bydlištěm v Polsku, který nemá polskou státní příslušnost, totiž podle Komise nemá stejné šance na získání výhodného místa na této kandidátní listině a musí souhlasit s programem, na jehož tvorbě se v zásadě nepodílel. Již skutečnost, že může kandidovat na uvedené kandidátní listině pouze jako kandidát, který není členem strany, která jí předkládá, zatímco polští státní příslušníci mohou kandidovat jako členové této strany, sama o sobě svědčí o tom, že občané Unie, kteří mají bydliště v Polsku, ale nejsou jeho státními příslušníky, nemohou ve volbách kandidovat za stejných podmínek jako polští státní příslušníci.
- 70 Zadruhé Komise tvrdí, že i když v současné době členským státům přísluší regulovat aspekty týkající se obecních voleb a voleb do Evropského parlamentu, které nejsou harmonizovány na úrovni Unie, musí tyto státy při výkonu svých pravomocí respektovat unijní právo. Vnitrostátní opatření, které by mohlo omezovat výkon některého z práv plynoucích z postavení občana Unie, jako je právo být volen v těchto volbách, nemůže být podle Komise odůvodněno obecnými zájmy, pokud toto opatření není ve shodě se základními právy zaručenými unijním právem, čemuž tak podle ní v projednávaném případě není.
- 71 Výklad článku 22 SFEU, podle kterého bylo úmyslem unijního normotvůrce zrušit pouze formální požadavky kladené na občany Unie s bydlištěm v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, se podle názoru Komise neodráží ve znění tohoto ustanovení, ani ve znění směrnic 93/109 a 94/80 a zbavuje článek 22 SFEU užitečného účinku. Obsah a věcnou působnost uvedeného ustanovení nelze podle Komise omezit pouze na formální aspekty upravené těmito směrnici a povinnost zajistit rovné zacházení, která vyplývá z článku 22 SFEU, nemůže být zpochybněna tím, že toto ustanovení neobsahuje vyčerpávající výčet podmínek, které musí být za tímto účelem splněny.
- 72 Zatřetí Komise tvrdí, že Polská republika přijetím ustanovení týkajících se práva být volen v obecních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu uplatňuje unijní právo ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny, a je tedy povinna dodržovat ustanovení Listiny. Oblast působnosti a požadavky čl. 20 odst. 2 písm. b) a článku 22 SFEU musí být vykládány s přihlédnutím k těmto ustanovením Listiny, a zejména k jejímu čl. 12 odst. 1, jehož znění odpovídá znění článku 11 EÚLP.
- 73 Zbavení práva být členem politické strany představuje podle Komise omezení základního práva svobody sdružování a v souladu s čl. 52 odst. 3 Listiny nesmí překročit omezení, jež připouští EÚLP. Důvody uvedené v čl. 11 odst. 2 EÚLP, které mohou odůvodnit omezení práva svobody

sdužování, podle jejího názoru pro daný případ neplatí. Evropský soud pro lidská práva mimoto v rozsudku ze dne 27. dubna 1995, *Piermont v. Francie* (CE:ECHR:1995:0427JUD 001577389, bod 64), rozhodl, že se členské státy nemohou článku 16 EÚLP dovolávat vůči státním příslušníkům jiných členských států při výkonu práv, která jim přiznávají Smlouvy.

- 74 Komise má za to, že zákaz členství v politické straně nemůže být odůvodněn cílem zabránit tomu, aby se občané Unie, kteří mají bydliště v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, mohli účastnit politického života státu svého bydliště a ovlivňovat zejména výsledky parlamentních nebo prezidentských voleb, které spadají do výlučné pravomoci členských států.
- 75 Komise uvádí, aniž tvrdí, že unijní právo přiznává občanům Unie s bydlištěm v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, právo účastnit se politického života tohoto členského státu bez jakéhokoli omezení, že cílem začlenění politických práv do ustanovení Smlouvy o FEU týkajících se občanství bylo zajistit, aby se tito občané mohli integrovat a hrát aktivní politickou úlohu v členském státě svého bydliště, pokud jde o obecní volby a volby do Evropského parlamentu, jak potvrzuje rovněž desátý bod odůvodnění směrnice 93/109 a čtrnáctý bod odůvodnění směrnice 94/80. Kromě toho podle Komise mohou členské státy vyhradit svým státním příslušníkům právo být voleni v celostátních volbách nebo v určitých případech v regionálních volbách nebo také mohou přijmout zvláštní pravidla, která mají za následek omezení práv přiznávaných občanům Unie, kteří mají bydliště v těchto členských státech, ale nejsou jejich státními příslušníky, jakožto členům politické strany, zejména tím, že by jim bylo odepřeno právo podílet se na rozhodování příslušné strany o nominaci kandidátů v celostátních parlamentních volbách
- 76 Komise je toho názoru, že výklad článku 22 SFEU, který zastává, není v rozporu se zásadou respektování národní identity, jelikož čl. 4 odst. 2 SEU musí být vykládán v souladu s ostatními ustanoveními Smluv, včetně článku 22 SFEU, a posledně uvedený článek se vztahuje pouze na obecní volby a volby do Evropského parlamentu a nevztahuje se na celostátní parlamentní volby.
- 77 Polská republika každopádně podle Komise nijak nedoložila, že možnost občanů Unie, kteří mají bydliště v tomto členském státě, ale nejsou jeho státními příslušníky, a chtějí kandidovat v obecních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu v uvedeném členském státě, stát se členy politické strany představuje hrozbu pro národní identitu uvedeného členského státu.
- 78 Polská republika, podporovaná Českou republikou, zaprvé tvrdí, že článek 22 SFEU není přímo použitelný a vyžaduje přijetí dalších legislativních aktů Radou. Podmínky výkonu práv uvedených v článku 22 SFEU jsou podle Polské republiky stanoveny směrnicemi 94/80 a 93/109, jejichž body odůvodnění výslovně odkazují na hlavní cíl a okolnosti zavedení čl. 8b odst. 1 a 2 ES, který odpovídá současnému článku 22 SFEU. Ze čtvrtého bodu odůvodnění směrnice 94/80 a z pátého bodu odůvodnění směrnice 93/109 přitom vyplývá, že článek 22 SFEU nepředpokládá globální harmonizaci volebních systémů členských států. Podle Polské republiky bylo záměrem unijního normotvůrce zrušit formální požadavky, které brání občanům Unie, kteří mají bydliště v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, ve výkonu práva volit a být volen, nebo které toto právo omezily z důvodu dodatečných podmínek uložených pouze těmto osobám členskými státy bez dostatečného odůvodnění.
- 79 Zadruhé Polská republika, podporovaná Českou republikou, uvádí, že polské právo provádí záruky vyplývající z článku 22 SFEU. Toto právo zejména nepodmiňuje možnost občanů Unie, kteří mají bydliště v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, kandidovat v obecních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu členstvím v politické straně. Kromě toho polské právo přiznává občanům Unie, kteří mají bydliště v Polsku, ale nejsou jeho státními příslušníky,

