



## Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 19 listopada 2024 r.\*

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Artykuł 20 TFUE –  
Obywatelstwo Unii – Artykuł 21 TFUE – Prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu na  
terytorium państw członkowskich – 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 państwie członkowskim, którego nie są obywatelami –  
Brak prawa do członkostwa w partii politycznej – Artykuły 2 i 10 TUE – Zasada demokracji –  
Artykuł 4 ust. 2 TUE – Poszanowanie tożsamości narodowej państw członkowskich –  
Artykuł 12 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Rola partii politycznych w wyrażaniu  
woli obywateli Unii

W sprawie C-814/21

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 258 TFUE, uchybienia  
zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 21 grudnia 2021 r.,

**Komisja Europejska**, którą reprezentowali A. Szmytkowska i J. Tomkin, w charakterze  
pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

**Rzeczypospolitej Polskiej**, którą reprezentowali B. Majczyna, E. Borawska-Kędzińska  
i A. Siwek-Ślusarek, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez:

**Republikę Czeską**, którą reprezentowali A. Edelmannová, T. Müller, M. Smolek i J. Vlácil,  
w charakterze pełnomocników,

interwenient,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

\* Język postępowania: polski.

w składzie: K. Lenaerts, prezes, T. von Danwitz, wiceprezes, K. Jürimäe, C. Lycourgos, M.L. Arastey Sahún, A. Kumin i D. Gratsias, prezesi izb, E. Regan, I. Ziemele (sprawozdawczynie), Z. Csehi i O. Spineanu-Matei, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Richard de la Tour,

sekretarz: C. Strömholm, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 12 września 2023 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 11 stycznia 2024 r.,

wydaje następujący

### Wyrok

- 1 W swojej skardze Komisja Europejska wnosi do Trybunału o stwierdzenie, że odmawiając obywatelom Unii, którzy nie posiadają obywatelstwa polskiego, ale którzy mają swoje miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, prawa do członkostwa w partii politycznej, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które ciążyą na niej na mocy art. 22 TFUE.

### Ramy prawne

#### *Prawo międzynarodowe*

- 2 Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisana w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zwana dalej „EKPC”), przewiduje w art. 11, zatytułowanym „Wolność zgromadzania się i stowarzyszania się”:  
  
„1. Każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzenia się oraz do swobodnego stowarzyszania się, włącznie z prawem tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów.  
  
2. Wykonywanie tych praw nie może podlegać innym ograniczeniom niż te, które określa ustawa i które są konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób. Niniejszy przepis nie stanowi przeszkody w nakładaniu zgodnych z prawem ograniczeń korzystania z tych praw przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej”.
- 3 Artykuł 16 EKPC, zatytułowany „Ograniczenia działalności politycznej cudzoziemców”, stanowi:  
  
„Żadnego z postanowień artykułów 10, 11 i 14 nie można uznać za wyłączone prawo [w]ysokiej układającej się strony do ograniczenia działalności politycznej cudzoziemców”.

- 4 Artykuł 3 protokołu dodatkowego do EKPC, podpisanego w Paryżu w dniu 20 marca 1952 r., zatytułowany „Prawo do wolnych wyborów”, ma następujące brzmienie:

„Wysokie układające się strony zobowiązują się organizować w rozsądnych odstępach czasu wolne wybory, oparte na tajnym głosowaniu, w warunkach zapewniających swobodę wyrażania opinii ludności w wyborze ciała ustawodawczego”.

### ***Prawo Unii***

#### *Traktaty UE i FUE*

- 5 Artykuł 2 TUE przewiduje:

„Unia [Europejska] opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”.

- 6 Artykuł 4 ust. 1 i 2 TUE ma następujące brzmienie:

„1. Zgodnie z artykułem 5 wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w traktatach należą do państw członkowskich.

2. Unia szanuje równość państw członkowskich wobec traktatów, jak również ich tożsamość narodową, nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, w tym w odniesieniu do samorządu regionalnego i lokalnego. Szanuje podstawowe funkcje państwa, zwłaszcza funkcje mające na celu zapewnienie jego integralności terytorialnej, utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa narodowego. W szczególności bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego państwa członkowskiego”.

- 7 Artykuł 5 ust. 1 i 2 TUE stanowi:

„1. Granice kompetencji Unii wyznacza zasada przyznania. Wykonywanie tych kompetencji podlega zasadom pomocniczości i proporcjonalności.

2. Zgodnie z zasadą przyznania Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez państwa członkowskie w traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów. Wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w traktatach należą do państw członkowskich”.

- 8 Artykuł 10 TUE stanowi:

„1. Podstawą funkcjonowania Unii jest demokracja przedstawicielska.

2. Obywatele są bezpośrednio reprezentowani na poziomie Unii w Parlamencie Europejskim.

Państwa członkowskie są reprezentowane w Radzie Europejskiej przez swoich szefów państw lub rządów, a w Radzie [Unii Europejskiej] przez swoje rządy; szefowie państw lub rządów i rządy odpowiadają demokratycznie przed parlamentami narodowymi albo przed swoimi obywatelami.

3. Każdy obywatel ma prawo uczestniczyć w życiu demokratycznym Unii. Decyzje są podejmowane w sposób jak najbardziej otwarty i zbliżony do obywatela.

4. Partie polityczne na poziomie europejskim przyczyniają się do kształtowania europejskiej świadomości politycznej i wyrażania woli obywateli Unii”.

9 Artykuł 18 akapit pierwszy TFUE stanowi:

„W zakresie zastosowania traktatów i bez uszczerbku dla postanowień szczególnych, które one przewidują, zakazana jest wszelka dyskryminacja ze względu na przynależność państwową”.

10 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:

[...]

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”.

11 Artykuł 21 ust. 1 TFUE stanowi:

„Każdy obywatel Unii ma prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych w traktatach i w środkach przyjętych w celu ich wykonania”.

12 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”.

### *Karta*

- 13 Artykuł 12 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”), 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”.

- 14 Artykuł 39 Karty, zatytułowany „Prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego”, stanowi:

„1. Każdy obywatel Unii ma prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania, na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa.

2. Członkowie Parlamentu Europejskiego są wybierani w powszechnych wyborach bezpośrednich, w głosowaniu wolnym i tajnym”.

- 15 Artykuł 40 Karty, zatytułowany „Prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych”, przewiduje:

„Każdy obywatel Unii ma prawo głosowania i kandydowania w wyborach do władz lokalnych w państwie członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania, na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa”.

### *Dyrektywa 93/109*

- 16 Dyrektywa Rady 93/109/WE z dnia 6 grudnia 1993 r. ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są

obywatelami (Dz.U. 1993, L 329, s. 34), zmieniona dyrektywą Rady 2013/1/UE z dnia 20 grudnia 2012 r. (Dz.U. 2013, L 26, s. 27) (zwana dalej „dyrektywą 93/109”), stanowi w motywach od trzeciego do siódmego oraz w motywie dziesiątym:

„przewidziane w art. 8b ust. 2 [WE] prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim, w którym dana osoba ma miejsce zamieszkania, jest zastosowaniem zasady niedyskryminacji między osobami mającymi obywatelstwo danego państwa a osobami będącymi obywatelami innego państwa oraz uzupełnieniem, zagwarantowanego w art. 8a [WE], prawa do swobodnego przemieszczania się i przebywania;

artykuł 8b ust. 2 [WE] określa jedynie możliwość wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego, bez uszczerbku dla przepisów art. 138 ust. 3 [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;

stosowanie art. 8b ust. 2 [WE] nie zakłada harmonizacji ordynacji wyborczych państw członkowskich; ponadto aby uwzględnić zasadę proporcjonalności, wymienioną w art. [3b akapit drugi WE], treść wspólnotowej legislacji w tej dziedzinie nie powinna wykraczać poza to, co jest niezbędne do osiągnięcia celów art. 8b ust. 2 [WE];

zamiarem art. 8b ust. 2 [WE] jest zapewnienie wszystkim obywatelom Unii, bez względu na to, czy są obywatelami państwa członkowskiego miejsca zamieszkania czy nie, możliwości wykonywania w tym państwie swojego prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego na takich samych warunkach; z tego względu wobec obywateli Unii niemających obywatelstwa odnośnego państwa, w szczególności dotyczące okresu zamieszkania i dowodu miejsca zamieszkania, powinny być takie same, jak warunki stawiane obywatelom tego państwa członkowskiego, jeśli takie warunki są w ogóle stawiane;

artykuł 8b ust. 2 [WE] przewiduje prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim miejsca zamieszkania, przy czym prawo to nie zastępuje prawa głosowania i kandydowania w państwie członkowskim, którego obywatelem jest dany obywatel Unii; należy szanować przysługujące obywatelom Unii prawo wyboru państwa członkowskiego, w którym chcą oni uczestniczyć w wyborach europejskich, przy czym należy zapobiec nadużywaniu tego prawa przez głosowanie lub kandydowanie w więcej niż jednym państwie;

[...]

obywatelstwo Unii ma na celu umożliwienie obywatelom Unii lepszej integracji w państwie przyjmującym; w związku z tym, zgodnie z intencją autorów traktatu, należy unikać wszelkiego różnicowania między listami kandydatów będących własnymi obywatelami a kandydatami zagranicznymi”.

17 Artykuł 1 ust. 1 dyrektywy 93/109 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”.

18 Artykuł 10 ust. 1 tej dyrektywy przewiduje:

„Składając wniosek o kandydowanie w wyborach, wyborca Wspólnoty uprawniony do kandydowania w wyborach przedstawia te same dokumenty co kandydat mający obywatelstwo danego państwa. Ponadto przedstawia on oficjalne oświadczenie, w którym podaje:

- a) swoje obywatelstwo, datę i miejsce urodzenia, ostatni adres w państwie członkowskim pochodzenia oraz adres na terytorium wyborczym państwa członkowskiego miejsca zamieszkania,
- b) oświadcza, że nie kandyduje w wyborach do Parlamentu Europejskiego jednocześnie w innym państwie członkowskim,
- c) w stosownych przypadkach okręg wyborczy lub wspólnotę lokalną w państwie członkowskim jego pochodzenia, na którego liście wyborców był ostatnio wpisany, oraz
- d) że nie został pozbawiony prawa kandydowania w państwie członkowskim pochodzenia na mocy indywidualnego orzeczenia sądu lub decyzji administracyjnej podlegającej zaskarżeniu”.

19 Zgodnie z art. 11 ust. 2 wspomnianej dyrektywy:

„W przypadku odmowy wpisania na listę wyborców lub odrzucenia wniosku o kandydowanie w wyborach osoba zainteresowana jest uprawniona do korzystania ze stosownych środków prawnych na takich samych warunkach, jakie przepisy państwa członkowskiego miejsca zamieszkania przewidują dla wyborców uprawnionych do głosowania i wyborców uprawnionych do kandydowania w wyborach, będących obywatelami tego państwa”.

