



Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (veľká komora)

z 19. novembra 2024*

„Nesplnenie povinnosti členským štátom – Článok 20 ZFEÚ – Občianstvo Únie – Článok 21 ZFEÚ – Právo slobodne sa pohybovať a zdržiavať sa na území členských štátov – Článok 22 ZFEÚ – Právo voliť a byť volený vo voľbách do orgánov samosprávy obcí, ako aj vo voľbách do Európskeho parlamentu v členskom štáte bydliska za rovnakých podmienok ako štátni príslušníci tohto štátu – Občania Únie, ktorí majú bydlisko v členskom štáte bez toho, aby boli jeho štátnymi príslušníkmi – Neexistencia práva byť členom politickej strany – Články 2 a 10 ZEÚ – Zásada demokracie – Článok 4 ods. 2 ZEÚ – Rešpektovanie národnej identity členských štátov – Článok 12 Charty základných práv Európskej únie – Úloha politických strán pri vyjadrovaní vôle občanov Únie“

Vo veci C-814/21,

ktorej predmetom je žaloba o nesplnenie povinnosti podľa článku 258 ZFEÚ, podaná 21. decembra 2021,

Európska komisia, v zastúpení: A. Szmytkowska a J. Tomkin, splnomocnení zástupcovia,

žalobkyňa,

proti

Poľskej republike, v zastúpení: B. Majczyna, E. Borawska-Kędzierska a A. Siwek-Ślusarek, splnomocnení zástupcovia,

žalovanej,

ktorú v konaní podporuje:

Česká republika, v zastúpení: A. Edelmannová, T. Müller, M. Smolek a J. Vlácil, splnomocnení zástupcovia,

vedľajší účastník konania,

SÚDNY DVOR (veľká komora),

v zložení: predseda K. Lenaerts, podpredseda T. von Danwitz, predsedovia komôr K. Jürimäe, C. Lycourgos, M. L. Arastey Sahún, A. Kumin a D. Gratsias, sudcovia E. Regan, I. Ziemele (spravodajkyňa), Z. Csehi a O. Spineanu-Matei,

* Jazyk konania: poľština.

generálny advokát: J. Richard de la Tour,

tajomník: C. Strömholm, referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 12. septembra 2023,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 11. januára 2024,

vyhlásil tento

Rozsudok

- 1 Európska komisia svojou žalobou navrhuje, aby Súdny dvor konštatoval, že Poľská republika si tým, že občanom Únie, ktorí nie sú poľskými štátnymi príslušníkmi, ale majú bydlisko v Poľsku, odoprela právo byť členom politickej strany, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 22 ZFEÚ.

Právny rámec

Medzinárodné právo

- 2 Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd, podpísaný v Ríme 4. novembra 1950 (ďalej len „EDLP“), v článku 11 s názvom „Sloboda zhromažďovania a združovania“ stanovuje:

„1. Každý má právo na slobodu pokojného zhromažďovania a na slobodu združovať sa s inými, vrátane práva zakladať na obranu svojich záujmov odbory, alebo vstupovať do nich.

2. Výkon týchto práv môže podliehať len takým obmedzeniam, ktoré stanovuje zákon a ktoré sú nevyhnutné v demokratickej spoločnosti v záujme národnej bezpečnosti, verejnej bezpečnosti, na predchádzanie nepokojom alebo zločinnosti, ochranu zdravia alebo morálky alebo ochranu práv a slobôd iných. Tento článok nebráni zavedeniu zákonných obmedzení na výkon týchto práv príslušníkmi ozbrojených síl, polície a úradníkmi štátnej správy.“

- 3 Článok 16 EDLP, nazvaný „Obmedzenia politickej činnosti cudzincov“, stanovuje:

„Nič v článkoch 10, 11 a 14 sa nemôže považovať za brániace Vysokým zmluvným stranám uvaliť obmedzenia na politickú činnosť cudzincov.“

- 4 Článok 3 Dodatkového protokolu k EDLP, podpísaného 20. marca 1952 v Paríži, s názvom „Právo na slobodné voľby“ znie:

„Vysoké zmluvné strany sa zaväzujú konať v primeraných intervaloch slobodné voľby s tajným hlasovaním za podmienok, ktoré zabezpečia slobodné vyjadrenie názorov ľudu pri voľbe zákonodarného zboru.“

Právo Únie

Zmluvy o EÚ a FEÚ

5 Článok 2 ZEÚ stanovuje:

„[Európska únia] je založená na hodnotách úcty k ľudskej dôstojnosti, slobody, demokracie, rovnosti, právneho štátu a rešpektovania ľudských práv vrátane práv osôb patriacich k menšinám. Tieto hodnoty sú spoločné členským štátom v spoločnosti, v ktorej prevláda pluralizmus, nediskriminácia, tolerancia, spravodlivosť, solidarita a rovnosť medzi ženami a mužmi.“

6 Článok 4 ods. 1 a 2 ZEÚ znie:

„1. V súlade s článkom 5 právomoci, ktoré na Úniu neboli zmluvami prenesené, zostávajú právomocami členských štátov.

2. Únia rešpektuje rovnosť členských štátov pred zmluvami, ako aj ich národnú identitu, obsiahnutú v ich základných politických a ústavných systémoch vrátane regionálnych a miestnych samospráv. Rešpektuje ich základné štátne funkcie, najmä zabezpečovanie územnej celistvosti štátu, udržiavanie verejného poriadku a zabezpečovanie národnej bezpečnosti. Predovšetkým národná bezpečnosť ostáva vo výlučnej zodpovednosti každého členského štátu.“

7 Článok 5 ods. 1 a 2 ZEÚ stanovuje:

„1. Vymedzenie právomocí Únie sa spravuje zásadou prenesenia právomocí. Vykonávanie právomocí Únie sa spravuje zásadou subsidiarity a proporcionality.

2. Podľa zásady prenesenia právomocí Únia koná len v medziach právomocí, ktoré na ňu preniesli členské štáty v zmluvách na dosiahnutie cieľov v nich vymedzených. Právomoci, ktoré na Úniu neboli v zmluvách prenesené, zostávajú právomocami členských štátov.“

8 Článok 10 ZEÚ stanovuje:

„1. Fungovanie Únie je založené na zastupiteľskej demokracii.

2. Občania sú na úrovni Únie priamo zastúpení v Európskom parlamente.

Členské štáty sú zastúpené v Európskej rade hlavami štátov alebo predsedami vlád a v Rade [Európskej únie] svojimi vládami, ktoré samotné sú demokraticky zodpovedné buď svojim národným parlamentom, alebo svojim občanom.

3. Každý občan má právo zúčastňovať sa na demokratickom živote Únie. Rozhodnutia sa prijímajú podľa možnosti čo najotvorenejšie a čo najbližšie k občanovi.

4. Politické strany na európskej úrovni prispievajú k formovaniu európskeho politického vedomia a k vyjadrovaniu vôle občanov Únie.“

9 Článok 18 prvý odsek ZFEÚ stanovuje:

„V rámci pôsobnosti zmlúv a bez toho, aby boli dotknuté ich osobitné ustanovenia akákoľvek diskriminácia na základe štátnej príslušnosti je zakázaná.“

10 Článok 20 ZFEÚ znie:

„1. Týmto sa ustanovuje občianstvo Únie. Občianom Únie je každá osoba, ktorá má štátnu príslušnosť členského štátu. Občianstvo Únie dopĺňa štátne občianstvo a nenahrádza ho.