možnost využít všech dostupných forem kandidatury, včetně kandidatury na kandidátní listině navržené politickou stranou nebo koalici politických stran, neboť zařazení na takovou kandidátní listinu není podmíněno členstvím této osoby v jakékoli politické straně.

- 80 Zatřetí tento členský stát, podporovaný Českou republikou, tvrdí, že článek 22 SFEU nepřiznává občanům Unie s bydlištěm v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, právo stát se členy politických stran a neomezeně se účastnit politického života v členském státě, ve kterém mají bydliště, a neukládá členským státům povinnost umožnit těmto občanům výkon takového práva a mít prostřednictvím systému stran vliv na výsledky celostátních parlamentních a prezidentských voleb. Příslušnost k politické straně umožňuje účastnit se voleb do vnitřních orgánů této strany, které rozhodují o směřování její činnosti na všech úrovních, nejen pokud jde o obecní volby a volby do Evropského parlamentu.
- 81 Polská republika dále uvádí, že stanovení pravidel fungování, struktury a cílů politických stran působících v členských státech spadá v zásadě do výlučné pravomoci každého členského státu. Výklad článku 22 SFEU navržený Komisí je v rozporu s účelem a rozsahem tohoto ustanovení, jakož i se zásadou svěření pravomocí stanovenou v čl. 5 odst. 2 SEU. Vedl by k uplatnění ustanovení Smluv v oblasti spadající do pravomoci členských států, a to v rozporu s čl. 4 odst. 1 a 2 SEU.
- 82 Vzhledem k tomu, že článek 22 SFEU nepřiznává občanům Unie právo stát se členem politické strany, článek 12 Listiny se podle názoru Polské republiky neuplatní. Polské právo naproti tomu plně respektuje právo na sdružování uvedené v článku 11 EÚLP s přihlédnutím k článku 16 této úmluvy, který umožňuje zavedení omezení politické činnosti cizinců.
- 83 Začtvrté Polská republika, podporovaná Českou republikou, tvrdí, že Komise neprokázala své tvrzení, podle něhož zákaz stát se členem politické strany uložený občanům Unie, kteří mají bydliště v Polsku, ale nejsou jeho státními příslušníky, omezuje jejich možnost vykonávat právo být voleni v obecních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu, neboť toto tvrzení je čistě hypotetické a nepodložené konkrétními údaji či důkazy.
- 84 Polská republika zpochybňuje argumentaci Komise, podle které příslušnost k politické straně přináší kandidátům ve volbách četné výhody, z nichž nezávislí kandidáti nemohou těžit. Komise především neprokázala, že by takové členství bylo relevantní pro to, jak budou kandidáti v obecních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu vnímáni voliči. Toto vnímání závisí spíše na činnosti kandidátů a nesouvisí s členstvím v jedné ze stran. Neovlivňuje tedy jejich šanci na zvolení.
- 85 Komise dále podle názoru Polské republiky nevzala v úvahu mechanismy existující v polském právu, jejichž cílem je zabránit zvýhodňování volebních výborů stran a koaličních volebních výborů oproti volebním výborům voličů a organizací, zejména omezení výdajů na volební propagaci, které se vztahuje na všechny volební výbory, pravidla pro užívání prostor a vybavení platná pro volební výbory, jakož i vnitrostátní pravidla pro přístup do médií, která tento přístup zaručují všem volebním výborům za podobných podmínek. Skutečnost, že politické strany mají zaručené právo vyjadřovat se ve veřejnoprávním rozhlasu a televizi k zásadním otázkám veřejného zájmu mimo období volební kampaně, vyplývá ostatně z jejich role v politickém systému státu a spadá do pravomoci tohoto státu. Mimoto mají všichni kandidáti rovnoprávný přístup k sociálním médiím.