#### *Dyrektywa 94/80*

20 Motywy czwarty, piąty i czternasty dyrektywy Rady 94/80/WE z dnia 19 grudnia 1994 r. ustanawiającej szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami (Dz.U. 1994, L 368, s. 38), brzmią następująco:

„stosowanie art. 8b ust. 1 [WE] nie zakłada pełnej harmonizacji ordynacji wyborczych państw członkowskich; dąży on przede wszystkim do zniesienia wymogu obywatelstwa, od którego większość państw członkowskich uzależnia wykonywanie prawa głosowania i kandydowania w wyborach; ponadto, aby uwzględnić zasadę proporcjonalności, wymienioną w art. 3b [akapit trzeci WE], treść wspólnotowej legislacji w tej dziedzinie nie powinna wykraczać poza to, co jest niezbędne do osiągnięcia celów art. 8b ust. 1 [WE];

zamiarem art. 8b ust. 1 [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;

[...]

obywatelstwo Unii ma na celu umożliwienie obywatelom Unii lepszej integracji w państwie przyjmującym; w związku z tym, zgodnie z intencją autorów traktatu, należy unikać wszelkiego różnicowania między listami kandydatów będących własnymi obywatelami a kandydatami zagranicznymi”.

21 Artykuł 1 ust. 1 dyrektywy 94/80 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”.

22 Artykuł 8 ust. 3 tej dyrektywy brzmi następująco:

„Wyborcy [...] wpisani na listę wyborców pozostają na niej na tych samych warunkach tak długo, jak uprawnieni do głosowania wyborcy mający obywatelstwo danego państwa, aż do czasu skreślenia ich z urzędu, ze względu na niespełnianie przez nich warunków wykonywania prawa głosowania.

Wyborcy uprawnieni do głosowania, którzy na własny wniosek zostali wpisani na listę wyborców, mogą być również na własny wniosek z listy tej skreśleni.

Wyborcy uprawnieni do głosowania, którzy przeniosą swe miejsce zamieszkania do innej wspólnoty lokalnej stopnia podstawowego w tym samym państwie członkowskim, wpisywani są na listę wyborców w tej jednostce na takich samych warunkach jak wyborcy będący obywatelami tego państwa”.

23 Artykuł 9 ust. 1 wspomnianej dyrektywy stanowi:

„Składając wniosek o kandydowanie w wyborach, osoba uprawniona do kandydowania w rozumieniu art. 3 przedstawia takie same dokumenty co kandydat mający obywatelstwo danego państwa. Państwo członkowskie miejsca zamieszkania może również zażądać, aby osoba taka przedłożyła formalne oświadczenie, określające jej obywatelstwo i adres w państwie członkowskim miejsca zamieszkania”.

24 Artykuł 10 ust. 2 owej dyrektywy przewiduje:

„W przypadku odmowy wpisania na listę wyborców lub odrzucenia wniosku o kandydowanie w wyborach zainteresowana osoba jest uprawniona do korzystania ze stosownych środków prawnych na podobnych warunkach, jakie przepisy państwa członkowskiego miejsca zamieszkania przewidują dla wyborców uprawnionych do głosowania i wyborców uprawnionych do kandydowania w wyborach, będących obywatelami tego państwa”.

### *Prawo polskie*

- 25 Artykuł 2 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 1997 r. o partiach politycznych (Dz.U. z 1997 r., nr 98, poz. 604) ze zm. przewiduje:
- „Członkami partii politycznych mogą być obywatele Rzeczypospolitej Polskiej, którzy ukończyli 18 lat”.
- 26 W myśl art. 5 ustawy o partiach politycznych:
- „Partiom politycznym zapewnia się dostęp do publicznej radiofonii i telewizji na zasadach określonych w odrębnych ustawach”.
- 27 Artykuł 24 tej ustawy stanowi:
- „1. Majątek partii politycznej powstaje ze składek członkowskich, darowizn, spadków, zapisów, z dochodów z majątku oraz z określonych ustawami dotacji i subwencji.
2. Majątek partii politycznej może być przeznaczony tylko na cele statutowe lub charytatywne.
- [...]
4. Partia polityczna może pozyskiwać dochody z majątku pochodzące jedynie:
- 1) z oprocentowania środków zgromadzonych na rachunkach bankowych i lokatach;
  - 2) z obrotu obligacjami Skarbu Państwa i bonami skarbowymi Skarbu Państwa;
  - 3) ze zbycia należących do niej składników majątkowych;
- [...]”.
- 28 Artykuł 28 ust. 1 wspomnianej ustawy przewiduje:
- „Partia polityczna, która:
- 1) w wyborach do Sejmu samodzielnie tworząc komitet wyborczy otrzymała w skali kraju co najmniej 3 % ważnie oddanych głosów na jej okręgowe listy kandydatów na posłów albo
  - 2) w wyborach do Sejmu weszła w skład koalicji wyborczej, której okręgowe listy kandydatów na posłów otrzymały w skali kraju co najmniej 6 % ważnie oddanych głosów,
- ma prawo do otrzymywania przez okres kadencji Sejmu, w trybie i na zasadach określonych w niniejszej ustawie, subwencji z budżetu państwa na działalność statutową”.
- 29 Artykuł 36 ust. 1 rzeczonyj ustawy ma następujące brzmienie:
- „Środki finansowe gromadzone w ramach Funduszu Wyborczego mogą pochodzić z wpłat własnych partii politycznej oraz darowizn, spadków i zapisów”.

30 Zgodnie z art. 84 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011 r., nr 21, poz. 112), w brzmieniu mającym zastosowanie do niniejszej skargi (zwanej dalej „Kodeksem wyborczym”):

„§ 1. Prawo zgłaszania kandydatów w wyborach przysługuje komitetom wyborczym. Komitety wyborcze wykonują również inne czynności wyborcze, a w szczególności prowadzą na zasadzie wyłączności kampanię wyborczą na rzecz kandydatów.

§ 2. W wyborach do Sejmu i do Senatu oraz w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej komitety wyborcze mogą być tworzone przez partie polityczne i koalicje partii politycznych oraz przez wyborców.

[...]

§ 4. W wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz w wyborach wójta komitety wyborcze mogą być tworzone przez partie polityczne i koalicje partii politycznych, stowarzyszenia i organizacje społeczne, zwane dalej »organizacjami«, oraz przez wyborców”.

31 Artykuł 87 Kodeksu wyborczego stanowi:

„§ 1. Partie polityczne mogą tworzyć koalicje wyborcze w celu wspólnego zgłaszania kandydatów. Partia polityczna może wchodzić w skład tylko jednej koalicji wyborczej.

§ 2. Czynności wyborcze w imieniu koalicji wyborczej wykonuje koalicyjny komitet wyborczy utworzony przez organy partii politycznych upoważnione do reprezentowania partii na zewnątrz.

[...]”.

32 Zgodnie z art. 89 § 1 tego kodeksu:

„Obywatele, w liczbie co najmniej 15, mający prawo wybierania mogą tworzyć komitet wyborczy wyborców”.

33 Artykuł 117 § 1 wspomnianego kodeksu przewiduje:

„Komitetom wyborczym, których kandydaci zostali zarejestrowani, przysługuje, w okresie od 15 dnia przed dniem wyborów do dnia zakończenia kampanii wyborczej, prawo do rozpowszechniania nieodpłatnie audycji wyborczych, w programach publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych na koszt tych nadawców”.

34 Artykuł 119 § 1 Kodeksu wyborczego stanowi:

„Niezależnie od prawa, o którym mowa w art. 117 § 1, każdy komitet wyborczy może od dnia przyjęcia przez właściwy organ wyborczy zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego do dnia zakończenia kampanii wyborczej rozpowszechniać odpłatnie audycje wyborcze w programach publicznych i niepublicznych nadawców radiowych i telewizyjnych”.

35 Zgodnie z art. 126 tego kodeksu:

„Wydatki ponoszone przez komitety wyborcze w związku z zarządzonymi wyborami są pokrywane z ich źródeł własnych”.

36 Artykuł 130 wspomnianego kodeksu stanowi:

„§ 1. Odpowiedzialność za zobowiązania majątkowe komitetu wyborczego ponosi pełnomocnik finansowy.

§ 2. Bez pisemnej zgody pełnomocnika finansowego nie można zaciągać żadnych zobowiązań finansowych w imieniu i na rzecz komitetu wyborczego.

§ 3. W przypadku gdy z majątku pełnomocnika finansowego nie można pokryć roszczeń wobec komitetu wyborczego, odpowiedzialność za zobowiązania majątkowe:

- 1) komitetu wyborczego partii politycznej albo organizacji ponosi partia polityczna albo organizacja, która utworzyła komitet wyborczy;
- 2) koalicyjnego komitetu wyborczego ponoszą solidarnie partie polityczne wchodzące w skład koalicji wyborczej;
- 3) komitetu wyborczego wyborców ponoszą solidarnie osoby wchodzące w skład komitetu.

[...]”.

37 Artykuł 132 wskazanego kodeksu brzmi następująco:

„§ 1. Środki finansowe komitetu wyborczego partii politycznej mogą pochodzić wyłącznie z funduszu wyborczego tej partii, tworzonego na podstawie przepisów [ustawy o partiach politycznych].

§ 2. Środki finansowe koalicyjnego komitetu wyborczego mogą pochodzić wyłącznie z funduszy wyborczych partii politycznych wchodzących w skład koalicji wyborczej.

§ 3. Środki finansowe

- 1) komitetu wyborczego organizacji,
- 2) komitetu wyborczego wyborców

– mogą pochodzić wyłącznie z wpłat obywateli polskich mających miejsce stałego zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej oraz kredytów bankowych zaciąganych wyłącznie na cele związane z wyborami.

[...]”.