2. Občania Únie požívajú práva a podliehajú povinnostiam ustanoveným v zmluvách. Majú okrem iného:

...

b) právo voliť a byť volení vo voľbách do Európskeho parlamentu a vo voľbách do orgánov samosprávy obcí v členskom štáte, v ktorom majú bydlisko, za rovnakých podmienok ako štátni príslušníci tohto štátu;

...

Tieto práva sa uplatňujú v súlade s podmienkami a obmedzeniami vymedzenými v zmluvách a opatreniami prijatými na ich vykonanie.“

11 Článok 21 ods. 1 ZFEÚ stanovuje:

„Každý občan Únie má právo slobodne sa pohybovať a zdržiavať na území členských štátov, pričom podlieha obmedzeniam a podmienkam ustanoveným v zmluvách a v opatreniach prijatých na ich vykonanie.“

12 Článok 22 ZFEÚ stanovuje:

„1. Každý občan Únie s bydliskom v členskom štáte, ktorého nie je štátnym príslušníkom, má právo voliť a byť volený do orgánov miestnej samosprávy vo voľbách v členskom štáte, v ktorom má bydlisko, za rovnakých podmienok ako štátni príslušníci tohto štátu. Výkon tohto práva podlieha podrobnej úprave, ktorú prijme Rada jednomyselne v súlade s mimoriadnym legislatívnym postupom po porade s Európskym parlamentom; táto úprava môže stanoviť odchýlky, ak je to odôvodnené špecifickými problémami členského štátu.

2. Bez toho, aby bol dotknutý článok 223 ods. 1 a pravidlá prijaté na jeho vykonanie, každý občan Únie s bydliskom v členskom štáte, ktorého nie je štátnym príslušníkom, má právo voliť a byť volený vo voľbách do Európskeho parlamentu v členskom štáte, v ktorom má bydlisko, za tých istých podmienok ako štátny príslušník tohto štátu. Výkon tohto práva podlieha podrobnej úprave, ktorú prijme Rada jednomyselne v súlade s mimoriadnym legislatívnym postupom po porade s Európskym parlamentom; táto úprava môže stanoviť odchýlky, ak je to odôvodnené špecifickými problémami niektorého členského štátu.“

Charta

- 13 Článok 12 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“), nazvaný „Sloboda zhromažďovania a združovania“, znie:

„1. Každý má právo pokojne sa zhromažďovať a slobodne sa združovať s inými na všetkých úrovniach, najmä v súvislosti s politickými, odborárskymi a občianskymi otázkami, z čoho vyplýva, že každý má právo zakladať na ochranu svojich záujmov odbory alebo vstupovať do nich.

2. Politické strany na úrovni Únie prispievajú k vyjadrovaniu politickej vôle občanov Únie.“

- 14 Článok 39 Charty s názvom „Právo voliť a byť volený vo voľbách do Európskeho parlamentu“ stanovuje:

„1. Každý občan Únie má právo voliť a byť volený vo voľbách do Európskeho parlamentu v členskom štáte, v ktorom má bydlisko, a to za rovnakých podmienok ako štátni príslušníci toho štátu.

2. Poslanci Európskeho parlamentu sú volení vo všeobecných, priamych a slobodných voľbách tajným hlasovaním.“

- 15 Článok 40 Charty, nazvaný „Právo voliť a byť volený vo voľbách do orgánov samosprávy obcí“, stanovuje:

„Každý občan Únie má právo voliť a byť volený vo voľbách do orgánov samosprávy obcí v členskom štáte, v ktorom má bydlisko, a to za rovnakých podmienok ako štátni príslušníci toho štátu.“

Smernica 93/109/ES

- 16 Smernica Rady 93/109/ES zo 6. decembra 1993, ktorou sa stanovujú podrobnosti uplatňovania volebného práva a práva byť volený do Európskeho parlamentu pre občanov únie s bydliskom v členskom štáte, ktorého nie sú štátnymi príslušníkmi (Ú. v. ES L 329, 1993, s. 34; Mim. vyd. 20/001, s. 7), zmenená smernicou Rady 2013/1/EÚ z 20. decembra 2012 (Ú. v. EÚ L 26, 2013, s. 27) (ďalej len „smernica 93/109“), vo svojom treťom až siedmom a desiatom odôvodnení stanovuje:

„Keďže právo voliť a byť volený do Európskeho parlamentu v členskom štáte bydliska, ktoré je vyjadrené v článku 8b ods. 2 [ES], je príkladom uplatňovania princípu rovnosti medzi jeho štátnymi príslušníkmi a štátnymi príslušníkmi iného členského štátu, a dôsledkom práva slobodne sa pohybovať a zdržiavať sa na území členských štátov uvedeného v článku 8a [ES];

keďže článok 8b ods. 2 [ES] sa týka len možnosti výkonu práva voliť a byť volený do Európskeho parlamentu a bez toho, aby bol dotknutý článok 138 ods. 3 [ES], ktorým sa pre tieto voľby stanovuje pre všetky členské štáty jednotný postup; keďže tento článok v zásade požaduje zrušenie požiadavky štátnej príslušnosti, ktorá pri výkone vyššie uvedených práv musí byť vo väčšine členských štátov splnená;

keďže uplatňovanie článku 8b ods. 2 [ES] nepredpokladá úplnú harmonizáciu volebných systémov členských štátov; keďže navyše, berúc do úvahy princíp proporcionality stanovený v treťom odseku článku 3b [ES] obsah právneho poriadku spoločenstva v tejto oblasti nesmie presahovať rámec potrebný pre dosiahnutie cieľa článku 8 b ods. 2 [ES];

keďže cieľom článku 8b ods. 2 [ES] je zabezpečiť, že všetci občania únie bez ohľadu na to, či sú alebo nie sú štátnymi príslušníkmi členského štátu, v ktorom majú bydlisko, môžu v tomto štáte uplatňovať svoje právo voliť a byť volený do Európskeho parlamentu za rovnocenných podmienok; keďže podmienky uplatňované na štátnych príslušníkov iného členského štátu vrátane tých, ktoré sa vzťahujú k obdobiu a dôkazu o bydlisku by mali byť z toho dôvodu totožné s tými, ak nejaké existujú, ktoré sa uplatňujú na štátnych príslušníkov dotknutého členského štátu;

keďže článok 8b ods. 2 [ES] stanovuje právo voliť a byť volený do Európskeho parlamentu v členskom štáte bydliska a nenahradzuje ho právom voliť a byť volený v členskom štáte, ktorého občan únie je štátnym príslušníkom; keďže sa musí rešpektovať slobodné rozhodnutie občanov únie o účasti na európskych voľbách, pričom treba zabezpečiť, aby toto rozhodnutie nebolo zneužitie uplatňovaním práva voliť a byť volený vo viac ako jednej krajine;

...

keďže občianstvo únie je zamýšľané tak, aby umožňovalo občanom únie sa lepšie integrovať v ich hostiteľskej krajine; keďže v tejto súvislosti je to v súlade so zámermi autorov zmluvy vyhnúť sa akejkoľvek polarizácii medzi zoznamami kandidátov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi daného členského štátu a kandidátmi, ktorí sú štátnymi príslušníkmi iného členského štátu.“

17 Článok 1 ods. 1 smernice 93/109 stanovuje:

„Táto smernica ustanovuje podrobnosti, ktorými občania únie s bydliskom v členskom štáte, ktorého nie sú štátnymi príslušníkmi, môžu uplatniť právo voliť a byť volený do Európskeho parlamentu.“