- 86 A konečně tvrzení Komise, podle kterého jsou občané Unie s bydlištěm v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, méně známí, a výhody plynoucí z členství v politické straně jsou pro ně tedy o to větší, je podle Polské republiky rovněž fakticky nepodložené. Známost osoby ve společnosti závisí výlučně na její iniciativě a míře angažovanosti a nemá nic společného s její státní příslušností. Občané Unie, kteří kandidují v obecních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu v Polsku a nemají polskou státní příslušnost, vzbuzují zájem voličů již tím, že pocházejí z jiného členského státu a jejich zkušenosti mohou přinést do polského veřejného života něco nového. Polská republika podle svých slov s odkazem na zprávu o studii vypracovanou Centrem pro výzkum veřejného mínění (Centrum Badania Opinii Społecznej, Polsko) prokázala, že vzhledem ke specifické povaze obecních voleb a voleb do Evropského parlamentu má pro vnímání kandidáta voliči rozhodující význam jeho osobnost; jeho členství v politické straně má v tomto ohledu druhořadý význam.
- 87 Česká republika dodává, že Komise neprokázala existenci přímé vazby mezi členstvím v politické straně a možností účinné a efektivní kandidatury v obecních volbách nebo volbách do Evropského parlamentu. Kromě toho má tento členský stát za to, že se Komise na podporu své žaloby dovolávala nesprávného právního základu. Slučitelnost vnitrostátní právní úpravy, která brání občanům Unie s bydlištěm v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, stát se členy politické strany, s unijním právem musí být posouzena nikoli z hlediska článku 22 SFEU, ale z hlediska obecného zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti obsaženého v článku 18 SFEU. Jelikož však samotná skutečnost, že takový občan je členem politické strany, neznamená, že se stane kandidátem v obecních volbách nebo ve volbách do Evropského parlamentu, nelze takovou vnitrostátní právní úpravu považovat za neslučitelnou s obecným zákazem diskriminace stanoveným v článku 18 SFEU nebo s jiným ustanovením primárního práva, které stanoví zvláštní zákaz diskriminace.

Závěry Soudního dvora

- 88 Svou žalobou se Komise domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Polská republika tím, že občanům Unie s bydlištěm v Polsku, jehož nejsou státními příslušníky, odepírá právo být členem politické strany, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 22 SFEU.
- 89 Za účelem posouzení opodstatněnosti této žaloby je třeba nejprve určit rozsah působnosti článku 22 SFEU a poté posoudit, zda rozdílné zacházení, které polská právní úprava takto zavádí na základě státní příslušnosti, pokud jde o možnost stát se členem politické strany, je tímto ustanovením zakázané, nebo může být případně ospravedlněno důvody týkajícími se respektování národní identity členského státu.

– K rozsahu působnosti článku 22 SFEU

- 90 Podle ustálené judikatury Soudního dvora je při výkladu ustanovení unijního práva třeba vzít v úvahu nejen jeho znění a cíle, které sleduje, ale i jeho kontext. Historie vzniku ustanovení unijního práva může rovněž poskytnout informace relevantní pro jeho výklad [rozsudek ze dne 14. července 2022, Itálie a Comune di Milano v. Rada (Sídlo Evropské agentury pro léčivé přípravky), C-59/18 a C-182/18, EU:C:2022:567, bod 67 a citovaná judikatura].

- 91 Na prvním místě je třeba uvést, že podle znění článku 22 SFEU požívají občané Unie mající bydliště v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, práva volit a být voleni v obecních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu za stejných podmínek jako státní příslušníci uvedeného členského státu a tato práva jsou vykonávána v souladu s podrobnou úpravou přijatou Radou.
- 92 Znění článku 22 SFEU neobsahuje žádnou zmínku o podmínkách pro získání postavení člena politické strany.
- 93 Z uvedeného znění ovšem vyplývá předně to, že právo volit a být volen přiznané občanům Unie majícím bydliště v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, se týká obecních voleb a voleb do Evropského parlamentu v uvedeném členském státě.
- 94 Dále z tohoto znění plyne, že tito občané Unie požívají tohoto práva „za stejných podmínek“ jako státní příslušníci členského státu, v němž mají bydliště. Článek 22 SFEU tím, že odkazuje na podmínky práva volit a být volen, které platí pro státní příslušníky členského státu, v němž má takový občan Unie bydliště, zakazuje, aby tento členský stát stanovil pro výkon tohoto práva tímto občanem Unie jiné podmínky, než jaké platí pro jeho vlastní státní příslušníky.
- 95 Toto ustanovení stanoví zvláštní pravidlo zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti, které se vztahuje na výkon práva volit a být volen v obecních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 12. září 2006, Španělsko v. Spojené království, C-145/04, EU:C:2006:543, bod 66; ze dne 12. září 2006, Eman a Sevinger, C-300/04, EU:C:2006:545, bod 53, a ze dne 6. října 2015, Delvigne, C-650/13, EU:C:2015:648, bod 42), a v důsledku toho dopadá na každé vnitrostátní opatření zavádějící rozdílné zacházení, které by mohlo narušit účinný výkon těchto práv.
- 96 Dále je třeba uvést, že toto pravidlo zákazu diskriminace je pouze konkrétním výrazem obecné zásady rovnosti, která patří mezi základní zásady unijního práva [obdobně viz rozsudek ze dne 20. února 2024, X (Neuvedení důvodů ukončení pracovní smlouvy), C-715/20, EU:C:2024:139, bod 43 a citovaná judikatura].
- 97 Podle ustálené judikatury se čl. 18 první pododstavec SFEU použije samostatně pouze v situacích upravených unijním právem, pro něž Smlouva o FEU nestanoví zvláštní pravidla zákazu diskriminace (rozsudek ze dne 15. července 2021, The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20, EU:C:2021:602, bod 65).
- 98 Česká republika tedy nemůže na podporu Polské republiky platně tvrdit, že vnitrostátní právní předpisy, jichž se týká žaloba Komise, spadají do působnosti čl. 18 prvního pododstavce SFEU, a nikoli článku 22 SFEU.
- 99 A konečně ze znění článku 22 SFEU vyplývá, že tato práva volit a být volen jsou vykonávána v souladu s podrobnou úpravou přijatou Radou.
- 100 V tomto ohledu je třeba uvést, že směrnice 93/109 a 94/80, které byly přijaty na základě článku 8b ES, který je nyní článkem 22 SFEU, stanoví pravidla pro výkon práva volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu a v obecních volbách.