- 38 Artykuł 133 Kodeksu wyborczego przewiduje, że komitet wyborczy partii politycznej oraz koalicyjny komitet wyborczy, komitet wyborczy wyborców i komitet wyborczy organizacji mogą w czasie kampanii wyborczej nieodpłatnie korzystać z – odpowiednio – lokali partii politycznej, z lokalu osoby wchodzącej w skład komitetu wyborczego i z lokalu tej organizacji, jak również ze sprzętu biurowego należącego do tych podmiotów.
- 39 Dział VI Kodeksu wyborczego, poświęcony wyborom do Parlamentu Europejskiego, zawiera między innymi art. 341 i 343 tego kodeksu. Zgodnie z art. 341 wspomnianego kodeksu prawo zgłaszania kandydatów w tych wyborach przysługuje komitetowi wyborczemu partii politycznej, koalicyjnemu komitetowi wyborczemu oraz komitetowi wyborczemu wyborców. W myśl art. 343 rzeczonego kodeksu lista kandydatów powinna być poparta podpisami co najmniej 10 000 wyborców stale zamieszkałych w danym okręgu wyborczym.
- 40 Dział VII Kodeksu wyborczego, poświęcony wyborom do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, zawiera między innymi art. 399–403 tego kodeksu.
- 41 Artykuł 399 tego kodeksu przewiduje, że prawo zgłaszania kandydatów na radnych przysługuje komitetowi wyborczemu partii politycznej, koalicyjnemu komitetowi wyborczemu, komitetowi wyborczemu organizacji oraz komitetowi wyborczemu wyborców.
- 42 Zgodnie z art. 400 § 1 wspomnianego kodeksu komitet wyborczy partii politycznej obowiązany jest zawiadomić Państwową Komisję Wyborczą o utworzeniu komitetu w okresie od dnia ogłoszenia rozporządzenia o zarządzeniu wyborów do 55. dnia przed dniem wyborów.
- 43 Artykuł 401 § 1 tego kodeksu stanowi, że koalicyjny komitet wyborczy może być utworzony w okresie od dnia ogłoszenia rozporządzenia o zarządzeniu wyborów do 55. dnia przed dniem wyborów, o czym pełnomocnik wyborczy koalicyjnego komitetu wyborczego zawiadamia Państwową Komisję Wyborczą do 55. dnia przed dniem wyborów.
- 44 Zgodnie z art. 402 § 1 Kodeksu wyborczego komitet wyborczy organizacji obowiązany jest zawiadomić komisarza wyborczego właściwego ze względu na siedzibę organizacji o utworzeniu komitetu w okresie od dnia ogłoszenia rozporządzenia o zarządzeniu wyborów do 55. dnia przed dniem wyborów.
- 45 Artykuł 403 tego kodeksu stanowi:
- „§ 1. Obywatele, w liczbie co najmniej 15, mający prawo wybierania, mogą utworzyć komitet wyborczy wyborców.
- § 2. Po zebraniu co najmniej 1000 podpisów obywateli mających prawo wybierania popierających utworzenie komitetu wyborczego wyborców, pełnomocnik wyborczy zawiadamia Państwową Komisję Wyborczą o utworzeniu komitetu, z zastrzeżeniem § 3. Zawiadomienie może być dokonane do 55 dnia przed dniem wyborów.
- § 3. Jeżeli komitet wyborczy wyborców został utworzony w celu zgłoszenia kandydatów tylko w jednym województwie:
- 1) liczba obywateli, o których mowa w § 1, wynosi 5;

2) liczba podpisów, o których mowa w § 2, wynosi 20, a zawiadomienie, o którym mowa w § 2, składa się komisarzowi wyborczemu właściwemu ze względu na siedzibę komitetu”.

- 46 Artykuł 23 ust. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 1993 r., nr 7, poz. 34), w brzmieniu mającym zastosowanie do skargi w niniejszej sprawie, stanowi, że jednostki publicznej radiofonii i telewizji stwarzają partiom politycznym możliwość przedstawienia stanowiska w węzłowych sprawach publicznych.
- 47 Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 1989 r., nr 20, poz. 104) cudzoziemcy mający miejsce zamieszkania w Polsce mogą zrzeszać się w stowarzyszeniach.

### **Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi i postępowanie przed Trybunałem**

- 48 W dniu 26 kwietnia 2013 r., w następstwie bezowocnej wymiany informacji w ramach systemu EU Pilot, Komisja skierowała do Rzeczypospolitej Polskiej wezwanie do usunięcia uchybienia, zwracając uwagę władz polskich na niezgodność, jej zdaniem, z prawem Unii ustawodawstwa tego państwa członkowskiego, które zastrzega prawo do założenia partii politycznej i do uzyskania członkostwa w takiej partii wyłącznie dla swoich obywateli. Rzeczone państwo członkowskie odpowiedziało na to wezwanie w dniu 24 lipca 2013 r., kwestionując, że doszło do jakiegokolwiek naruszenia prawa Unii.
- 49 W dniu 22 kwietnia 2014 r. Komisja wydała uzasadnioną opinię, w której podtrzymała, że Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciąży na mocy art. 22 TFUE, poprzez odmawianie obywatelom Unii, którzy nie posiadają obywatelstwa polskiego, ale którzy mają swoje miejsce stałego zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, prawa do założenia partii politycznej i do uzyskania członkostwa w takiej partii. W konsekwencji instytucja ta wezwała Rzeczpospolitą Polską do podjęcia niezbędnych działań w celu zastosowania się do uzasadnionej opinii w terminie dwóch miesięcy od jej doręczenia.
- 50 W odpowiedzi z dnia 16 czerwca 2014 r. Rzeczpospolita Polska podniosła, że art. 22 TFUE nie przyznaje obywatelom Unii, którzy nie są obywatelami państwa członkowskiego, w którym mają miejsce zamieszkania, prawa do założenia partii politycznej i do uzyskania członkostwa w partii politycznej w państwie członkowskim zamieszkania.
- 51 Pismem z dnia 2 grudnia 2020 r. europejski komisarz ds. sprawiedliwości zwrócił się do Rzeczypospolitej Polskiej o przekazanie informacji na temat ewentualnych zmian w jej stanowisku lub ewentualnych zmian ustawodawczych mających na celu zagwarantowanie odpowiednich praw mającym miejsce zamieszkania na jej terytorium obywatelom Unii, którzy nie posiadają obywatelstwa polskiego.
- 52 Ponieważ władze polskie powtórzyły w piśmie z dnia 26 stycznia 2021 r. swoje wcześniejsze stanowisko, zgodnie z którym prawo polskie nie jest niezgodne z art. 22 TFUE, Komisja postanowiła wnieść skargę w niniejszej sprawie, ograniczając jej przedmiot do uchybienia przez to państwo członkowskie zobowiązaniom, które na nim ciąży na mocy tego postanowienia – uchybienia polegającego na tym, że zastrzega ono status członka partii politycznej wyłącznie dla obywateli polskich.

- 53 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 10 maja 2022 r. Republika Czeska została dopuszczona do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania Rzeczypospolitej Polskiej.

### **W przedmiocie skargi**

#### ***W przedmiocie dopuszczalności skargi***

#### *Argumentacja stron*

- 54 W uwagach interwenienta Republika Czeska powołuje się na niedopuszczalność skargi Komisji, ponieważ skarga nie wskazuje jasno okoliczności prawnych, na których się opiera, i nie jest sformułowana w sposób wykluczający orzeczenie przez Trybunał ultra petita. W istocie, chociaż Komisja oparła swoją skargę na art. 22 TFUE, podniosła również naruszenie innych przepisów prawa Unii, w szczególności art. 11 i art. 12 ust. 1 Karty, a także art. 20 ust. 2 lit. b) TFUE, które nie zostały powtórzone w żądaniach skargi.
- 55 Komisja kwestionuje zasadność tej argumentacji.

#### *Ocena Trybunału*

- 56 Zgodnie z art. 40 akapit czwarty statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wniosek interwencyjny ogranicza się do poparcia żądań jednej ze stron.
- 57 Tymczasem Rzeczpospolita Polska, strona pozwana, na poparcie której żądań Republika Czeska została dopuszczona do udziału w sprawie w charakterze interwenienta, nie podniosła żadnego zarzutu niedopuszczalności skargi Komisji.
- 58 Wynika z tego, że Republika Czeska jako interwenient nie jest uprawniona do podnoszenia zarzutu niedopuszczalności (zob. analogicznie wyrok z dnia 8 listopada 2007 r., Hiszpania/Rada, C-141/05, EU:C:2007:653, pkt 27, 28).
- 59 Trybunał może jednak badać z urzędu, czy spełnione zostały przewidziane w art. 258 TFUE przesłanki wniesienia skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego (zob. podobnie wyroki: z dnia 2 czerwca 2016 r., Komisja/Niderlandy, C-233/14, EU:C:2016:396, pkt 43; z dnia 5 kwietnia 2017 r., Komisja/Bułgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 60 W tym względzie zgodnie z art. 120 lit. c) regulaminu postępowania przed Trybunałem i z orzecznictwem Trybunału odnoszącym się do tego przepisu każda skarga wszczynająca postępowanie powinna wskazywać przedmiot sporu, podnoszone zarzuty i argumenty oraz zawierać 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 zostać sformułowane w sposób jednoznaczny, aby uniknąć

sytuacji, w której Trybunał orzekłby *ultra petita* lub nie orzekłby w przedmiocie jednego z zarzutów [wyrok z dnia 5 czerwca 2023 r., Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów), C-204/21, EU:C:2023:442, pkt 188 i przytoczone tam orzecznictwo].

- 61 Trybunał orzekł też, że 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 [wyrok z dnia 5 czerwca 2023 r., Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów), C-204/21, EU:C:2023:442, pkt 189 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 62 W szczególności skarga Komisji powinna zawierać spójne i szczegółowe przedstawienie powodów, które doprowadziły ją do przekonania, iż dane państwo członkowskie uchybiło któremuś ze zobowiązań ciążących na nim na mocy prawa Unii [wyrok z dnia 5 czerwca 2023 r., Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów), C-204/21, EU:C:2023:442, pkt 190 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 63 W niniejszym wypadku należy zauważyć, że z żądań skargi wszczynającej postępowanie jasno wynika, iż Komisja zarzuca Rzeczypospolitej Polskiej naruszenie art. 22 TFUE, ponieważ to państwo członkowskie odmawia obywatelom Unii, którzy nie posiadają obywatelstwa polskiego, ale którzy mają swoje miejsce zamieszkania na terenie tego państwa, prawa do członkostwa w partii politycznej. Skarga zawiera spójne i precyzyjne przedstawienie powodów, które skłoniły tę instytucję do uznania, że odmowa ta uniemożliwia wspomnianym obywatelom Unii wykonywanie przysługującego im prawa kandydowania w wyborach lokalnych i do Parlamentu Europejskiego na takich samych zasadach jak obywatele polscy.
- 64 W szczególności, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 48 opinii, z uzasadnienia skargi jasno wynika, że zdaniem Komisji art. 22 TFUE należy interpretować w kontekście określonym w szczególności przez art. 20 ust. 2 lit. b) TFUE i z uwzględnieniem powiązań istniejących między rzeczonym art. 22 TFUE a art. 11 i 12 Karty, przy czym nie można z tego wywodzić, że Komisja stara się wykazać niezależne naruszenie tych postanowień. Poczynione w niektórych punktach skargi wszczynającej postępowanie odniesienie do art. 20 ust. 2 lit. b) TFUE oraz do art. 11 i 12 Karty nie sprawia zatem, że sformułowanie tej skargi staje się niejednoznaczne.
- 65 W konsekwencji przewidziane w art. 258 TFUE przesłanki wniesienia skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego są spełnione, a skargę Komisji należy uznać za dopuszczalną.