18 Článok 10 ods. 1 tejto smernice stanovuje:

„Pri predložení žiadosti o kandidatúru, predloží štátny príslušník spoločenstva tie isté sprievodné doklady ako kandidát, ktorý je štátnym príslušníkom daného členského štátu. Predloží tiež formálne vyhlásenie, v ktorom uvedie:

- a) svoju štátnu príslušnosť, dátum a miesto narodenia, poslednú adresu pobytu v domovskom členskom štáte a svoju adresu vo volebnom území členského štátu bydliska;
- b) že nekandiduje vo voľbách do Európskeho parlamentu v žiadnom inom členskom štáte;
- c) tam, kde je to vhodné, lokalitu alebo volebný obvod vo svojom domovskom členskom štáte, v ktorom bol naposledy zapísaný na zozname voličov a
- d) že nebol individuálnym súdnym rozhodnutím alebo správnym rozhodnutím za podmienky, že správne rozhodnutie môže byť predmetom súdnych opravných prostriedkov, pozbavený práva byť volený v domovskom členskom štáte.“

19 Podľa článku 11 ods. 2 uvedenej smernice:

„Pokiaľ by osoba nebola zapísaná do voličského zoznamu, alebo by jej žiadosť o zápis bola zamietnutá, alebo by jej žiadosť o kandidatúru bola zamietnutá, príslušná osoba je oprávnená podať opravné prostriedky podobne ako právne predpisy členského štátu bydliska ustanovujú voličom a osobám oprávneným kandidovať a ktorí sú jeho štátnymi príslušníkmi.“

Smernica 94/80/ES

20 Štvrté, piate a štrnásť odôvodnenie smernice Rady 94/80/ES z 19. decembra 1994, ktorou sa ustanovujú podrobnosti uplatňovania volebného práva občanov únie v komunálnych voľbách v členskom štáte, ktorého nie sú štátnymi príslušníkmi (Ú. v. ES L 368, 1994, s. 38; Mim. vyd. 20/001, s. 12), znejú:

„Keďže uplatňovanie článku 8b ods. 1 [ES] nepredpokladá úplnú harmonizáciu volebných systémov členských štátov; keďže cieľom tohto ustanovenia je predovšetkým zrušiť požiadavku štátnej príslušnosti, s ktorou väčšina členských štátov v súčasnosti uplatňuje práva voliť a byť volený; keďže navyše berúc do úvahy princíp proporcionality stanovený v treťom odseku článku 3b [ES] obsah právneho poriadku spoločenstva v tejto oblasti nesmie presahovať rámec potrebný pre dosiahnutie cieľa článku 8 b ods. 1 [ES];

keďže cieľom článku 8b ods. 1 [ES] je zabezpečiť, že všetci občania únie bez ohľadu na to, či sú alebo nie sú štátnymi príslušníkmi členského štátu, v ktorom majú bydlisko, môžu v tomto štáte vykonávať svoje právo voliť a byť volený v komunálnych voľbách za rovnakých podmienok; keďže podmienky uplatňované na štátnych príslušníkov iného členského štátu vrátane tých, ktoré sa vzťahujú k obdobiu a dôkazu o bydlisku by mali byť z toho dôvodu totožné s tými, ak nejaké existujú, ktoré sa uplatňujú na štátnych príslušníkov dotknutého členského štátu; keďže sa nesmie vyžadovať od štátnych príslušníkov iného členského štátu plnenie akýchkoľvek osobitných podmienok, pokiaľ výnimočne nie je rozdielny prístup voči vlastným štátnym príslušníkom a štátnym príslušníkom iného členského štátu odôvodnený špecifickými okolnosťami;

...

keďže občianstvo únie je zamýšľané tak, aby umožňovalo občanom únie sa lepšie integrovať v ich hostiteľskej krajine; keďže v tejto súvislosti je to v súlade so zámermi autorov zmluvy vyhnúť sa akejkoľvek polarizácii medzi zoznamami kandidátov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi daného členského štátu a kandidátmi, ktorí sú štátnymi príslušníkmi iného členského štátu.“

21 Článok 1 ods. 1 smernice 94/80 stanovuje:

„Táto smernica ustanovuje podrobnosti, ktorými občania únie s bydliskom v členskom štáte, ktorého nie sú štátnymi príslušníkmi, si tam môžu uplatniť právo voliť a byť volený v komunálnych voľbách.“

22 Článok 8 ods. 3 tejto smernice znie:

„Voliči..., ktorí boli zapísaní do zoznamu voličov v členskom štáte bydliska, tam zostanú za tých istých podmienok ako voliči, ktorí sú štátnymi príslušníkmi, až do doby, kým nebudú automaticky vyškrtnutí zo zoznamu voličov, pretože už nesplňujú podmienky pre uplatnenie práva voliť.

Voliči, ktorí boli zapísaní do zoznamu voličov, môžu byť na ich vlastnú žiadosť tiež z neho vyškrtnutí.

Ak sa takí voliči presťahujú do inej základnej jednotky miestnej samosprávy v tom istom členskom štáte, zapíšu sa do zoznamu voličov tejto jednotky za tých istých podmienok ako voliči, ktorí sú štátnymi príslušníkmi.“

23 Článok 9 ods. 1 uvedenej smernice stanovuje:

„Pri predložení žiadosti o kandidatúru, osoba oprávnená kandidovať v rámci rozsahu článku 3 predloží tie isté sprievodné doklady ako kandidát, ktorý je štátnym príslušníkom. Členský štát bydliska môže požadovať od osoby, aby predložila formálne vyhlásenie uvádzajúce jej štátnu príslušnosť a jej adresu v členskom štáte bydliska.“

24 Článok 10 ods. 2 tej istej smernice stanovuje:

„Pokiaľ by osoba nebola zapísaná do voličského zoznamu, alebo by jej žiadosť o zápis bola zamietnutá, alebo by jej žiadosť o kandidatúru bola zamietnutá, príslušná osoba má nárok na opravné prostriedky podobne ako právne predpisy členského štátu bydliska predpisujú voličom a osobám oprávneným kandidovať a ktorí sú jeho štátnymi príslušníkmi.“

Poľské právo

25 Ustanovenie § 2 ods. 1 ustawy o partiach politycznych (zákon o politických stranách) z 27. apríla 1997 (Dz. U. z roku 1997, č. 98, položka 604) v znení zmien stanovuje:

„Členmi politickej strany môžu byť štátni príslušníci Poľskej republiky, ktorí dosiahli vek 18 rokov.“

26 Podľa § 5 zákona o politických stranách:

„Politickým stranám sa zaručuje prístup k verejnoprávnomu rozhlasu a televízii v súlade so zásadami stanovenými v osobitných zákonoch.

...“

27 Ustanovenie § 24 tohto zákona uvádza:

„(1) Majetok politických strán pochádza z členských príspevkov, darov, dedičstva, odkazov, príjmov z majetku, ako aj zo zákonom stanovených dotácií a príspevkov.

(2) Majetok politických strán môže byť použitý len na účely vymedzené v stanovách alebo na charitatívne účely.

...