- 101 Je pravda, že tyto směrnice, které – jak vyplývá z páteho bodu odůvodnění směrnice 93/109 a ze čtvrtého bodu odůvodnění směrnice 94/80 – neprovádí úplnou harmonizaci volebních systémů členských států, neobsahují ustanovení týkající se podmínek, za nichž se občané Unie, kteří mají bydliště v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, mohou stát členy politické strany.
- 102 Působnost těchto směrnic však nemůže, a to ani implicitně, omezovat rozsah práv a povinností plynoucích z článku 22 SFEU. K tomu je totiž třeba poznamenat, že zvláštní pravidlo zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti je v tomto ustanovení formulováno obecně a podle samotného znění článku 22 SFEU podléhá podrobné úpravě přijaté Radou pouze výkon práv volit a být volen. Tato podrobná úprava sice může „stanovit výjimky tam, kde je to odůvodněno zvláštními obtížemi některého členského státu“, avšak mimo tento zvláštní případ naopak nemůže vést k obecnému ohrožení užitečného účinku těchto práv.
- 103 V tomto ohledu je třeba uvést, že při absenci zvláštních ustanovení o podmínkách, za kterých se občané Unie, kteří mají bydliště v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, mohou stát členy politických stran v tomto členském státě, sice spadá určení těchto podmínek do pravomoci členských států, avšak členské státy musí při výkonu této pravomoci dodržovat povinnosti, které pro ně vyplývají z unijního práva [obdobně viz rozsudek ze dne 2. března 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, bod 41 a citovaná judikatura; rozsudek ze dne 14. prosince 2021, Stolična obština, rajon „Pančarevo“, C-490/20, EU:C:2021:1008, bod 38; rozsudek ze dne 5. června 2023, Komise v. Polsko (Nezávislost a soukromý život soudců), C-204/21, EU:C:2023:442, bod 63, a rozsudek ze dne 5. září 2023, Udlændinge- og Integrationsministeriet (Pozbytí dánské státní příslušnosti), C-689/21, EU:C:2023:626, bod 30 a citovaná judikatura].
- 104 Při naplňování pravidel stanovených uvedenými směrnicemi tedy členský stát nemůže nad rámec oblastí jimi upravených podrobit občana Unie, který má bydliště v tomto členském státě, ale není jeho státním příslušníkem, vnitrostátním předpisům zavádějícím rozdílné zacházení při výkonu práv, která tomuto občanovi přiznává článek 22 SFEU, neboť by došlo ke zpochybnění užitečného účinku pravidla zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti, které je v uvedeném článku zakotveno (pokud jde o čl. 21 odst. 1 SFEU, obdobně viz rozsudek ze dne 12. března 2014, O. a B., C-456/12, EU:C:2014:135, bod 54, a rozsudek ze dne 27. června 2018, Altiner a Ravn, C-230/17, EU:C:2018:497, bod 26).
- 105 Skutečnost, že směrnice 93/109 a 94/80 neobsahují ustanovení týkající se podmínek, za kterých se občané Unie mající bydliště v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, mohou stát členy politických stran v tomto členském státě, ani zásada, podle které pravomoci, které nejsou Smlouvami svěřeny Unii, náleží členským státům a která je zakotvena v čl. 4 odst. 1 a v čl. 5 odst. 2 SEU, tudíž neumožňují dospět k závěru, že určení podmínek pro získání postavení člena politické strany nespadá do působnosti článku 22 SFEU.
- 106 Pokud jde na druhém místě o kontext článku 22 SFEU, je třeba odkázat jak na ostatní ustanovení Smlouvy o FEU, tak na ustanovení téže právní síly nacházející se zejména ve Smlouvě o EU a v Listině.
- 107 V tomto ohledu je třeba zaprvé uvést, že článek 22 SFEU se nachází v druhé části Smlouvy o FEU, která obsahuje ustanovení o zákazu diskriminace a o občanství Unie.
- 108 Článek 20 SFEU přiznává každé osobě, která má státní příslušnost členského státu, status občana Unie, který je podle ustálené judikatury předurčen být základním statutem státních příslušníků členských států [rozsudky ze dne 20. září 2001, Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, bod 31; ze

dne 18. ledna 2022, Wiener Landesregierung (Odvolání příslibu udělení státního občanství), C-118/20, EU:C:2022:34, bod 38 a citovaná judikatura, a ze dne 9. června 2022, Préfet du Gers a Institut national de la statistique et des études économiques, C-673/20, EU:C:2022:449, bod 49].