### ***Co do istoty***

#### *Argumentacja stron*

- 66 Komisja podnosi, że art. 22 TFUE gwarantuje każdemu obywatelowi Unii mającemu miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie jest obywatelem, prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych oraz do Parlamentu Europejskiego w tym państwie członkowskim na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa. W konsekwencji Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 22 TFUE poprzez zastrzeżenie na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o partiach politycznych statusu członka partii

politycznej wyłącznie dla obywateli polskich i uniemożliwienie w ten sposób mającym miejsce zamieszkania w Polsce obywatelom Unii, którzy nie są obywatelami tego państwa, wykonywanie praw wyborczych w wyborach lokalnych i do Parlamentu Europejskiego na takich samych zasadach jak obywatele polscy.

- 67 Artykuł 22 TFUE ustanawia ogólną zasadę równego traktowania i pociąga za sobą zniesienie wymogu przynależności państwowej jako warunku głosowania i kandydowania w tych wyborach, a także zniesienie wszelkich środków mogących uniemożliwić obywatelom Unii mającym miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, wykonywanie przysługującego im prawa kandydowania na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa członkowskiego, na którego terytorium mają miejsce zamieszkania. Ci obywatele Unii powinni zatem korzystać ze wszelkich środków istniejących w krajowym porządku prawnym, którymi w takich wyborach dysponują kandydaci krajowi.
- 68 Tymczasem – w pierwszej kolejności – partie polityczne odgrywają zasadniczą rolę w systemach wyborczych państw członkowskich, ponieważ stanowią podstawową formę uczestnictwa w życiu politycznym i najczęściej wykorzystywany środek udziału w wyborach w charakterze kandydatów. W tych okolicznościach fakt, że obywatele Unii mający miejsce zamieszkania w Polsce, którzy nie są obywatelami tego państwa, nie mogą być członkami partii politycznej, a tym samym odnosić licznych korzyści, w szczególności w zakresie rozpoznawalności, zasobów ludzkich i finansowych, infrastruktury organizacyjnej i dostępu do mediów, które wiązałyby się z takim członkostwem, ogranicza ich zdolność do pomyślnego i skutecznego kandydowania w wyborach na takich samych zasadach jak obywatele polscy.
- 69 Nawet gdyby taki obywatel Unii mógł zostać umieszczony, w drodze indywidualnego porozumienia, na liście kandydatów komitetu wyborczego partii politycznej, tak czy inaczej znajdowałby się on w sytuacji mniej korzystnej niż kandydaci w wyborach, którzy są członkami tej partii. Mający miejsce zamieszkania w Polsce obywatel Unii, który nie jest obywatelem tego państwa, nie ma bowiem takich samych szans na zajmowanie korzystnego miejsca na tej liście i musiałby podpisać się pod programem, w którego tworzeniu co do zasady nie uczestniczył. Według Komisji już fakt, iż może on kandydować ze wspomnianej listy jedynie jako kandydat niebędący członkiem partii, która go zgłasza, podczas gdy obywatele polscy mogą to uczynić jako członkowie tej partii, sam w sobie świadczy o tym, że mający miejsce zamieszkania w Polsce obywatele Unii, którzy nie są obywatelami tego państwa, nie mogą kandydować w wyborach na takich samych zasadach jak obywatele polscy.
- 70 W drugiej kolejności Komisja zauważa, że nawet jeśli obecnie to do państw członkowskich należy uregulowanie aspektów dotyczących wyborów lokalnych i do Parlamentu Europejskiego, które nie są zharmonizowane na poziomie Unii, państwa te powinny wykonywać swoje kompetencje z poszanowaniem prawa Unii. Środek krajowy mogący ograniczać wykonywanie jednego z praw wynikających ze statusu obywatela Unii, takiego jak prawo kandydowania w tych wyborach, może być uzasadniony interesem ogólnym tylko wtedy, gdy jest on zgodny z prawami podstawowymi gwarantowanymi przez prawo Unii, co nie ma miejsca w tym wypadku.
- 71 Wykładnia art. 22 TFUE, zgodnie z którą intencją prawodawcy Unii było jedynie doprowadzenie do zniesienia wymogów formalnych stawianych obywatelom Unii mającym miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, nie znajduje odzwierciedlenia ani w brzmieniu tego postanowienia, ani w brzmieniu dyrektyw 93/109 i 94/80, i pozbawiałaby art. 22 TFUE skuteczności (effet utile). Treści i zakresu przedmiotowego tego postanowienia nie

można redukować wyłącznie do aspektów formalnych regulowanych przez te dyrektywy, a obowiązku zapewnienia równego traktowania, który wynika z art. 22 TFUE, nie podważa brak w tym postanowieniu wyczerpującego wykazu warunków, które muszą być w tym celu spełnione.

- 72 W trzeciej kolejności, przyjmując przepisy dotyczące kandydowania w wyborach lokalnych i do Parlamentu Europejskiego, Rzeczpospolita Polska stosuje prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 Karty, a zatem jest zobowiązana do przestrzegania jej postanowień. Tak więc zakres stosowania i wymogi art. 20 ust. 2 lit. b) i art. 22 TFUE należy interpretować z uwzględnieniem postanowień Karty, a w szczególności jej art. 12 ust. 1, którego brzmienie odpowiada brzmieniu art. 11 EKPC.
- 73 Pozbawienie prawa do członkostwa w partii politycznej stanowi ograniczenie prawa podstawowego do swobodnego stowarzyszania się i nie może wykraczać, zgodnie z art. 52 ust. 3 Karty, poza ograniczenia dopuszczalne na mocy EKPC. Wymienione w art. 11 ust. 2 EKPC podstawy, które mogą uzasadniać ograniczenie prawa do swobodnego stowarzyszania się, nie mają zastosowania w niniejszym wypadku. Ponadto Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł w wyroku z dnia 27 kwietnia 1995 r. w sprawie *Piermont przeciwko Francji* (CE:ECHR:1995:0427JUD001577389, § 64), że państwa członkowskie nie mogą powoływać się na art. 16 EKPC wobec obywateli innych państw członkowskich, którzy dochodzą praw przyznanych im w traktatach.
- 74 Zakaz członkostwa w partii politycznej nie może być uzasadniony celem polegającym na uniknięciu sytuacji, w której obywatele Unii mający miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, mogliby uczestniczyć w życiu politycznym państwa miejsca zamieszkania, i oddziaływać w szczególności na wyniki wyborów parlamentarnych lub prezydenckich, które należą do wyłącznej kompetencji państw członkowskich.
- 75 Po pierwsze, nie twierdząc, że prawo Unii przyznaje obywatelom Unii mającym miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, prawo do uczestniczenia w życiu politycznym tego państwa członkowskiego bez żadnych ograniczeń, Komisja zauważa, że prawa polityczne zostały włączone do postanowień traktatu FUE dotyczących obywatelstwa w celu zapewnienia tym obywatelom możliwości integracji i odgrywania aktywnej roli politycznej w państwie członkowskim ich miejsca zamieszkania w odniesieniu do wyborów lokalnych i do Parlamentu Europejskiego, co potwierdza również motyw dziesiąty dyrektywy 93/109 i motyw czternasty dyrektywy 94/80. Po drugie, państwa członkowskie mogą zastrzec dla swoich obywateli prawo kandydowania w wyborach krajowych lub, w niektórych przypadkach na szczeblu regionalnym, czy też przyjąć przepisy szczególne skutkujące ograniczeniem praw przyznanych mającym miejsce zamieszkania w tych państwach członkowskich obywatelom Unii, którzy nie są obywatelami tych państw, jako członkom partii politycznej, między innymi odmawiając im prawa do udziału w podejmowanych przez tę partię decyzjach dotyczących desygnowania kandydatów do krajowych wyborów parlamentarnych.
- 76 Wykładnia art. 22 TFUE, za którą opowiada się Komisja, nie narusza zasady poszanowania tożsamości narodowej, ponieważ z jednej strony art. 4 ust. 2 TUE powinien być interpretowany w zgodzie z innymi postanowieniami traktatów, w tym z art. 22 TFUE, a z drugiej strony ten ostatni artykuł ma zastosowanie wyłącznie do wyborów lokalnych i do Parlamentu Europejskiego, a nie do krajowych wyborów parlamentarnych.

- 77 Tak czy inaczej Rzeczpospolita Polska nie przedstawiła żadnego dowodu na to, że możliwość uzyskania członkostwa w partii politycznej przez mających miejsce zamieszkania w tym państwie członkowskim obywateli Unii, którzy nie są obywatelami tego państwa, a chcieliby kandydować w nim w wyborach lokalnych i do Parlamentu Europejskiego, zagrażałaby tożsamości narodowej tego państwa członkowskiego.
- 78 Rzeczpospolita Polska, popierana przez Republikę Czeską, podnosi w pierwszej kolejności, że art. 22 TFUE nie jest bezpośrednio skuteczny i wymaga podjęcia przez Radę dodatkowych działań prawodawczych. Szczegółowe warunki wykonywania praw, o których mowa w art. 22 TFUE, są określone w dyrektywach 94/80 i 93/109, których motywy odnoszą się wyraźnie do głównego celu i okoliczności towarzyszących wprowadzeniu art. 8b ust. 1 i 2 WE, będącego odpowiednikiem aktualnego art. 22 TFUE. Z motywu czwartego dyrektywy 94/80 i motywu piątego dyrektywy 93/109 wynika zaś, że art. 22 TFUE nie zakłada pełnej harmonizacji ordynacji wyborczych państw członkowskich. Intencją prawodawcy Unii było doprowadzenie do zniesienia wymogów formalnych, które wykluczały wykonywanie przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, przysługującego im prawa głosowania i kandydowania, bądź ograniczały to prawo w związku z dodatkowymi warunkami, stosowanymi przez państwa członkowskie bez dostatecznego uzasadnienia wyłącznie względem tych osób.
- 79 W drugiej kolejności Rzeczpospolita Polska, popierana przez Republikę Czeską, podnosi, że polskie prawo wdraża gwarancje wynikające z art. 22 TFUE. W szczególności prawo to nie uzależnia możliwości kandydowania w wyborach lokalnych i do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, od przynależności do partii politycznej. Ponadto prawo polskie przyznaje mającym miejsce zamieszkania w Polsce obywatelom Unii, którzy nie są obywatelami tego państwa, możliwość korzystania z wszelkich dostępnych form kandydowania, w tym kandydowania z listy zgłaszanej przez partię polityczną lub koalicję partii politycznych, ponieważ umieszczenie na takiej liście nie jest uzależnione od członkostwa danej osoby w jakiegokolwiek partii.
- 80 W trzeciej kolejności to państwo członkowskie, popierane przez Republikę Czeską, podnosi, że art. 22 TFUE nie przyznaje obywatelom Unii mającym miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, prawa do uzyskania członkostwa w partiach politycznych i do nieograniczonego udziału w życiu politycznym państwa członkowskiego, w którym mają miejsce zamieszkania, i nie zobowiązuje państw członkowskich do umożliwienia tym obywatelom wykonywania takiego prawa i oddziaływania poprzez system partyjny na wyniki krajowych wyborów parlamentarnych i prezydenckich. Członkostwo w partii politycznej umożliwia udział w wyborze organów wewnątrzpartyjnych, które decydują o kierunkach działań partii politycznej we wszystkich płaszczyznach, a nie tylko w odniesieniu do wyborów lokalnych i do Parlamentu Europejskiego.
- 81 Określanie zasad funkcjonowania, struktury i celów partii politycznych, działających w państwach członkowskich, należy – co do zasady – do wyłącznej kompetencji poszczególnych państw członkowskich. Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej zaproponowana przez Komisję interpretacja art. 22 TFUE byłaby sprzeczna z celem i zakresem tego postanowienia, a także sprzeczna z zasadą przyznania, określoną w art. 5 ust. 2 TUE. Prowadziłaby ona do stosowania postanowień traktatów w obszarze kompetencji należących do państw członkowskich, co naruszałoby art. 4 ust. 1 i 2 TUE.