(4) Politická strana môže mať príjmy z majetku pochádzajúce len:

1. z úrokov z vkladov jej prostriedkov na bankových účtoch a na terminovaných vkladoch;

2. z obchodovania s dlhopismi Štátnej pokladnice a pokladničnými poukážkami Štátnej pokladnice;

3. z predaja aktív;

...“

28 Ustanovenie § 28 ods. 1 uvedeného zákona stanovuje:

„Politická strana, ktorá:

1. samostatne zriadila volebný výbor pre voľby do Sejmu a získala na celoštátnej úrovni najmenej 3 % platne odovzdaných hlasov pre svoje obvodné listiny kandidátov na poslancov, alebo
2. vo voľbách do Sejmu vstúpila do volebnej koalície, ktorej obvodné listiny kandidátov na poslancov získali na celoštátnej úrovni najmenej 6 % platne odovzdaných hlasov, má po dobu trvania funkčného obdobia Sejmu v súlade s postupom a zásadami stanovenými týmto zákonom nárok na poskytnutie príspevku zo štátneho rozpočtu na výkon činností vymedzených v jej stanovách.“

29 Ustanovenie § 36 ods. 1 toho istého zákona znie:

„Finančné prostriedky zhromaždené v rámci volebného fondu môžu pochádzať z vlastných platieb politickej strany, ako aj z darov, dedičstva a odkazov.“

30 Podľa § 84 ustawa Kodeks wyborczy (zákon, ktorým sa ustanovuje volebný zákonník) z 5. januára 2011 (Dz. U. z roku 2011, č. 21, položka 112) v znení uplatniteľnom na prejednávanú žalobu (ďalej len „volebný zákonník“):

„(1) Právo nominovať kandidátov do volieb prináleží volebným výborom. Volebné výbory vykonávajú aj ďalšie volebné činnosti, a najmä na základe zásady exkluzivity vedú volebnú kampaň v mene kandidátov.

(2) Vo voľbách do Sejmu a do Senátu, ako aj vo voľbách do Európskeho parlamentu v Poľsku môžu byť volebné výbory zriaďované politickými stranami a koalíciami politických strán, ako aj voličmi.

...

(4) Vo voľbách do zastupiteľských orgánov územných samosprávnych celkov a vo voľbách starostov môžu byť volebné výbory zriaďované politickými stranami a koalíciami politických strán, združeniami a spoločenskými organizáciami (ďalej len „organizácie“), ako aj voličmi.“

31 Ustanovenie § 87 volebného zákonníka stanovuje:

„(1) Politické strany môžu vytvoriť volebnú koalíciu s cieľom nominovať spoločných kandidátov. Politická strana môže byť súčasťou len jednej volebnej koalície.

(2) Volebné činnosti v mene volebnej koalície vykonáva koaličný volebný výbor zriadený orgánmi politických strán, ktoré sú oprávnené zastupovať stranu navonok.

...“

32 Podľa § 89 ods. 1 tohto zákonníka:

„Najmenej pätnásť občanov, ktorí majú právo voliť, môže zriadiť volebný výbor voličov.“

33 Ustanovenie § 117 ods. 1 uvedeného zákonníka stanovuje:

„Volebné výbory, ktorých kandidáti boli zaregistrovaní, majú od pätnásteho dňa pred dňom konania volieb do dňa skončenia volebnej kampane právo bezplatne šíriť svoje volebné programy v programoch verejnoprávnych prevádzkovateľov rozhlasového a televízneho vysielania na náklady týchto prevádzkovateľov.“

34 Ustanovenie § 119 ods. 1 toho istého zákonníka stanovuje:

„Nezávisle od práva upraveného v § 117 ods. 1 môže každý volebný výbor odo dňa, keď príslušný volebný orgán dostane oznámenie o zriadení volebného výboru, do dňa skončenia volebnej kampane šíriť svoj volebný program v programoch verejnoprávnych prevádzkovateľov rozhlasového a televízneho vysielania za odplatu.“

35 Podľa § 126 volebného zákonníka:

„Výdavky vynaložené volebnými výbormi v súvislosti s nariadenými voľbami sú hradené z ich vlastných prostriedkov.“

36 Ustanovenie § 130 tohto zákonníka uvádza:

„(1) Zodpovednosť za finančné záväzky volebného výboru nesie finančný splnomocnenec.

(2) Bez písomného súhlasu finančného splnomocnenca nemožno v mene a na účet volebného výboru prevziať nijaké finančné záväzky.

(3) V prípade, keď z majetku finančného splnomocnenca nemožno pokryť pohľadávky voči volebnému výboru:

1. zodpovednosť za finančné záväzky volebného výboru politickej strany alebo organizácie nesie politická strana alebo organizácia, ktorá volebný výbor zriadila;
2. zodpovednosť za finančné záväzky koalického volebného výboru nesú solidárne politické strany, ktoré sú súčasťou volebnej koalície;
3. zodpovednosť za finančné záväzky volebného výboru voličov nesú solidárne osoby, ktoré sú členmi výboru.

...“

37 Ustanovenie § 132 uvedeného zákonníka znie:

„(1) Finančné prostriedky volebného výboru politickej strany môžu pochádzať len z volebného fondu tejto strany, ktorý bol zriadený na základe ustanovení [zákona o politických stranách].

(2) Finančné prostriedky koalického volebného výboru môžu pochádzať len z volebných fondov politických strán, ktoré sú súčasťou koalície.

(3) Finančné prostriedky:

1. volebného výboru organizácie,

2. volebného výboru voličov

môžu pochádzať len z príspevkov poľských občanov s trvalým pobytom na území Poľskej republiky, ako aj z bankových úverov poskytnutých výlučne na účely spojené s voľbami.

...“

- 38 Ustanovenie § 133 toho istého zákonníka stanovuje, že počas volebnej kampane môžu volebný výbor politickej strany alebo koaličný volebný výbor, volebný výbor voličov a volebný výbor organizácie bezplatne využívať priestory politickej strany, priestory člena volebného výboru a priestory tejto organizácie, ako aj kancelárske vybavenie týchto subjektov.
- 39 Oddiel VI volebného zákonníka týkajúci sa volieb do Európskeho parlamentu obsahuje najmä § 341 a § 343 tohto zákonníka. Podľa § 341 uvedeného zákonníka má právo nominovať kandidátov do týchto volieb volebný výbor politickej strany, koaličný volebný výbor a volebný výbor voličov. V súlade s § 343 toho istého zákonníka kandidátna listina musí byť podporená podpismi najmenej 10 000 voličov s trvalým pobytom v danom volebnom obvode.
- 40 Oddiel VII volebného zákonníka, ktorý sa týka volieb zástupcov územných samosprávnych celkov, obsahuje najmä § 399 až § 403 tohto zákonníka.
- 41 Ustanovenie § 399 tohto zákonníka stanovuje, že právo nominovať kandidátov na funkciu člena zastupiteľstva prináleží volebným výborom politických strán, koaličným volebným výborom, volebným výborom organizácií a volebným výborom voličov.
- 42 Podľa § 400 ods. 1 uvedeného zákonníka je volebný výbor politickej strany povinný oznámiť svoje zriadenie Štátnej volebnej komisii, a to v období odo dňa uverejnenia nariadenia o vyhlásení volieb do 55. dňa pred dňom konania volieb.
- 43 Ustanovenie § 401 ods. 1 toho istého zákonníka stanovuje, že v období odo dňa uverejnenia nariadenia o vyhlásení volieb do 55. dňa pred dňom konania volieb môže byť zriadený koaličný volebný výbor, čo volebný splnomocnenec koaličného volebného výboru oznámi Štátnej volebnej komisii najneskôr v 55. deň pred dňom konania volieb.
- 44 Podľa § 402 ods. 1 volebného zákonníka je volebný výbor organizácie povinný oznámiť svoje zriadenie volebnému komisárovi, v ktorého obvode má táto organizácia svoje sídlo, a to v období odo dňa uverejnenia nariadenia o vyhlásení volieb do 55. dňa pred dňom konania volieb.
- 45 Ustanovenie § 403 tohto zákonníka stanovuje:

„(1) Najmenej pätnásť občanov, ktorí majú právo voliť, môže zriadiť volebný výbor voličov.