- 109 Článek 22 SFEU ve spojení s čl. 20 odst. 2 SFEU spojuje právo volit a být volen v obecních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu se statutem občana Unie (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 9. června 2022, Préfet du Gers a Institut national de la statistique et des études économiques, C-673/20, EU:C:2022:449, body 49 až 51 a citovaná judikatura, a rozsudek ze dne 18. dubna 2024, Préfet du Gers a Institut national de la statistique et des études économiques, C-716/22, EU:C:2024:339, body 40 a 41).
- 110 Kromě toho podle čl. 20 odst. 2 a článku 21 SFEU přiznává občanství Unie každému občanu Unie základní a osobní právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států s výhradou omezení a podmínek stanovených ve Smlouvě o SEU a v opatřeních přijatých k jejich provedení (rozsudek ze dne 9. června 2022, Préfet du Gers a Institut national de la statistique et des études économiques, C-673/20, EU:C:2022:449, bod 50).
- 111 Existuje tedy vazba mezi právem volného pohybu a pobytu na jedné straně a právem občanů Unie, kteří mají bydliště v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, volit a být voleni v obecních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu na straně druhé. Jak uvedl generální advokát v bodech 94 a 95 svého stanoviska, tato vazba byla vytvořena okamžikem zakotvení tohoto práva volit a být volen v Maastrichtské smlouvě, kdy bylo uvedené právo spjato s právem svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států.
- 112 Zadruhé je třeba uvést, že podle čl. 10 odst. 1 SEU je fungování Unie založeno na zastupitelské demokracii, která konkretizuje hodnotu demokracie. Ta je podle článku 2 SEU jednou z hodnot, na kterých je Unie založena (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. prosince 2019, Puppink a další v. Komise, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, bod 64, a rozsudek ze dne 19. prosince 2019, Junqueras Vies, C-502/19, EU:C:2019:1115, bod 63).
- 113 Článek 10 odst. 2 a 3 SEU uznává právo občanů Unie být přímo zastoupeni v Evropském parlamentu a podílet se na demokratickém životě Unie.
- 114 Jak v podstatě uvedl generální advokát v bodě 101 svého stanoviska, článek 10 SEU zdůrazňuje v případě voleb do Evropského parlamentu vazbu mezi zásadou zastupitelské demokracie v rámci Unie a právem volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu, které je spojeno s občanstvím Unie a zaručeno v čl. 22 odst. 2 SFEU.
- 115 Zatřetí je třeba poznamenat, že čl. 12 odst. 1 Listiny zakotvuje právo každého na svobodu sdružovat se s jinými na všech úrovních, zejména pokud jde o záležitosti politické, odborové či občanské.
- 116 Uvedené právo odpovídá právu zaručenému v čl. 11 odst. 1 EÚLP, a proto mu musí být v souladu s čl. 52 odst. 3 Listiny přiznán stejný smysl a rozsah jako posledně uvedenému právu [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 18. června 2020, Komise v. Maďarsko (Transparentnost sdružování), C-78/18, EU:C:2020:476, bod 111], což nebrání tomu, aby unijní právo poskytovalo širší ochranu [rozsudek ze dne 22. června 2023, K. B. a F. S. (Uplatnění *ex officio* v trestních věcech), C-660/21, EU:C:2023:498, bod 41].

- 117 V tomto kontextu z judikatury Evropského soudu pro lidská práva plyne, že právo na svobodu sdružování je jedním ze základních pilířů demokratické a pluralitní společnosti, jelikož občanům umožňuje jednat kolektivně v oblastech společného zájmu a přispívat tak k řádnému fungování veřejného života (v tomto smyslu viz ESLP, 17. února 2004, Gorzelik a další v. Polsko, CE:ECHR:2004:0217JUD004415898, body 88, 90 a 92).
- 118 Prvořadá úloha politických stran při vyjadřování vůle občanů Unie je přitom uznána, pokud jde o politické strany na evropské úrovni, v čl. 10 odst. 4 SEU a v čl. 12 odst. 2 Listiny.
- 119 Politické strany, mezi jejichž funkce patří navrhopvat volební kandidáty (obdobně viz ESLP, 8. července 2008, Gruzínská strana pracujících v. Gruzie, CE:ECHR:2008:0708JUD000910304, bod 142), hrají klíčovou úlohu v systému zastupitelské demokracie, na kterém je v souladu s čl. 10 odst. 1 SEU založeno fungování Unie.
- 120 Z toho plyne, že členství v politické straně podstatně přispívá k účinnému výkonu práva být volen, které přiznává článek 22 SFEU.
- 121 Na třetím místě je třeba uvést, že cílem článku 22 SFEU je zaprvé přiznat občanům Unie, kteří mají bydliště v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, právo účastnit se demokratického volebního procesu v tomto členském státě. Jak bylo uvedeno v bodě 93 tohoto rozsudku, toto právo se vztahuje na účast v tomto procesu prostřednictvím práva volit a být volen na evropské a místní úrovni.
- 122 Zadruhé má uvedený článek zajistit rovné zacházení s občany Unie, což znamená, že k tomu, aby občané Unie, kteří mají bydliště v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, mohli účinně vykonávat právo být voleni, musí mít za účelem výkonu tohoto práva v obecních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu rovný přístup k prostředkům existujícím ve vnitrostátním právním řádu, kterými disponují státní příslušníci uvedeného členského státu.
- 123 Zatřetí z vazby mezi svobodou pohybu a pobytu na jedné straně a právem volit a být volen v těchto volbách na straně druhé, která je uvedena v bodě 111 tohoto rozsudku, vyplývá, že poslední uvedené právo má zejména usnadnit postupnou integraci dotyčného občana Unie do společnosti hostitelského členského státu [rozsudky ze dne 14. listopadu 2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, bod 56, a ze dne 18. ledna 2022, Wiener Landesregierung (Odvolání příslibu udělení státního občanství), C-118/20, EU:C:2022:34, bod 42].
- 124 Jak zdůraznil generální advokát v bodech 101 a 102 svého stanoviska, cílem článku 22 SFEU je zajistit zastoupení občanů Unie pobývajících v členském státě, jehož nemají státní příslušnost, jakožto důsledek jejich integrace do společnosti hostitelského členského státu.
- 125 Je tudíž třeba mít za to, že článek 22 SFEU, vykládaný ve světle článků 20 a 21 SFEU, článku 10 SEU a článku 12 Listiny, vyžaduje, aby občané Unie, kteří mají bydliště v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, měli za účelem účinného výkonu práva volit a být volen v obecních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu v tomto členském státě rovný přístup k prostředkům, jimiž disponují státní příslušníci uvedeného členského státu za účelem účinného výkonu těchto práv.