- 82 Ponieważ art. 22 TFUE nie przyznaje obywatelom Unii prawa do uzyskania członkostwa w partiach politycznych, art. 12 Karty nie znajduje zastosowania. Natomiast prawo polskie w pełni realizuje prawo do stowarzyszania się, o którym mowa w art. 11 EKPC, z uwzględnieniem art. 16 tej konwencji, który zezwala na wprowadzenie ograniczeń działalności politycznej cudzoziemców.
- 83 W czwartej kolejności Rzeczpospolita Polska, popierana przez Republikę Czeską, podnosi, że Komisja nie wykazała swojego twierdzenia, zgodnie z którym nałożony na mających miejsce zamieszkania w Polsce obywateli Unii, którzy nie są obywatelami tego państwa, zakaz uzyskania członkostwa w partii politycznej ogranicza możliwość wykonywania przez nich przysługującego im prawa kandydowania w wyborach lokalnych i do Parlamentu Europejskiego, przy czym twierdzenie to jest czysto hipotetyczne i niepoparte konkretnymi danymi lub dowodami.
- 84 Rzeczpospolita Polska kwestionuje argumentację Komisji, zgodnie z którą członkostwo w partii politycznej przynosi kandydatom w wyborach wiele korzyści, których nie mogą odczuwać kandydaci niezależni. Przede wszystkim Komisja nie wykazała, że takie członkostwo ma znaczenie dla postrzegania kandydatów w wyborach lokalnych i do Parlamentu Europejskiego przez wyborców. Postrzeganie kandydatów zależy raczej od ich aktywności i nie ma związku z przynależnością do partii, przez co ta ostatnia nie wpływa na ich szanse wyborcze.
- 85 Następnie Komisja nie wzięła również pod uwagę istniejących w prawie polskim mechanizmów przeciwdziałających uprzywilejowaniu komitetów wyborczych partii i koalicyjnych komitetów wyborczych w porównaniu z komitetami wyborczymi wyborców i organizacji, w szczególności obowiązującego wszystkie komitety wyborcze limitu wydatków na agitację wyborczą, zasad użytkowania lokali i sprzętu mających zastosowanie do komitetów wyborczych, a także przepisów krajowych dotyczących dostępu do mediów, gwarantujących ten dostęp wszystkim komitetom wyborczym na podobnych warunkach. W pozostałym zakresie fakt, że partiom politycznym gwarantuje się prawo przedstawiania swojego stanowiska w programach publicznej radiofonii i telewizji w węzłowych sprawach publicznych poza okresem kampanii wyborczej, wynika z ich roli w systemie politycznym państwa i pozostaje w kompetencji tego państwa. Ponadto wszyscy kandydaci mają równy dostęp do mediów społecznościowych.
- 86 Wreszcie twierdzenie Komisji, zgodnie z którym obywatele Unii mający miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, są mniej znani i z tego względu tym bardziej szczególnie ważne byłyby dla nich korzyści płynące z członkostwa w partii politycznej, także opiera się na apriorycznym założeniu, które nie znajduje żadnego potwierdzenia w rzeczywistości. Stopień znajomości danej osoby w społeczeństwie zależy wyłącznie od jej inicjatyw i stopnia aktywności i nie ma nic wspólnego z przynależnością państwową tej osoby. Obywatele Unii, którzy zgłaszają się jako kandydaci w wyborach lokalnych i do Parlamentu Europejskiego w Polsce, nie posiadając obywatelstwa tego państwa, wzbudzają zainteresowanie wyborców już ze względu na fakt, że pochodzą z innego państwa członkowskiego, i na to, w jaki sposób ich doświadczenia mogą wzbogacić polskie życie publiczne. Rzeczpospolita Polska wykazała, powołując się na badania opracowane przez Centrum Badania Opinii Społecznej (Polska), że z uwagi na specyfikę wyborów lokalnych i do Parlamentu Europejskiego zasadnicze znaczenie dla postrzegania kandydatów w tych wyborach ma osoba danego kandydata, a jego przynależność do partii politycznej jest w tym względzie drugorzędna.
- 87 Republika Czeska dodaje, że Komisja nie wykazała istnienia bezpośredniego związku pomiędzy członkostwem w partii politycznej a możliwością skutecznego i efektywnego kandydowania w wyborach lokalnych lub do Parlamentu Europejskiego. Ponadto to państwo członkowskie

uważa, że Komisja oparła skargę na niewłaściwej podstawie prawnej. Zgodność z prawem Unii uregulowania krajowego uniemożliwiającego obywatelom Unii mającym miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, uzyskanie członkostwa w partii politycznej powinna być oceniana w świetle nie art. 22 TFUE, lecz ogólnego zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową zawartego w art. 18 TFUE. Ponieważ poprzez samo członkostwo w partii politycznej taki obywatel nie uzyskuje statusu kandydata w wyborach lokalnych lub do Parlamentu Europejskiego, takie uregulowanie krajowe nie może być postrzegane jako niezgodne z ogólnym zakazem dyskryminacji, o którym mowa w art. 18 TFUE, ani z jakimkolwiek innym przepisem prawa pierwotnego ustanawiającym szczególny zakaz dyskryminacji.

### *Ocena Trybunału*

- 88 W swojej skardze Komisja wnosi do Trybunału o stwierdzenie, że odmawiając obywatelom Unii, którzy nie posiadają obywatelstwa polskiego, ale którzy mają swoje miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, prawa członkostwa w partii politycznej, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które ciążyą na niej na mocy art. 22 TFUE.
- 89 W celu zbadania zasadności tej skargi należy ustalić zakres art. 22 TFUE, aby następnie dokonać oceny, czy ustanowione w ten sposób w ustawodawstwie polskim odmienne traktowanie ze względu na przynależność państwową w zakresie możliwości uzyskania członkostwa w partii politycznej jest zakazane przez to postanowienie, czy też może być ewentualnie uzasadnione względami związanymi z poszanowaniem tożsamości narodowej państwa członkowskiego.
- *W przedmiocie zakresu art. 22 TFUE*
- 90 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału przy dokonywaniu wykładni przepisu prawa Unii należy brać pod uwagę nie tylko jego brzmienie i cele, którym on służy, ale także jego kontekst. Geneza przepisu prawa Unii również może dostarczyć informacji istotnych dla jego wykładni [wyrok z dnia 14 lipca 2022 r., *Włochy i Comune di Milano/Rada (Siedziba Europejskiej Agencji Leków)*, C-59/18 i C-182/18, EU:C:2022:567, pkt 67 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 91 W pierwszej kolejności zgodnie z art. 22 TFUE obywatele Unii mający miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, mają prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych oraz do Parlamentu Europejskiego na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa członkowskiego, a prawo to jest wykonywane z zastrzeżeniem szczegółowych warunków ustalonych przez Radę.
- 92 Brzmienie art. 22 TFUE nie zawiera odniesienia do warunków dotyczących uzyskania statusu członka partii politycznej.
- 93 Natomiast z tego brzmienia wynika przede wszystkim, że prawo głosowania i kandydowania przyznane obywatelom Unii mającym miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, dotyczy przeprowadzanych w tym państwie członkowskim wyborów lokalnych i do Parlamentu Europejskiego.
- 94 Z owego brzmienia wynika następnie, że ci obywatele Unii korzystają z rzeczzonego prawa „na takich samych zasadach” jak obywatele państwa członkowskiego, w którym mają miejsce zamieszkania. Odsyłając do zasad korzystania z prawa głosowania i kandydowania mających

zastosowanie do obywateli państwa członkowskiego miejsca zamieszkania takiego obywatela Unii, art. 22 TFUE ustanawia zakaz uzależnienia przez to państwo członkowskie wykonywania rzeczowego prawa przez tego obywatela Unii od warunków innych niż te, które mają zastosowanie do jego własnych obywateli.