(2) Po zozbieraní najmenej 1 000 podpisov občanov, ktorí majú právo voliť a podporujú zriadenie volebného výboru voličov, volebný splnomocnenec oznámi Štátnej volebnej komisii zriadenie tohto výboru, s výhradou ustanovení odseku 3. Oznámenie sa môže uskutočniť najneskôr päťdesiaty piaty deň pred dňom konania volieb.

(3) Ak bol volebný výbor voličov zriadený na účely nominácie kandidátov len v jednom vojvodstve:

1. počet občanov uvedený v odseku 1 je 5;
2. počet podpisov uvedený v odseku 2 je 20 a oznámenie uvedené v odseku 2 sa zasiela volebnému komisárovi príslušnému podľa sídla výboru.“

- 46 Ustanovenie § 23 ods. 1 ustawa o radiofonii i telewizji (zákon o rozhlasovom a televíznom vysielaní) z 29. decembra 1992 (Dz. U. z roku 1993, č. 7, položka 34) v znení uplatniteľnom na prejednávanú žalobu stanovuje, že verejnoprávne rozhlasové a televízne stanice dávajú politickým stranám možnosť vyjadrovať sa k zásadným otázkam vecí verejných.
- 47 V súlade s § 4 ods. 1 ustawa Prawo o stowarzyszeniach (zákon o združeniach) zo 7. apríla 1989 (Dz. U. z roku 1989, č. 20, položka 104) sa v združeniach môžu združovať aj cudzinci, ktorí majú bydlisko v Poľsku.

Konanie pred podaním žaloby a konanie na Súdnom dvore

- 48 Dňa 26. apríla 2013 v nadväznosti na neúspešné výmeny v rámci systému EU Pilot Komisia zaslala Poľskej republike výzvu, v ktorej upozornila poľské orgány na to, že právna úprava tohto členského štátu, ktorá vyhradzuje len jeho štátnym príslušníkom právo založiť politickú stranu a stať sa členom takejto strany, je podľa nej nezlučiteľná s právom Únie. Uvedený členský štát na ňu odpovedal 24. júla 2013, pričom spochybnil akékoľvek porušenie práva Únie.
- 49 Dňa 22. apríla 2014 vydala Komisia odôvodnené stanovisko, v ktorom trvala na tom, že Poľská republika si tým, že občanom Únie, ktorí nie sú poľskými štátnymi príslušníkmi, ale majú trvalé bydlisko na území Poľskej republiky, odoprela právo založiť politickú stranu a stať sa členom takejto strany, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 22 ZFEÚ. Táto inštitúcia preto vyzvala Poľskú republiku, aby prijala opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s týmto odôvodneným stanoviskom v lehote dvoch mesiacov od jeho doručenia.
- 50 Poľská republika vo svojej odpovedi zo 16. júna 2014 uviedla, že článok 22 ZFEÚ nepriznáva občanom Únie, ktorí nie sú štátnymi príslušníkmi členského štátu, v ktorom majú bydlisko, právo založiť politickú stranu a stať sa členom politickej strany.
- 51 Listom z 2. decembra 2020 európsky komisár pre spravodlivosť požiadal Poľskú republiku o informácie o prípadnom vývoji jej pozície alebo o prípadných legislatívnych zmenách vykonaných s cieľom zaručiť dotknuté práva občanom Únie, ktorí nie sú poľskými štátnymi príslušníkmi a majú bydlisko na jej území.
- 52 Keďže poľské orgány listom z 26. januára 2021 zopakovali svoju predchádzajúcu pozíciu, podľa ktorej poľské právo nie je nezlučiteľné s článkom 22 ZFEÚ, Komisia sa rozhodla podať túto žalobu, pričom obmedzila jej predmet na nesplnenie povinností, ktoré tomuto členskému štátu vyplývajú z tohto ustanovenia, z dôvodu, že postavenie člena politickej strany vyhradzuje len poľským štátnym príslušníkom.
- 53 Rozhodnutím predsedu Súdneho dvora z 10. mája 2022 bol Českej republike povolený vstup do konania ako vedľajšiemu účastníkovi na podporu návrhov Poľskej republiky.

O žalobe

O prípustnosti žaloby

Argumentácia účastníkov konania

- 54 Česká republika vo svojom vyjadrení vedľajšieho účastníka konania namieta neprípustnosť žaloby Komisie, keďže žaloba jasne neuvádza právne okolnosti, na ktorých je žaloba založená, a nie je formulovaná tak, aby bránila Súdnemu dvoru rozhodnúť *ultra petita*. Komisia, ktorá založila svoju žalobu na článku 22 ZFEÚ, totiž poukázala aj na porušenie iných ustanovení práva Únie, najmä článku 11 a článku 12 ods. 1 Charty, ako aj článku 20 ods. 2 písm. b) ZFEÚ, ktoré neboli uvedené v žalobných návrhoch.
- 55 Komisia spochybňuje dôvodnosť tejto argumentácie.

Posúdenie Súdnym dvorom

- 56 Podľa článku 40 štvrtého odseku Štatútu Súdneho dvora Európskej únie návrh na vstup do konania ako vedľajší účastník môže obsahovať iba návrhy podporujúce jedného z účastníkov konania.
- 57 Poľská republika, ktorá je žalovanou, na podporu návrhov ktorej bol povolený vstup Českej republiky do konania ako vedľajšiemu účastníkovi, nevzniesla proti žalobe Komisie žiadnu námietku neprípustnosti.
- 58 Z toho vyplýva, že Česká republika ako vedľajší účastník konania nie je oprávnená vzniesť námietku neprípustnosti (pozri analogicky rozsudok z 8. novembra 2007, Španielsko/Rada, C-141/05, EU:C:2007:653, body 27 a 28).
- 59 Súdny dvor však môže *ex offio* preskúmať, či sú splnené podmienky na podanie žaloby o nesplnenie povinnosti stanovené v článku 258 ZFEÚ (pozri v tomto zmysle rozsudky z 2. júna 2016, Komisia/Holandsko, C-233/14, EU:C:2016:396, bod 43, a z 5. apríla 2017, Komisia/Bulharsko, C-488/15, EU:C:2017:267, bod 50, ako aj citovanú judikatúru).
- 60 V tejto súvislosti podľa článku 120 písm. c) Rokovacieho poriadku Súdneho dvora a judikatúry vzťahujúcej sa na toto ustanovenie musí každá žaloba obsahovať predmet konania, dôvody a tvrdenia, na ktorých je žaloba založená, ako aj stručné zhrnutie týchto dôvodov. Takéto údaje musia byť dostatočne jasné a presné, aby umožnili žalovanému pripraviť si obhajobu a Súdnemu dvoru vykonať preskúmanie. Z toho vyplýva, že podstatné skutkové a právne okolnosti, na ktorých je žaloba založená, musia vyplynúť ucelene a zrozumiteľne už z textu samotnej žaloby a žalobné návrhy musia byť formulované jednoznačne, aby Súdny dvor nerozhodol nad rámec návrhov alebo neopomenul rozhodnúť o niektorom žalobnom dôvode [rozsudok z 5. júna 2023, Komisia/Poľsko (Nezávislosť a súkromný život sudcov), C-204/21, EU:C:2023:442, bod 188 a citovaná judikatúra].
- 61 Súdny dvor tiež rozhodol, že žaloba, ktorá je podaná na základe článku 258 ZFEÚ, musí uvádzať žalobné dôvody koherentným a presným spôsobom, aby členský štát a Súdny dvor mohli správne pochopiť rozsah vytýkaného porušenia práva Únie, čo je nevyhnutnou podmienkou na to, aby

tento štát mohol účinne uplatniť svoje dôvody obrany a aby Súdny dvor mohol preveriť existenciu uvádzaného nesplnenia povinnosti [rozsudok z 5. júna 2023, Komisia/Poľsko (Nezávislosť a súkromný život sudcov), C-204/21, EU:C:2023:442, bod 189 a citovaná judikatúra].