– *K existenci rozdílného zacházení zakázaného článkem 22 SFEU*

- 126 Jak vyplývá z bodu 89 tohoto rozsudku, zavádí polská právní úprava rozdílné zacházení na základě státní příslušnosti, pokud jde o možnost stát se členem politické strany.
- 127 Polská republika, podporovaná Českou republikou, má nicméně podpůrně za to, že toto rozdílné zacházení není v rozporu s článkem 22 SFEU, jelikož zaprvé polské právo přiznává občanům Unie, kteří mají bydliště v Polsku, ale nejsou jeho státními příslušníky, možnost využít všech dostupných forem kandidatury, včetně kandidatury na kandidátní listině navržené politickou stranou nebo koalicí politických stran, neboť zařazení na takovou kandidátní listinu není podmíněno členstvím této osoby v jakékoli politické straně.
- 128 Zadruhé Komise podle Polské republiky neprokázala, že by zákaz členství takových občanů Unie v politické straně omezoval výkon jejich práva být voleni v obecních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu.
- 129 K posledně uvedenému aspektu je nutno připomenout, že jak vyplývá z ustálené judikatury Soudního dvora, je na Komisi, aby prokázala existenci tvrzeného nesplnění povinností bez možnosti opírat se o jakoukoli domněnku [rozsudek ze dne 18. června 2020, Komise v. Maďarsko (Transparentnost sdružování), C-78/18, EU:C:2020:476, bod 36 a citovaná judikatura].
- 130 V případě, že má nesplnění povinnosti původ v přijetí opatření ve formě zákona či podzákonného předpisu, jehož existence a uplatňování nejsou popírány, však může být toto nesplnění povinnosti prokázáno právní analýzou ustanovení tohoto předpisu [rozsudky ze dne 18. června 2020, Komise v. Maďarsko (Transparentnost sdružování), C-78/18, EU:C:2020:476, bod 37 a citovaná judikatura, a ze dne 16. listopadu 2021, Komise v. Maďarsko (Kriminalizace pomoci žadatelům o azyl), C-821/19, EU:C:2021:930, bod 106].
- 131 V projednávaném případě má nesplnění povinnosti, které Komise vytýká Polské republice, původ v přijetí opatření ve formě zákona, zejména pak čl. 2 odst. 1 zákona o politických stranách, jehož existenci ani uplatňování tento členský stát nepopírá a jehož ustanovení jsou předmětem právní analýzy v rámci návrhu na zahájení řízení.
- 132 Je tedy třeba zkoumat opodstatněnost této analýzy a ověřit, zda rozdílné zacházení zavedené v čl. 2 odst. 1 zákona o politických stranách vede k tomu, že občané Unie, kteří mají bydliště v Polsku, ale nejsou jeho státními příslušníky, nemají v rozporu s článkem 22 SFEU rovný přístup k prostředkům, jimiž disponují státní příslušníci tohoto členského za účelem účinného výkonu jejich práva být voleni.
- 133 V tomto ohledu je třeba uvést, že podle čl. 84 § 1 volebního zákoníku přísluší právo nominovat kandidáty do voleb volebním výborům, které na výlučném základě vedou volební kampaň těchto kandidátů. Z článku 84 § 2 a 4 uvedeného zákoníku vyplývá, že při volbách do Evropského parlamentu v Polsku jsou volební výbory zřizovány politickými stranami, koalicemi politických stran a voliči a že při volbách do zastupitelských orgánů územních samosprávných celků a při volbách starostů jsou volební výbory zřizovány mimo jiné společenskými organizacemi.
- 134 Je tedy v zásadě možné, jak tvrdí Polská republika, že nezávislý kandidát, který není členem politické strany, může být nominován volebním výborem politické strany nebo koalice politických stran.

- 135 Skutečnost, že občan Unie, který má bydliště v Polsku, jehož není státním příslušníkem, není členem politické strany podle čl. 2 odst. 1 zákona o politických stranách, má však v zásadě za následek vyloučení tohoto občana z účasti na rozhodování této strany, pokud jde o jeho nominaci volebním výborem, nebo přinejmenším omezení této účasti. Argumenty Polské republiky, jejichž cílem je odůvodnit zákaz, aby se tito občané Unie stali členy politických stran, nutností vyloučit vliv takových občanů Unie zejména na vnitřní orgány politické strany, které rozhodují o její činnosti, svědčí právě o tom, jak důležité je být členem politické strany, aby bylo možné se podílet na jejím rozhodování
- 136 Pokud jde o potenciální kandidáty, kteří sdílejí politické myšlenky politické strany, zákaz členství v takové straně sice neznemožňuje jejich nominaci volebním výborem politické strany, ale přinejmenším ji komplikuje, jelikož právě členové politické strany v zásadě vybírají kandidáty, kteří mají být nominováni, jakož i místo, na které mají být na jejich kandidátních listinách zařazeni, což může mít vliv na jejich šance na zvolení.
- 137 Z toho důvodu se občané Unie, kteří mají bydliště v Polsku, ale nejsou jeho státními příslušníky, nacházejí v méně výhodné situaci než polští státní příslušníci, kteří jsou členy politické strany, pokud jde o možnost kandidovat v obecních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu na kandidátní listině politické strany.
- 138 Dále je třeba uvést, že skutečnost, že se polští státní příslušníci mohou rozhodnout, zda budou kandidovat jako členové politické strany, nebo jako nezávislí kandidáti, zatímco občané Unie, kteří mají bydliště v Polsku, ale nejsou jeho státními příslušníky, takovou možnost nemají, dokazuje, jak uvedl generální advokát v bodě 119 svého stanoviska, že tito občané Unie nemohou vykonávat právo být voleni v těchto volbách za stejných podmínek jako polští státní příslušníci.
- 139 Rozdílné zacházení stanovené v čl. 2 odst. 1 zákona o politických stranách tedy vede k tomu, že občané Unie, kteří mají bydliště v Polsku, ale nejsou jeho státními příslušníky, nemají rovný přístup k prostředkům, jimiž disponují státní příslušníci tohoto členského státu za účelem účinného výkonu práva být voleni v obecních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu.
- 140 Tento závěr nemůže být zpochybněn argumenty Polské republiky, podle nichž jednak členství v politické straně nemá vliv na šance kandidátů na zvolení, neboť jejich šance jsou dány jejich činností a osobností, a jednak občané Unie, kteří mají bydliště v tomto členském státě, ale nejsou jeho státními příslušníky, mají možnost kandidovat v obecních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu na kandidátních listinách sestavených jinými volebními výbory než volebními výbory politických stran.
- 141 Zprvée, jak bylo připomenuto v bodech 117 až 119 tohoto rozsudku, politické strany hrají ve volebním systému prvořadou úlohu, a v důsledku toho v řádném fungování evropského demokratického systému. Polská republika sama uznává tuto úlohu, pokud jde o celostátní volby, a tvrdí, že hlavním cílem zakládání a fungování politických stran je podpora přístupu jejich členů k moci v daném členském státě. To přitom platí i pro obecní volby a volby do Evropského parlamentu.
- 142 I když tedy nelze podceňovat účinek, který má na voliče osobnost volebních kandidátů a jejich činnost, členství volebních kandidátů v politické straně, která ze své podstaty usiluje o dosažení příznivého výsledku svých kandidátů ve volbách a jejíž organizační struktura a lidské,