- 95 Postanowienie to ustanawia zatem szczególną zasadę niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową, mającą zastosowanie do wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych oraz do Parlamentu Europejskiego (zob. podobnie wyroki: z dnia 12 września 2006 r., Hiszpania/Zjednoczone Królestwo, C-145/04, EU:C:2006:543, pkt 66; z dnia 12 września 2006 r., Eman i Sevinger, C-300/04, EU:C:2006:545, pkt 53; a także z dnia 6 października 2015 r., Delvigne, C-650/13, EU:C:2015:648, pkt 42) i w konsekwencji stosuje się do wszelkich środków krajowych wprowadzających odmienne traktowanie, które mogłyby negatywnie wpływać na skuteczne wykonywanie tego prawa.
- 96 Ponadto należy zauważyć, że ta zasada niedyskryminacji jest jedynie szczególnym wyrazem ogólnej zasady równości, która należy do podstawowych zasad prawa Unii [zob. analogicznie wyrok z dnia 20 lutego 2024 r., X (Brak wskazania przyczyny wypowiedzenia), C-715/20, EU:C:2024:139, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 97 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem art. 18 akapit pierwszy TFUE może być stosowany samodzielnie wyłącznie w sytuacjach podlegających prawu Unii, w odniesieniu do których traktat FUE nie ustanawia szczególnych zasad niedyskryminacji (wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20, EU:C:2021:602, pkt 65).
- 98 Republika Czeska nie może zatem skutecznie podnosić na poparcie stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej, że ustawodawstwo krajowe, którego dotyczy skarga Komisji, wchodzi w zakres art. 18 akapit pierwszy TFUE, a nie art. 22 TFUE.
- 99 Wreszcie z brzmienia art. 22 TFUE wynika, że to prawo głosowania i kandydowania jest wykonywane z zastrzeżeniem szczegółowych warunków ustanowionych przez Radę.
- 100 W tym względzie dyrektywy 93/109 i 94/80, które zostały przyjęte na podstawie art. 8b WE, obecnie art. 22 TFUE, określają szczegółowe zasady wykonywania prawa głosowania i kandydowania, odpowiednio, w wyborach do Parlamentu Europejskiego i w wyborach lokalnych.
- 101 Prawdą jest, że dyrektywy te, które – jak wynika z motywu piątego dyrektywy 93/109 i motywu czwartego dyrektywy 94/80 – nie dokonują wyczerpującej harmonizacji ordynacji wyborczych państw członkowskich, nie zawierają przepisów regulujących warunki dotyczące uzyskania statusu członka partii politycznej przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami.
- 102 Zakres stosowania tych dyrektyw nie może jednak, nawet w sposób dorozumiany, ograniczać zakresu praw i obowiązków wynikających z art. 22 TFUE. W odniesieniu do tej ostatniej kwestii należy bowiem zauważyć, że szczególna zasada niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową zawarta w tym postanowieniu została w nim ustanowiona w sposób ogólny oraz że zgodnie z samym brzmieniem art. 22 TFUE jedynie wykonywanie przewidzianego w nim prawa głosowania i kandydowania podlega warunkom ustalonym przez Radę. O ile warunki te mogą wprawdzie „przewidywać odstępstwa, jeśli uzasadniają to specyficzne problemy państwa członkowskiego”, o tyle nie mogą one, poza tym szczególnym przypadkiem, skutkować ogólnym podważeniem skuteczności (effet utile) tego prawa.

- 103 W tym względzie, chociaż w braku szczególnych przepisów dotyczących zasad, na jakich obywatele Unii mający miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, mogą uzyskać członkostwo w partiach politycznych w tym państwie członkowskim, określenie tych warunków należy do kompetencji państw członkowskich, to przy wykonywaniu tej kompetencji państwa te mają obowiązek dotrzymać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii [zob. analogicznie wyroki: z dnia 2 marca 2010 r., Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 14 grudnia 2021 r., Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo”, C-490/20, EU:C:2021:1008, pkt 38; z dnia 5 czerwca 2023 r., Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów), C-204/21, EU:C:2023:442, pkt 63; a także z dnia 5 września 2023 r., Udlændinge- og Integrationsministeriet (Utrata obywatelstwa duńskiego), C-689/21, EU:C:2023:626, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 104 A zatem, stosując się do warunków określonych w tych dyrektywach, państwo członkowskie nie może, poza dziedzinami przez nie uregulowanymi, objąć mającego miejsce zamieszkania w tym państwie członkowskim obywatela Unii, który nie jest obywatelem tego państwa, przepisami krajowymi wprowadzającymi odmienne traktowanie przy wykonywaniu praw przyznanych mu w art. 22 TFUE, gdyż w przeciwnym razie doszłoby do podważenia skuteczności (effet utile) zasady niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową, zapisanej w tym artykule (zob. analogicznie, w odniesieniu do art. 21 ust. 1 TFUE, wyroki: z dnia 12 marca 2014 r., O. i B., C-456/12, EU:C:2014:135, pkt 54; a także z dnia 27 czerwca 2018 r., Altiner i Ravn, C-230/17, EU:C:2018:497, pkt 26).
- 105 W konsekwencji ani brak w dyrektywach 93/109 i 94/80 przepisów dotyczących zasad, na jakich obywatele Unii mający miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, mogą uzyskać członkostwo w partiach politycznych w tym państwie członkowskim, ani ustanowiona w art. 4 ust. 1 i art. 5 ust. 2 TUE zasada, zgodnie z którą wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w traktatach należą do państw członkowskich, nie pozwalają na stwierdzenie, że określenie warunków uzyskania statusu członka partii politycznej wykracza poza zakres stosowania art. 22 TFUE.
- 106 Co się tyczy w drugiej kolejności kontekstu, w jaki wpisuje się art. 22 TFUE, należy odnieść się zarówno do innych postanowień traktatu FUE, jak i do postanowień tej samej rangi zawartych w szczególności w traktacie UE i w Karcie.
- 107 W tym względzie należy zauważyć, po pierwsze, że art. 22 TFUE znajduje się w części drugiej traktatu FUE, zawierającej postanowienia dotyczące niedyskryminacji i obywatelstwa Unii.
- 108 Artykuł 20 TFUE przyznaje zatem wszystkim osobom posiadającym obywatelstwo państwa członkowskiego status obywatela Unii, który zgodnie z utrwalonym orzecznictwem powinien stanowić podstawowy status obywateli państw członkowskich [wyroki: z dnia 20 września 2001 r., Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, pkt 31; z dnia 18 stycznia 2022 r., Wiener Landesregierung (Cofnięcie promesy nadania obywatelstwa), C-118/20, EU:C:2022:34, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo; a także 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].
- 109 Artykuł 22 TFUE w związku z art. 20 ust. 2 TFUE wiąże prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych oraz do Parlamentu Europejskiego ze statusem obywatela Unii (zob. podobnie wyroki: 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 49–51 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 18 kwietnia 2024 r., Préfet du Gers i Institut national de la statistique et des études économique, C-716/22, EU:C:2024:339, pkt 40, 41).

- 110 Ponadto zgodnie z art. 20 ust. 2 i art. 21 TFUE obywatelstwo Unii nadaje każdemu obywatelowi Unii podstawowe i indywidualne prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych w traktacie FUE i środków przyjętych w celu ich stosowania (wyrok z dnia 9 czerwca 2022 r., Préfet du Gers et Institut national de la statistique et des études économiques, C-673/20, EU:C:2022:449, pkt 50).
- 111 Istnieje zatem związek między z jednej strony prawem do swobodnego przemieszczania się i pobytu, a z drugiej strony prawem głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych i do Parlamentu Europejskiego, przysługującym obywatelom Unii mającym miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami. Jak zauważył rzecznik generalny w pkt 94 i 95 opinii, związek ten zrodził się z chwilą ustanowienia prawa głosowania i kandydowania w traktacie z Maastricht poprzez powiązanie tego prawa z prawem do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich.
- 112 Po drugie, zgodnie z art. 10 ust. 1 TUE podstawą funkcjonowania Unii jest demokracja przedstawicielska, która odzwierciedla wartość demokracji. Na mocy art. 2 TUE stanowi ona jedną z wartości, na których opiera się Unia (zob. podobnie wyroki: z dnia 19 grudnia 2019 r., Puppink i in./Komisja, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, pkt 64; a także z dnia 19 grudnia 2019 r., Junqueras Vies, C-502/19, EU:C:2019:1115, pkt 63).
- 113 Artykuł 10 ust. 2 i 3 TUE uznaje prawo obywateli Unii do bycia bezpośrednio reprezentowanymi w Parlamencie Europejskim i do uczestniczenia w życiu demokratycznym Unii.
- 114 Jak wskazał w istocie rzecznik generalny w pkt 101 opinii, ów art. 10 TUE podkreśla, w przypadku wyborów do Parlamentu Europejskiego, związek między zasadą demokracji przedstawicielskiej w Unii a powiązaniem z obywatelstwem Unii prawem głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego, zagwarantowanym w art. 22 ust. 2 TFUE.
- 115 Po trzecie, art. 12 ust. 1 Karty przyznaje każdemu prawo do swobodnego stowarzyszania się na wszystkich poziomach, zwłaszcza w sprawach politycznych, związkowych i obywatelskich.
- 116 Owo prawo stanowi odpowiednik prawa zagwarantowanego w art. 11 ust. 1 EKPC i dlatego zgodnie z art. 52 ust. 3 Karty należy nadawać mu takie samo znaczenie i zakres jak temu ostatniemu prawu [zob. podobnie wyrok z dnia 18 czerwca 2020 r., Komisja/Węgry (Przejrzystość stowarzyszeń), C-78/18, EU:C:2020:476, pkt 111], co nie stoi na przeszkodzie temu, aby prawo Unii przyznawało szerszą ochronę [wyrok z dnia 22 czerwca 2023 r., K.B. i F.S. (Uwzględnienie z urzędu w sprawach karnych), C-660/21, EU:C:2023:498, pkt 41].
- 117 W tym kontekście z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wynika, że prawo do swobodnego stowarzyszania się stanowi jeden z istotnych fundamentów pluralistycznego i demokratycznego społeczeństwa, ponieważ pozwala obywatelom zbiorowo działać w dziedzinie wspólnych interesów, a przez to przyczyniać się do właściwego funkcjonowania życia publicznego (zob. podobnie wyrok ETPC z dnia 17 lutego 2004 r. w sprawie Gorzelik i in. przeciwko Polsce, CE:ECHR:2004:0217JUD004415898, §§ 88, 90, 92).