- 62 Žaloba Komisie musí najmä obsahovať ucelené a podrobné vysvetlenie dôvodov, ktoré ju viedli k presvedčeniu, že predmetný členský štát si nesplnil niektorú z povinností, ktoré mu vyplývajú z práva Únie [rozsudok z 5. júna 2023, Komisia/Poľsko (Nezávislosť a súkromný život sudcov), C-204/21, EU:C:2023:442, bod 190, ako aj citovaná judikatúra].
- 63 V prejednávanej veci treba uviesť, že zo žalobných návrhov jasne vyplýva, že Komisia Poľskej republike vytýka porušenie článku 22 ZFEÚ v rozsahu, v akom tento členský štát odopiera občanom Únie, ktorí nie sú poľskými štátnymi príslušníkmi, ale majú bydlisko na jeho území, právo byť členom politickej strany. Žaloba obsahuje koherentné a presné vysvetlenie dôvodov, ktoré viedli túto inštitúciu k záveru, že toto odopretie bráni týmto občanom Únie uplatniť svoje právo byť volení vo voľbách do orgánov samosprávy obcí a do Európskeho parlamentu za rovnakých podmienok ako poľskí štátni príslušníci.
- 64 Konkrétne, ako uviedol generálny advokát v bode 48 svojich návrhov, z odôvodnenia žaloby jasne vyplýva, že podľa Komisie sa má článok 22 ZFEÚ vykladať v kontexte vymedzenom najmä článkom 20 ods. 2 písm. b) ZFEÚ a s prihliadnutím na väzby existujúce medzi uvedeným článkom 22 ZFEÚ a článkami 11 a 12 Charty bez toho, aby z toho bolo možné vyvodiť, že Komisia sa snaží preukázať samostatné porušenie týchto ustanovení. Odkaz v niektorých bodoch žaloby na článok 20 ods. 2 písm. b) ZFEÚ, ako aj na články 11 a 12 Charty teda nespôsobuje nejednoznačnosť formulácie tejto žaloby.
- 65 V dôsledku toho sú podmienky na podanie žaloby o nesplnenie povinnosti stanovené v článku 258 ZFEÚ splnené a žalobu Komisie treba považovať za prípustnú.

O veci samej

Argumentácia účastníkov konania

- 66 Komisia tvrdí, že článok 22 ZFEÚ zaručuje občanovi Únie, ktorý má bydlisko v členskom štáte bez toho, aby bol jeho štátnym príslušníkom, právo voliť a byť volený vo voľbách do orgánov samosprávy obcí, ako aj do Európskeho parlamentu v tomto členskom štáte za rovnakých podmienok ako štátni príslušníci tohto posledného uvedeného štátu. V dôsledku toho si Poľská republika nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 22 ZFEÚ, a to tým, že podľa § 2 ods. 1 zákona o politických stranách vyhradila postavenie člena politickej strany len poľským štátnym príslušníkom a zabránila tak občanom Únie, ktorí majú bydlisko v Poľsku bez toho, aby boli jeho štátnymi príslušníkmi, vykonávať volebné práva vo voľbách do orgánov samosprávy obcí a do Európskeho parlamentu za rovnakých podmienok ako poľskí štátni príslušníci.
- 67 Článok 22 ZFEÚ zakotvuje všeobecnú zásadu rovnosti zaobchádzania a zahŕňa zrušenie požiadavky štátnej príslušnosti ako podmienky voliť a byť volený v týchto voľbách, ako aj zrušenie všetkých opatrení, ktoré môžu brániť občanom Únie, ktorí majú bydlisko v členskom štáte bez toho, aby boli jeho štátnymi príslušníkmi, vo výkone ich práva byť volení za rovnakých podmienok ako štátni príslušníci členského štátu, na území ktorého majú bydlisko. Títo občania

Únie by tak mali mať k dispozícii všetky prostriedky existujúce vo vnútroštátnom právnom poriadku, ktoré majú v uvedených voľbách k dispozícii kandidáti, ktorí sú štátnymi príslušníkmi daného členského štátu.

- 68 V prvom rade politické strany pritom zohrávajú zásadnú úlohu vo volebných systémoch členských štátov, keďže predstavujú podstatnú formu účasti na politickom živote a najčastejšie používané prostriedky na účasť vo voľbách v postavení kandidátov. Za týchto okolností skutočnosť, že občania Únie, ktorí majú bydlisko v Poľsku bez toho, aby boli jeho štátnymi príslušníkmi, nemôžu byť členmi politickej strany, a teda požívať mnohé výhody, najmä pokiaľ ide o všeobecnú známosť, ľudské a finančné zdroje, organizačnú infraštruktúru, ako aj prístup k médiám, ktoré by takéto postavenie člena prinášalo, ohrozuje ich možnosť úspešne a účinne sa zúčastniť na voľbách za rovnakých podmienok ako poľskí štátni príslušníci.
- 69 Aj keby takýto občan Únie mohol byť na základe individuálnej dohody zapísaný na kandidátnu listinu volebného výboru politickej strany, napriek tomu by sa nachádzal v menej priaznivom postavení ako kandidáti vo voľbách, ktorí sú členmi dotknutej strany. Občan Únie, ktorý má bydlisko v Poľsku bez toho, aby bol jeho štátnym príslušníkom, by totiž nemal rovnakú šancu obsadiť výhodné miesto na tejto kandidátnej listine a musel by súhlasiť s programom, na vypracovaní ktorého sa v zásade nepodieľal. Samotná skutočnosť, že na uvedenú kandidátnu listinu môže byť zapísaný len ako kandidát, ktorý nie je členom strany, ktorá túto listinu predložila, zatiaľ čo poľskí štátni príslušníci tak môžu urobiť ako členovia tejto strany, sama osebe svedčí o tom, že občania Únie, ktorí majú bydlisko v Poľsku bez toho, aby boli jeho štátnymi príslušníkmi, nemôžu kandidovať vo voľbách za rovnakých podmienok ako poľskí štátni príslušníci.
- 70 V druhom rade Komisia uvádza, že hoci v súčasnosti prináleží členským štátom, aby upravili aspekty týkajúce sa volieb do orgánov samosprávy obcí a volieb do Európskeho parlamentu, ktoré nie sú harmonizované na úrovni Únie, tieto štáty musia vykonávať svoje právomoci v súlade s právom Únie. Vnútroštátne opatrenie, ktoré môže obmedziť výkon jedného z práv vyplývajúcich z postavenia občana Únie, akým je právo byť volený v rámci týchto volieb, môže byť odôvodnené všeobecným záujmom len vtedy, ak je toto opatrenie zlučiteľné so základnými právami zaručenými právom Únie, čo nie je prípad prejednávanej veci.
- 71 Výklad článku 22 ZFEÚ, podľa ktorého sa zámer normotvorcu Únie zrušiť len formálne požiadavky uložené občanom Únie, ktorí majú bydlisko v členskom štáte bez toho, aby boli jeho štátnymi príslušníkmi, neodráža ani v znení tohto ustanovenia, ani v znení smerníc 93/109 a 94/80, by zbavoval článok 22 ZFEÚ jeho potrebného účinku. Obsah a vecnú pôsobnosť uvedeného ustanovenia nemožno obmedziť len na formálne aspekty upravené týmito smernicami, pričom povinnosť zabezpečiť rovnosť zaobchádzania, ktorá vyplýva z článku 22 ZFEÚ, nie je spochybnená tým, že toto ustanovenie neobsahuje taxatívny výpočet podmienok, ktoré musia byť na tento účel splnené.
- 72 V treťom rade Poľská republika tým, že prijala ustanovenia týkajúce sa práva byť volený do orgánov samosprávy obcí a do Európskeho parlamentu, vykonáva právo Únie v zmysle článku 51 ods. 1 Charty, a teda je povinná dodržiavať ustanovenia Charty. Pôsobnosť a požiadavky článku 20 ods. 2 písm. b) a článku 22 ZFEÚ by sa teda mali vykladať s prihliadnutím na tieto ustanovenia Charty, a najmä na jej článok 12 ods. 1, ktorého znenie zodpovedá zneniu článku 11 EDLP.