administrativní a finanční zdroje jsou určeny k dosažení tohoto cíle, může přispět k jejich zvolení. Kromě toho zprávy o studiích předložené Polskou republikou svědčí o tom, že členství v politické straně je jedním z kritérií, kterými se řídí výběr voličů.

- 143 Zadruhé, pokud jde o možnost občanů Unie, kteří mají bydliště v Polsku, ale nemají jeho státní příslušnost, kandidovat v těchto volbách jinak než na kandidátní listině předložené volebním výborem politické strany, tedy tak, že jsou při volbách do zastupitelských orgánů územních samosprávných celků a při volbách starostů nominováni volebním výborem voličů nebo organizace, je třeba poznamenat, že podpora těchto občanů Unie, aby využívali jiného způsobu než zařazení na kandidátní listinu předloženou politickou stranou, by mohla vést k rozlišování mezi listinami kandidátů, kteří jsou státními příslušníky daného členského státu, a kandidátů, kteří nejsou jeho státními příslušníky, k roztržitésti politického diskurzu a k marginalizaci těchto kandidátů, což by bylo v rozporu s cílem integrace, který sleduje článek 22 SFEU.
- 144 Zatřetí, pokud jde o argument Polské republiky, podle kterého polské právo stanoví mechanismy, které mají zabránit tomu, aby volební výbory politických stran a koalic politických stran měly výhodnější podmínky než jiné typy volebních výborů, je třeba nejprve uvést, že podle článku 126 volebního zákoníku volební výbory hradí výdaje vynaložené v souvislosti s konáním voleb z vlastních zdrojů.
- 145 V tomto ohledu čl. 132 § 1 tohoto zákoníku stanoví, že finanční prostředky volebního výboru politické strany mohou pocházet pouze z volebního fondu této strany, který byl zřízen na základě ustanovení zákona o politických stranách. V souladu s články 24 a 28 tohoto zákona přitom majetek politické strany pochází z členských příspěvků, darů, dědictví nebo odkazů, výnosů z majetku a zákonem stanovených dotací a subvencí, výnosů pocházejících mimo jiné z bankovních úroků, z obchodování s dluhopisy nebo z prodeje některých jejích aktiv a v případě, že získá určitý počet hlasů ve volbách do Sejmu, ze subvencí během volebního období. V souladu s čl. 36 odst. 1 zákona o politických stranách mohou finanční prostředky shromážděné v rámci volebního fondu pocházet z vlastních plateb politické strany, jakož i z darů, dědictví a odkazů.
- 146 Naproti tomu zdroje financování volebního výboru voličů nebo organizací jsou podle čl. 132 § 3 tohoto zákoníku omezeny na příspěvky polských občanů s trvalým bydlištěm v Polsku a na bankovní úvěry sjednané pouze pro účely spojené s volbami.
- 147 Platí tedy, že i když platné vnitrostátní předpisy stanoví stropy výdajů, které volební výbory jako celek nesmí překročit, mají politické strany k dispozici početnější, a tudíž v zásadě významnější zdroje financování svých volebních kampaní.
- 148 Dále je třeba uvést, že článek 133 volebního zákoníku stanoví, že po dobu volební kampaně mohou volební výbor politické strany nebo koaliční volební výbor, jakož i volební výbor voličů a volební výbor organizace bezplatně využívat prostory politické strany, prostory osoby, která je členem volebního výboru, a prostory této organizace, jakož i kancelářské vybavení těchto subjektů. Okolnost, že politické strany mají k dispozici četné zdroje financování, jak vyplývá z bodu 145 tohoto rozsudku, zejména k pořízování nebo pronájmu svých prostor a vybavení kanceláří, má za následek, že ve srovnání s jinými typy volebních výborů mají volební výbory politických stran v zásadě větší možnosti, pokud jde o prostory a vybavení kanceláří, k podpoře své volební kampaně.