- 118 Tymczasem pierwszorzędną rolę partii politycznych w wyrażaniu woli obywateli Unii uznano w odniesieniu do partii politycznych na poziomie europejskim w art. 10 ust. 4 TUE i w art. 12 ust. 2 Karty.
- 119 Partie polityczne, których jedną z funkcji jest zgłaszanie kandydatów w wyborach (zob. analogicznie wyrok ETPC z dnia 8 lipca 2008 r., Gruzzińska Partia Pracy przeciwko Gruzji, CE:ECHR:2008:0708JUD000910304, § 142), pełnią zatem podstawową funkcję w systemie demokracji przedstawicielskiej, na której opiera się funkcjonowanie Unii, zgodnie z art. 10 ust. 1 TUE.
- 120 Wynika z tego, że status członka partii politycznej przyczynia się w istotny sposób do skutecznego wykonywania prawa kandydowania przyznanego w art. 22 TFUE.
- 121 W trzeciej kolejności, co się tyczy celu art. 22 TFUE, artykuł ten zmierza, po pierwsze, do przyznania obywatelom Unii mającym miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, prawa do udziału w demokratycznym procesie wyborczym w tym państwie członkowskim. Prawo to obejmuje, jak wskazano w pkt 93 niniejszego wyroku, uczestnictwo w tym procesie poprzez prawo głosowania i kandydowania na szczeblu europejskim i lokalnym.
- 122 Po drugie, wspomniany artykuł ma na celu zagwarantowanie równego traktowania obywateli Unii, co wymaga – dla zapewnienia skutecznego wykonywania prawa kandydowania przysługującego obywatelom Unii mającym miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami – równego dostępu do istniejących w krajowym porządku prawnym środków, jakimi dysponują obywatele wspomnianego państwa członkowskiego do celów wykonywania tego prawa w zakresie wyborów lokalnych i do Parlamentu Europejskiego.
- 123 Po trzecie, wspomniany w pkt 111 niniejszego wyroku związek między z jednej strony swobodą przemieszczania się i pobytu a z drugiej strony prawem głosowania i kandydowania w tych wyborach oznacza, że to ostatnie prawo służy między innymi ułatwieniu stopniowej integracji danego obywatela Unii ze społeczeństwem przyjmującego państwa członkowskiego [wyroki: z dnia 14 listopada 2017 r., Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, pkt 56; z dnia 18 stycznia 2022 r., Wiener Landesregierung (Cofnięcie promesy nadania obywatelstwa), C-118/20, EU:C:2022:34, pkt 42].
- 124 Jak podkreślił rzecznik generalny w pkt 101 i 102 opinii, art. 22 TFUE ma zatem na celu zapewnienie reprezentatywności obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, jako następstwa ich integracji ze społeczeństwem przyjmującego państwa członkowskiego.
- 125 W konsekwencji należy stwierdzić, że art. 22 TFUE, interpretowany w świetle art. 20 i 21 TFUE, art. 10 TUE oraz art. 12 Karty, wymaga – dla zapewnienia, by obywatele Unii mający miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, mogli skutecznie wykonywać swoje prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych oraz do Parlamentu Europejskiego w tym państwie członkowskim – by mieli oni równy dostęp do środków, którymi dysponują obywatele rzeczonoego państwa członkowskiego do celów skutecznego wykonywania tego prawa.

– *W przedmiocie istnienia odmiennego traktowania zakazanego przez art. 22 TFUE*

- 126 Jak wynika z pkt 89 niniejszego wyroku, ustawodawstwo polskie wprowadza odmienne traktowanie ze względu na przynależność państwową w zakresie możliwości uzyskania członkostwa w partii politycznej.
- 127 Rzeczpospolita Polska, popierana przez Republikę Czeską, uważa jednak pomocniczo, że to odmienne traktowanie nie jest sprzeczne z art. 22 TFUE, ponieważ, po pierwsze, prawo polskie przyznaje mającym miejsce zamieszkania w Polsce obywatelom Unii, którzy nie są obywatelami tego państwa, możliwość korzystania z wszelkich dostępnych form kandydowania, w tym kandydowania z listy zgłaszanej przez partię polityczną lub koalicję partii politycznych, zważywszy, że umieszczenie na takiej liście nie jest uzależnione od członkostwa danej osoby w jakiegokolwiek partii.
- 128 Po drugie, Komisja nie wykazała, że zakaz uzyskania przez takich obywateli Unii członkostwa w partii politycznej ogranicza wykonywanie przysługującego im prawa kandydowania w wyborach lokalnych i do Parlamentu Europejskiego.
- 129 W odniesieniu do tej ostatniej kwestii należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału na Komisji spoczywa ciężar wykazania podnoszonych przez nią uchybień, przy czym nie może ona opierać się w tym względzie na jakimkolwiek domniemaniu [wyrok z dnia 18 czerwca 2000 r., Komisja/Węgry (Przejrzystość stowarzyszeń), C-78/18, EU:C:2020:476, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 130 Istnienie uchybienia może jednak zostać udowodnione – gdy ma ono swoje źródło w przyjęciu aktu ustawowego lub wykonawczego, którego obowiązywanie i zastosowanie nie jest kwestionowane – w drodze analizy prawnej przepisów tego aktu [wyroki: z dnia 18 czerwca 2020 r., Komisja/Węgry (Przejrzystość stowarzyszeń), C-78/18, EU:C:2020:476, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 16 listopada 2021 r., Komisja/Węgry (Karalność pomocy udzielanej osobom ubiegającym się o azyl), C-821/19, EU:C:2021:930, pkt 106].
- 131 W niniejszym wypadku uchybienie zobowiązaniom, które Komisja zarzuca Rzeczypospolitej Polskiej, wynika z przyjęcia środka ustawowego, a w szczególności art. 2 ust. 1 ustawy o partiach politycznych, którego obowiązywania i stosowania to państwo członkowskie nie kwestionuje i którego przepisy są przedmiotem analizy prawnej w skardze wszczynającej postępowanie.
- 132 Należy zatem zbadać zasadność tej analizy poprzez sprawdzenie, czy odmienne traktowanie ustanowione w art. 2 ust. 1 ustawy o partiach politycznych prowadzi do tego, że mający miejsce zamieszkania w Polsce obywatele Unii, którzy nie są obywatelami tego państwa, nie korzystają z równego dostępu do środków, jakimi dysponują obywatele tego państwa członkowskiego do celów skutecznego wykonywania ich prawa kandydowania, z naruszeniem art. 22 TFUE.
- 133 W tym względzie należy zauważyć, że zgodnie z art. 84 ust. 1 Kodeksu wyborczego prawo zgłaszania kandydatów w wyborach przysługuje komitetom wyborczym, które prowadzą na zasadzie wyłączności kampanię wyborczą na rzecz tych kandydatów. Z art. 84 ust. 2 i 4 tego kodeksu wynika, że w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Polsce komitety wyborcze mogą być tworzone przez partie polityczne i koalicje partii politycznych oraz przez wyborców, a w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz w wyborach wójta komitety wyborcze są tworzone ponadto przez organizacje społeczne.

- 134 Jest zatem co do zasady możliwe, jak podnosi Rzeczpospolita Polska, by kandydat niezależny, który nie jest członkiem partii politycznej, mógł zostać zgłoszony przez komitet wyborczy partii politycznej lub koalicji partii politycznych.
- 135 Jednakże, po pierwsze, fakt, że mający miejsce zamieszkania w Polsce obywatel Unii, który nie jest obywatelem tego państwa, nie jest członkiem partii politycznej na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o partiach politycznych, skutkuje co do zasady wykluczeniem go z udziału w podejmowaniu przez tę partię decyzji co do jego zgłoszenia przez komitet wyborczy lub przynajmniej ograniczeniem tego udziału. Argumenty Rzeczypospolitej Polskiej zmierzające do uzasadnienia zakazu uzyskania przez tych obywateli Unii członkostwa w partiach politycznych koniecznością wykluczenia oddziaływania takich obywateli Unii w szczególności na organy wewnątrzpartyjne, które decydują o kierunkach działań partii, świadczą właśnie o znaczeniu posiadania statusu członka partii politycznej dla uczestnictwa w podejmowaniu decyzji partyjnych.
- 136 Co się tyczy potencjalnych kandydatów, którzy podzielają poglądy polityczne partii, zakaz uzyskania członkostwa w partii, chociaż nie uniemożliwia zgłoszenia ich przez komitet wyborczy partii politycznej lub koalicji partii politycznych, zgłoszenie takie co najmniej utrudnia, ponieważ co do zasady to właśnie członkowie partii politycznej wybierają kandydatów, którzy powinni zostać zgłoszeni, oraz miejsce, jakie zajmują oni na listach, co może mieć wpływ na ich szanse na wybór.
- 137 Okoliczność ta stawia mających miejsce zamieszkania w Polsce obywateli Unii, którzy nie są obywatelami tego państwa, w sytuacji mniej korzystnej niż obywateli polskich będących członkami partii politycznej, jeśli chodzi o możliwość kandydowania w wyborach lokalnych i do Parlamentu Europejskiego z listy partii politycznej.
- 138 Po drugie, okoliczność, że obywatele polscy mogą zdecydować się na kandydowanie jako członkowie partii politycznej lub jako kandydaci niezależni, podczas gdy mający miejsce zamieszkania w Polsce obywatele Unii, którzy nie są obywatelami tego państwa, mają jedynie tę ostatnią możliwość, dowodzi, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 119 opinii, że ci obywatele Unii nie mogą wykonywać przysługującego im prawa kandydowania w tych wyborach na takich samych zasadach jak obywatele polscy.
- 139 Odmienne traktowanie ustanowione w art. 2 ust. 1 ustawy o partiach politycznych prowadzi zatem do tego, że mający miejsce zamieszkania w Polsce obywatele Unii, którzy nie są obywatelami tego państwa, nie korzystają z równego dostępu do środków, jakimi dysponują obywatele tego państwa członkowskiego do celów skutecznego wykonywania ich prawa kandydowania w wyborach lokalnych i do Parlamentu Europejskiego.
- 140 Wniosku tego nie mogą podważyć argumenty Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którymi z jednej strony członkostwo w partii politycznej nie wpływa na szanse wyborcze kandydatów, ponieważ są one w rzeczywistości zależne od ich aktywności oraz od ich osobowości, a z drugiej strony zamieszkujący w tym państwie członkowskim obywatele Unii, którzy nie są obywatelami tego państwa, mają możliwość kandydowania w wyborach lokalnych i do Parlamentu Europejskiego z list wystawionych przez komitety wyborcze inne niż komitety wyborcze partii politycznych.
- 141 Po pierwsze bowiem, jak przypomniano w pkt 117–119 niniejszego wyroku, partie polityczne odgrywają kluczową rolę w systemie wyborczym, a w konsekwencji w prawidłowym funkcjonowaniu europejskiego systemu demokratycznego. Rzeczpospolita Polska sama uznaje tę

rolę w odniesieniu do wyborów krajowych, ponieważ podnosi, że partie polityczne są tworzone i działają głównie w celu sprzyjania dojściu jej członków do władzy w danym państwie członkowskim. Stwierdzenie to odnosi się wszak również do wyborów lokalnych i do Parlamentu Europejskiego.