- 73 Odopretie práva byť členom politickej strany je obmedzením základného práva na slobodu združovania a v súlade s článkom 52 ods. 3 Charty nemôže ísť nad rámec obmedzení, ktoré pripúšťa EDLP. Dôvody uvedené v článku 11 ods. 2 EDLP, ktoré môžu odôvodniť obmedzenie práva na slobodu združovať sa, sa v prejednávanej veci neuplatnia. Okrem toho Európsky súd pre ľudské práva v rozsudku z 27. apríla 1995, *Piermont v. Francúzsko* (CE:ECHR:1995:0427JUD001577389, bod 64), rozhodol, že členské štáty sa nemôžu odvolávať na článok 16 EDLP vo vzťahu k štátnym príslušníkom iných členských štátov, ktorí si uplatňujú práva, ktoré im priznávajú Zmluvy.
- 74 Zákaz byť členom politickej strany nemožno odôvodniť cieľom zabrániť tomu, aby sa občania Únie, ktorí majú bydlisko v členskom štáte bez toho, aby boli jeho štátnymi príslušníkmi, mohli zúčastňovať na politickom živote štátu svojho bydliska a ovplyvňovať najmä výsledky parlamentných alebo prezidentských volieb, ktoré patria do výlučnej právomoci členských štátov.
- 75 Na jednej strane Komisia bez toho, aby tvrdila, že právo Únie priznáva občanom Únie, ktorí majú bydlisko v členskom štáte bez toho, aby boli jeho štátnymi príslušníkmi, právo na účasť na politickom živote tohto členského štátu bez akéhokoľvek obmedzenia, uvádza, že politické práva boli zahrnuté do ustanovení Zmluvy o FEÚ týkajúcich sa občianstva s cieľom zabezpečiť, aby sa uvedení občania mohli integrovať a zohrávať aktívnu politickú úlohu v členskom štáte svojho bydliska, pokiaľ ide o voľby do orgánov samosprávy obcí a do Európskeho parlamentu, ako to potvrdzujú aj desiate odôvodnenie smernice 93/109 a štrnásť odôvodnenie smernice 94/80. Na druhej strane členské štáty môžu vyhradiť svojim štátnym príslušníkom právo byť volení v celoštátnych alebo v niektorých prípadoch v regionálnych voľbách, alebo tiež prijať osobitné pravidlá, ktoré obmedzujú práva priznané občanom Únie, ktorí majú bydlisko v týchto členských štátoch bez toho, aby boli ich štátnymi príslušníkmi, v ich postavení člena politickej strany, najmä tým, že im odopierajú právo zúčastniť sa na rozhodnutiach dotknutej strany týkajúcich sa navrhovania kandidátov v celoštátnych parlamentných voľbách.
- 76 Výklad článku 22 ZFEÚ, ktorý obhajuje Komisia, nie je v rozpore so zásadou rešpektovania národnej identity, keďže na jednej strane článok 4 ods. 2 ZEÚ sa má vykladať v súlade s ostatnými ustanoveniami Zmlúv vrátane článku 22 ZFEÚ a na druhej strane sa tento posledný uvedený článok uplatňuje len na voľby do orgánov samosprávy obcí a do Európskeho parlamentu, a nie na celoštátne parlamentné voľby.
- 77 V každom prípade Poľská republika nepredložila nijaký dôkaz o tom, že možnosť občanov Únie, ktorí majú bydlisko v tomto členskom štáte bez toho, aby boli jeho štátnymi príslušníkmi, a ktorí by chceli v uvedenom členskom štáte kandidovať vo voľbách do orgánov samosprávy obcí a do Európskeho parlamentu, stať sa členmi politickej strany by predstavovala hrozbu pre národnú identitu uvedeného členského štátu.
- 78 Poľská republika, ktorú podporuje Česká republika, v prvom rade tvrdí, že článok 22 ZFEÚ nie je priamo uplatniteľný a vyžaduje prijatie dodatočných legislatívnych aktov Radou. Podrobnosti uplatňovania práv uvedených v článku 22 ZFEÚ sú stanovené smernicami 94/80 a 93/109, ktorých odôvodnenia výslovne odkazujú na hlavný cieľ a okolnosti zavedenia článku 8b ods. 1 a 2 ES, ktorý zodpovedá súčasnému článku 22 ZFEÚ. Zo štvrtého odôvodnenia smernice 94/80 a z piateho odôvodnenia smernice 93/109 pritom vyplýva, že článok 22 ZFEÚ nepredpokladá úplnú harmonizáciu volebných systémov členských štátov. Zámerom normotvorcu Únie bolo dosiahnuť zrušenie formálnych požiadaviek, ktoré občanom Únie s bydliskom v členskom štáte

bez toho, aby boli jeho štátnymi príslušníkmi, bránili vo výkone ich práva voliť a byť volení alebo ktoré obmedzovali toto právo z dôvodu dodatočných podmienok, ktoré členské štáty ukladali výlučne týmto osobám bez dostatočného odôvodnenia.