- 149 Konečně ze stejných důvodů mají výbory politických stran nebo koalic politických stran v zásadě více prostředků, které mohou věnovat na jiné výdaje na politickou komunikaci, než jsou výdaje uvedené v čl. 117 § 1 volebního zákoníku, který se týká bezplatného vysílání volebních spotů v programech veřejnoprávních provozovatelů rozhlasového a televizního vysílání na náklady těchto provozovatelů, a zejména na reklamu na sociálních sítích.
- 150 S ohledem na výše uvedené je třeba konstatovat, že rozdílné zacházení zavedené v čl. 2 odst. 1 zákona o politických stranách vede k tomu, že občané Unie, kteří mají bydliště v Polsku, ale nejsou jeho státními příslušníky, nemají rovný přístup k prostředkům, jimiž disponují státní příslušníci tohoto členského státu za účelem účinného výkonu práva být voleni v obecních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu, a představuje tedy rozdílné zacházení, které je článkem 22 SFEU v zásadě zakázáno.

– *K respektování národní identity*

- 151 Je třeba se ještě vypořádat s argumenty Polské republiky, podle kterých výklad článku 22 SFEU, podle něhož musí členské státy za účelem zajištění dodržování zásady zákazu diskriminace zakotvené v tomto článku při výkonu práva volit a být volen v obecních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu umožnit občanům Unie, kteří mají bydliště v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, stát se členy politické strany v tomto členském státě, je v rozporu s čl. 4 odst. 2 SEU, který stanoví, že Unie ctí národní identitu členských států, která spočívá v jejich základních politických a ústavních systémech.
- 152 Polská republika tvrdí, že po členském státě nelze požadovat, aby těmto občanům Unie umožnil trvale a neomezeně se účastnit politického života členského státu, v němž mají bydliště, a prostřednictvím systému politických stran ovlivňovat výsledek celostátních parlamentních a prezidentských voleb, což by nastalo v případě, že by tito občané měli právo stát se členem politické strany.
- 153 V tomto ohledu je třeba zaprvé uvést, že součástí národní identity ve smyslu čl. 4 odst. 2 SEU je i uspořádání politického života na celostátní úrovni, na kterém se podílejí politické strany.
- 154 Zadruhé však vzhledem k tomu, že právo volit a být volen, které článek 22 SFEU přiznává občanům Unie majícím bydliště ve státě, jehož nejsou státními příslušníky, se týká obecních voleb a voleb do Evropského parlamentu v uvedeném členském státě, toto ustanovení neukládá tomuto členskému státu povinnost přiznat těmto občanům právo volit a být voleni v celostátních volbách, ani mu nezakazuje přijmout zvláštní pravidla pro rozhodování v rámci politické strany o nominaci kandidátů do celostátních voleb, která by vylučovala, aby se členové strany, kteří nejsou státními příslušníky uvedeného státu, účastnili takového rozhodování.
- 155 Zatřetí čl. 4 odst. 2 SEU musí být vykládán s přihlédnutím k ustanovením téže právní síly, zejména k článkům 2 a 10 SEU, a nemůže zprostit členské státy povinnosti dodržovat požadavky, které z nich vyplývají [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 5. června 2023, Komise v. Polsko (Nezávislost a soukromý život soudců), C-204/21, EU:C:2023:442, bod 72].
- 156 V tomto ohledu je třeba připomenout, že zásada demokracie a zásada rovného zacházení představují v souladu s článkem 2 SEU hodnoty, na nichž je Unie založena (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 3. června 2021, Maďarsko v. Parlament, C-650/18, EU:C:2021:426, bod 94).

- 157 Článek 2 SEU nepředstavuje pouze vyjádření politického směřování nebo záměrů, ale obsahuje hodnoty, které jsou součástí samotné identity Unie jako společného právního řádu, přičemž se jedná o hodnoty, které jsou konkretizovány v zásadách zahrnujících povinnosti, které jsou pro členské státy právně závazné (rozsudky ze dne 16. února 2022, Maďarsko v. Parlament a Rada, C-156/21, EU:C:2022:97, bod 232, a ze dne 16. února 2022, Polsko v. Parlament a Rada, C-157/21, EU:C:2022:98, bod 264).
- 158 Kromě toho, jak vyplývá z bodu 112 tohoto rozsudku, podle čl. 10 odst. 1 SEU je fungování Unie založeno na zásadě zastupitelské demokracie, která konkretizuje hodnotu demokracie zmíněnou v článku 2 SEU (rozsudek ze dne 19. prosince 2019, Junqueras Vies, C-502/19, EU:C:2019:1115, bod 63 a citovaná judikatura).
- 159 Článek 22 SFEU tím, že občanům Unie, kteří mají bydliště v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, zaručuje právo volit a být voleni v obecních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu v uvedeném členském státě, a to za stejných podmínek jako státním příslušníkům tohoto členského státu, konkretizuje zásadu demokracie a také – jak bylo uvedeno v bodě 96 tohoto rozsudku – zásadu rovného zacházení s občany Unie, které jsou součástí identity a společných hodnot Unie, k nimž se hlásí členské státy a jejichž dodržování musí na svém území zajistit.
- 160 V důsledku toho nelze mít za to, že pokud se takovým občanům Unie umožní stát se členy politické strany v členském státě jejich bydliště v zájmu plného provedení zásad demokracie a rovného zacházení, dojde tím k ohrožení národní identity tohoto členského státu.
- 161 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy je třeba určit, že Polská republika tím, že občanům Unie, kteří nemají polskou státní příslušnost, ale mají bydliště v Polsku, odepírá právo být členem politické strany, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 22 SFEU.

K nákladům řízení

- 162 Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a Polská republika neměla ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedené uložit, že ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Komisí.
- 163 Podle čl. 140 odst. 1 tohoto jednacího řádu nesou členské státy a orgány, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, vlastní náklady. Česká republika tedy ponese vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

- 1) Polská republika tím, že občanům Unie, kteří nemají polskou státní příslušnost, ale mají bydliště v Polsku, odepírá právo být členem politické strany, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 22 SFEU.**
- 2) Polská republika ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Evropskou komisí.**
- 3) Česká republika ponese vlastní náklady řízení.**

Podpisy