- 142 W rezultacie, o ile nie można lekceważyć wpływu, jaki wywiera na wyborców osobowość kandydatów w wyborach i ich działalność, o tyle ich przynależność do partii politycznej, która w swej istocie dąży do uzyskania dla swoich kandydatów korzystnego wyniku w wyborach i której struktury organizacyjne oraz zasoby ludzkie, administracyjne i finansowe są powołane do realizacji tego celu, może sprzyjać ich wyborowi. Ponadto przedstawione przez Rzeczpospolitą Polską badania świadczą o tym, że członkostwo w partii politycznej stanowi dla wyborców jedno z kryteriów wyboru.
- 143 Po drugie, co się tyczy możliwości kandydowania w tych wyborach przez mających miejsce zamieszkania w Polsce obywateli Unii, którzy nie są obywatelami tego państwa, w inny sposób niż z listy zgłoszonej przez komitet wyborczy partii politycznej, a mianowicie w wyniku zgłoszenia ich przez komitet wyborczy wyborców lub organizacji w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz w wyborach wójta, należy zauważyć, że zachęcanie tych obywateli Unii do korzystania z innych sposobów niż kandydowanie z listy zgłoszonej przez partię polityczną może prowadzić do polaryzacji między listami kandydatów krajowych i zagranicznych, rozproszenia dyskursu politycznego i marginalizacji tych kandydatów, co byłoby sprzeczne z celem integracji realizowanym przez art. 22 TFUE.
- 144 Po trzecie, co się tyczy argumentu Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym prawo polskie przewiduje mechanizmy przeciwdziałające uprzywilejowaniu komitetów wyborczych partii politycznych i koalicji partii politycznych względem innych rodzajów komitetów wyborczych, należy przede wszystkim zauważyć, że zgodnie z art. 126 Kodeksu wyborczego wydatki ponoszone przez komitety wyborcze w związku z wyborami są pokrywane z ich własnych środków.
- 145 W tym względzie art. 132 § 1 tego kodeksu przewiduje, że środki finansowe komitetu wyborczego partii politycznej mogą pochodzić wyłącznie z funduszu wyborczego tej partii, tworzonego na podstawie przepisów ustawy o partiach politycznych. Tymczasem zgodnie z art. 24 i 28 tej ostatniej ustawy majątek partii politycznej powstaje ze składek członkowskich, darowizn, spadków, zapisów, z dochodów z majątku oraz z określonych ustawami dotacji i subwencji, z dochodów z majątku pochodzących między innymi z oprocentowania bankowego, z obrotu obligacjami i ze zbycia niektórych składników majątkowych, a także w przypadku otrzymania określonej liczby głosów w wyborach do Sejmu – z otrzymywanej przez okres danej kadencji subwencji. Zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy o partiach politycznych fundusz wyborczy partii politycznej może powstawać z wpłat własnych partii oraz darowizn, spadków i zapisów.
- 146 Natomiast środki finansowe komitetu wyborczego wyborców lub organizacji ograniczają się, zgodnie z art. 132 § 3 kodeksu wyborczego, do wpłat obywateli polskich mających miejsce stałego zamieszkania w Polsce oraz do kredytów bankowych zaciągniętych wyłącznie na cele związane z wyborami.
- 147 W konsekwencji, nawet jeśli właściwe przepisy krajowe przewidują pułapy wydatków, których wszystkie komitety wyborcze nie mogą przekroczyć, to jednak partie polityczne dysponują większymi środkami finansowymi, a zatem, co do zasady, bardziej znaczącymi dla celów finansowania swojej kampanii wyborczej.

- 148 Następnie art. 133 Kodeksu wyborczego przewiduje, że komitet wyborczy partii politycznej oraz koalicyjny komitet wyborczy, komitet wyborczy wyborców i komitet wyborczy organizacji mogą w czasie kampanii wyborczej nieodpłatnie korzystać z – odpowiednio – lokali partii politycznej, z lokalu osoby wchodzącej w skład komitetu wyborczego i z lokalu tej organizacji, jak również ze sprzętu biurowego należącego do tych podmiotów. Tymczasem następstwem okoliczności, że partie polityczne dysponują licznymi źródłami finansowania, jak wynika z pkt 145 niniejszego wyroku, w szczególności do celów nabywania lub wynajmowania swoich lokali i sprzętu biurowego, jest to, że w porównaniu z innymi rodzajami komitetów wyborczych komitety wyborcze partii politycznych mają co do zasady większe możliwości dysponowania lokalami i sprzętem biurowym na cele związane z prowadzeniem ich kampanii wyborczej.
- 149 Wreszcie z tych samych powodów komitety partii politycznych lub koalicji partii politycznych mogą co do zasady przeznaczyć większe środki na wydatki związane z komunikacją polityczną, wykraczające poza te, o których mowa w art. 117 § 1 Kodeksu wyborczego, odnoszące się do rozpowszechniania nieodpłatnie audycji wyborczych w programach publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych na koszt tych nadawców, a w szczególności na reklamę w mediach społecznościowych.
- 150 W świetle powyższego należy stwierdzić, że odmienne traktowanie wprowadzone przez art. 2 ust. 1 ustawy o partiach politycznych prowadzi do tego, że mający miejsce zamieszkania w Polsce obywatele Unii, którzy nie są obywatelami tego państwa, nie korzystają z równego dostępu do środków, jakimi dysponują obywatele tego państwa członkowskiego do celów skutecznego wykonywania ich prawa kandydowania w wyborach lokalnych i do Parlamentu Europejskiego, a zatem stanowi odmienne traktowanie zakazane co do zasady przez art. 22 TFUE.
- *W przedmiocie poszanowania tożsamości narodowej*
- 151 Należy jeszcze zbadać argumenty Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którymi wykładnia art. 22 TFUE, w myśl której w celu zagwarantowania przestrzegania zasady niedyskryminacji ustanowionej w tym artykule przy wykonywaniu prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych i do Parlamentu Europejskiego państwa członkowskie powinny umożliwić obywatelom Unii mającym miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, uzyskanie członkostwa w partii politycznej w tym państwie członkowskim, jest sprzeczna z art. 4 ust. 2 TUE, który stanowi, że Unia szanuje tożsamość narodową państw członkowskich nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi.
- 152 Rzeczpospolita Polska podnosi, że państwa członkowskiego nie można zobowiązywać do umożliwienia takim obywatelom Unii stałego i nieograniczonego udziału w życiu politycznym państwa członkowskiego, w którym mają miejsce zamieszkania, i oddziaływania poprzez system partyjny na wyniki krajowych wyborów parlamentarnych i prezydenckich, co miałyby miejsce, gdyby tacy obywatele mieli prawo do uzyskania członkostwa w partii politycznej.
- 153 W tym względzie należy zauważyć, po pierwsze, że organizacja krajowego życia politycznego, do której przyczyniają się partie polityczne, stanowi część tożsamości narodowej w rozumieniu art. 4 ust. 2 TUE.
- 154 Jednakże, po drugie, ponieważ prawo głosowania i kandydowania przyznane w art. 22 TFUE obywatelom Unii mającym miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, dotyczy przeprowadzanych w tym państwie wyborów lokalnych i do Parlamentu Europejskiego, postanowienie to nie nakłada na rzeczone państwo członkowskie ani obowiązku

umożliwienia tym obywatelom korzystania z prawa głosowania i kandydowania w wyborach krajowych ani zakazu przyjęcia przez to państwo członkowskie szczególnych przepisów dotyczących podejmowania decyzji wewnątrz partii politycznej w sprawie desygnowania kandydatów w wyborach krajowych, które wykluczałyby udział członków partii niebędących obywatelami tego państwa w podejmowaniu takich decyzji.

- 155 Po trzecie, art. 4 ust. 2 TUE należy odczytywać w świetle postanowień tej samej rangi, w szczególności art. 2 i 10 TUE, i nie może on zwalniać państw członkowskich z obowiązku spełniania wynikających z nich wymogów [zob. podobnie wyrok z dnia 5 czerwca 2023 r., Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów), C-204/21, EU:C:2023:442, pkt 72].
- 156 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 2 TUE zasada demokracji i zasada równego traktowania stanowią wartości, na których opiera się Unia (zob. podobnie wyrok z dnia 3 czerwca 2021 r., Węgry/Parlament, C-650/18, EU:C:2021:426, pkt 94).
- 157 Artykuł 2 TUE nie stanowi zwykłego wyznaczenia kierunku lub wyrażenia woli o charakterze politycznym, lecz wskazuje wartości, które stanowią o samej tożsamości Unii jako wspólnego porządku prawnego – wartości, które zostały skonkretyzowane w zasadach przekładających się dla państw członkowskich na prawnie wiążące zobowiązania (wyroki: z dnia 16 lutego 2022 r., Węgry/Parlament i Rada, C-156/21, EU:C:2022:97, pkt 232; a także z dnia 16 lutego 2022 r., Polska/Parlament i Rada, C-157/21, EU:C:2022:98, pkt 264).
- 158 Ponadto, jak wynika z pkt 112 niniejszego wyroku, zgodnie z art. 10 ust. 1 TUE podstawą funkcjonowania Unii jest zasada demokracji przedstawicielskiej, odzwierciedlająca wartość demokracji, o której mowa w art. 2 TUE (wyrok z dnia 19 grudnia 2019 r., Junqueras Vies, C-502/19, EU:C:2019:1115, pkt 63 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 159 Gwarantując obywatelom Unii mającym miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych oraz do Parlamentu Europejskiego w tym państwie członkowskim na takich samych zasadach jak obywatelom tego państwa członkowskiego, art. 22 TFUE konkretyzuje zasadę demokracji, podobnie jak, co wskazano w pkt 96 niniejszego wyroku, zasadę równego traktowania obywateli Unii, które to zasady stanowią część tożsamości i wspólnych wartości Unii, do których odwołują się państwa członkowskie i których poszanowanie na swoim terytorium powinny zapewnić.
- 160 W konsekwencji nie można uznać, że dopuszczenie, by tacy obywatele Unii uzyskali członkostwo w partii politycznej w państwie członkowskim ich miejsca zamieszkania w celu pełnego wdrożenia zasad demokracji i równego traktowania, podważa tożsamość narodową tego państwa członkowskiego.
- 161 W świetle całości powyższych rozważań należy stwierdzić, że odmawiając obywatelom Unii, którzy nie posiadają obywatelstwa polskiego, ale którzy mają swoje miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, prawa do członkostwa w partii politycznej, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które ciążyą na niej na mocy art. 22 TFUE.

## **W przedmiocie kosztów**

- 162 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Rzeczpospolita Polska przegrała sprawę, należy nakazać jej pokrycie, poza własnymi kosztami, kosztów poniesionych przez Komisję, zgodnie z żądaniem tej ostatniej.
- 163 Zgodnie z art. 140 § 1 regulaminu postępowania państwa członkowskie i instytucje, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenienta, pokrywają własne koszty. W związku z tym Republika Czeska pokrywa własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

- 1) Odmawiając obywatelom Unii, którzy nie posiadają obywatelstwa polskiego, ale którzy mają swoje miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, prawa do członkostwa w partii politycznej, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które ciążyą na niej na mocy art. 22 TFUE.**
- 2) Rzeczpospolita Polska pokrywa, poza własnymi kosztami, koszty poniesione przez Komisję Europejską.**
- 3) Republika Czeska pokrywa własne koszty.**

Lenaerts	von Danwitz	Jürimäe
Lycourgos	Arastey Sahún	Kumin
Gratsias	Regan	Ziemele
Csehi		Spineanu-Matei

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 19 listopada 2024 r.

Sekretarz  
A. Calot Escobar

Prezes  
K. Lenaerts