- 79 V druhom rade Poľská republika, ktorú podporuje Česká republika, uvádza, že poľské právo vykonáva záruky vyplývajúce z článku 22 ZFEÚ. Toto právo predovšetkým nepodmieňuje možnosť občanov Únie s bydliskom v členskom štáte bez toho, aby boli jeho štátnymi príslušníkmi, kandidovať vo voľbách do orgánov samosprávy obcí a do Európskeho parlamentu členstvom v politickej strane. Okrem toho poľské právo priznáva občanom Únie, ktorí majú bydlisko v Poľsku bez toho, aby boli jeho štátnymi príslušníkmi, možnosť využiť všetky dostupné formy kandidatúry, vrátane kandidatúry na kandidátnej listine navrhnutej politickou stranou alebo koalíciou politických strán, keďže zaradenie na takúto listinu nie je podmienené členstvom tejto osoby v žiadnej strane.
- 80 V treťom rade tento členský štát podporovaný Českou republikou tvrdí, že článok 22 ZFEÚ nepriznáva občanom Únie, ktorí majú bydlisko v členskom štáte bez toho, aby boli jeho štátnymi príslušníkmi, právo stať sa členom politických strán a zúčastňovať sa bez obmedzení na politickom živote v členskom štáte, v ktorom majú bydlisko, a neukladá členským štátom povinnosť umožniť týmto občanom výkon takéhoto práva a mať prostredníctvom systému strán vplyv na výsledok celoštátnych parlamentných a prezidentských volieb. Členstvo v politickej strane by umožnilo účasť na voľbách do vnútorných orgánov tejto strany, ktoré rozhodujú o smerovaní jej činnosti na všetkých úrovniach, nielen pokiaľ ide o voľby do orgánov samosprávy obcí a do Európskeho parlamentu.
- 81 Stanovenie pravidiel fungovania, štruktúry a cieľov politických strán pôsobiacich v členských štátoch v zásade patrí do výlučnej právomoci každého členského štátu. Výklad článku 22 ZFEÚ navrhovaný Komisiou by bol v rozpore s účelom a rozsahom tohto ustanovenia, ako aj so zásadou prenesenia právomocí vymedzenou v článku 5 ods. 2 ZEÚ. Viedol by k uplatneniu ustanovení Zmlúv v oblasti patriacej do právomoci členských štátov, a to v rozpore s článkom 4 ods. 1 a 2 ZEÚ.
- 82 Keďže článok 22 ZFEÚ nepriznáva občanom Únie právo stať sa členom politických strán, článok 12 Charty sa neuplatní. Naproti tomu poľské právo plne rešpektuje právo združovať sa podľa článku 11 EDLP, pričom zohľadňuje článok 16 tohto dohovoru, ktorý povoľuje zavedenie obmedzení politickej činnosti cudzincov.
- 83 Vo štvrtom rade Poľská republika, ktorú podporuje Česká republika, tvrdí, že Komisia nepreukázala svoje tvrdenie, podľa ktorého zákaz uložený občanom Únie, ktorí majú bydlisko v Poľsku bez toho, aby boli jeho štátnymi príslušníkmi, stať sa členom politickej strany, obmedzuje ich možnosť uplatniť svoje právo byť volení vo voľbách do orgánov samosprávy obcí a do Európskeho parlamentu, keďže toto tvrdenie je čisto hypotetické a nie je podložené konkrétnymi údajmi alebo dôkazmi.
- 84 Poľská republika spochybňuje argumentáciu Komisie, podľa ktorej členstvo v politickej strane predstavuje pre kandidátov vo voľbách mnohé výhody, z ktorých nezávislí kandidáti nemôžu profitovať. Komisia predovšetkým nepreukázala, že by takéto členstvo bolo relevantné pre obraz, ktorý kandidáti vo voľbách do orgánov samosprávy obcí a do Európskeho parlamentu vytvárajú v mysliach voličov. Tento obraz závisí skôr od činnosti kandidátov a nesúvisí s členstvom v strane. Toto členstvo v strane teda neovplyvňuje ich šance byť zvolení.

- 85 Komisia ďalej nezohľadnila ani existujúce mechanizmy poľského práva, ktorých cieľom je predchádzať zvýhodňovaniu volebných výborov strán a koalíčných volebných výborov v porovnaní s volebnými výbormi voličov a organizácií, najmä obmedzenie výdavkov na volebnú kampaň uplatniteľné na všetky volebné výbory, pravidlá využívania priestorov a vybavenia uplatniteľné na volebné výbory, ako aj vnútroštátnu právnu úpravu týkajúcu sa prístupu k médiám, ktorá zaručuje tento prístup všetkým volebným výborom za podobných podmienok. Napokon skutočnosť, že politické strany majú zaručené právo vyjadrovať sa na verejných rozhlasových a televíznych staniciach k zásadným otázkam vecí verejných mimo obdobia volebnej kampane, vyplýva z ich úlohy v politickom systéme štátu a patrí do právomoci štátu. Okrem toho všetci kandidáti majú prístup k sociálnym médiám za rovnakých podmienok.
- 86 Napokon tvrdenie Komisie, že občania Únie, ktorí majú bydlisko v členskom štáte bez toho, aby boli jeho štátnymi príslušníkmi, sú menej známi a že výhody vyplývajúce z členstva v politickej strane sú teda pre nich o to väčšie, sa tiež zakladá na *a priori* nepotvrdených skutkových okolnostiach. Všeobecná známosť osoby v spoločnosti závisí výlučne od jej iniciatív, ako aj od úrovne jej angažovanosti a nemá nič spoločné s jej štátnou príslušnosťou. Občania Únie, ktorí by sa prezentovali ako kandidáti vo voľbách do orgánov samosprávy obcí a do Európskeho parlamentu v Poľsku bez toho, aby boli jeho štátnymi príslušníkmi, by priťahovali záujem voličov už len preto, že pochádzajú z iného členského štátu a ich skúsenosti by mohli priniesť do poľského verejného života niečo nové. Poľská republika, ktorá odkázala na správu o štúdiách, ktorú vypracovalo Centrum Badania Opinii Społecznej (Centrum pre výskum verejnej mienky, Poľsko), preukázala, že z dôvodu špecifickosti volieb do orgánov samosprávy obcí a volieb do Európskeho parlamentu má osobnosť kandidáta zásadný význam pre obraz, ktorý vytvára u voličov, a jeho členstvo v politickej strane má v tomto ohľade až druhoradý význam.
- 87 Česká republika dodáva, že Komisia nepreukázala existenciu priamej súvislosti medzi členstvom v politickej strane a možnosťou účinne a efektívne kandidovať vo voľbách do orgánov samosprávy obcí alebo vo voľbách do Európskeho parlamentu. Okrem toho sa tento členský štát domnieva, že Komisia na podporu svojej žaloby uviedla nesprávny právny základ. Zlučiteľnosť vnútroštátnej právnej úpravy s právom Únie, ktorá bráni občanom Únie, ktorí majú bydlisko v členskom štáte bez toho, aby boli jeho štátnymi príslušníkmi, stať sa členmi politickej strany, by sa mala preskúmať nie z hľadiska článku 22 ZFEÚ, ale z hľadiska všeobecného zákazu diskriminácie na základe štátnej príslušnosti obsiahnutého v článku 18 ZFEÚ. Keďže však samotné členstvo takéhoto občana v politickej strane mu nepriznáva postavenie kandidáta vo voľbách do orgánov samosprávy obcí alebo do Európskeho parlamentu, takúto vnútroštátnu právnu úpravu nemožno považovať za nezlučiteľnú so všeobecným zákazom diskriminácie uvedeným v článku 18 ZFEÚ alebo s iným ustanovením primárneho práva, ktoré stanovuje osobitný zákaz diskriminácie.

Posúdenie Súdnyh dvorom

- 88 Komisia svojou žalobou navrhuje, aby Súdny dvor konštatoval, že Poľská republika si tým, že občanom Únie, ktorí majú bydlisko v Poľsku bez toho, aby boli jeho štátnymi príslušníkmi, odoprela právo byť členom politickej strany, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 22 ZFEÚ.
- 89 Na účely preskúmania dôvodnosti tejto žaloby treba najskôr určiť pôsobnosť článku 22 ZFEÚ a následne posúdiť, či je rozdielne zaobchádzanie zavedené poľskou právnu úpravou z dôvodu štátnej príslušnosti, pokiaľ ide o možnosť stať sa členom politickej strany, zakázané týmto ustanovením alebo či môže byť prípadne odôvodnené dôvodmi týkajúcimi sa rešpektovania národnej identity členského štátu.

– O pôsobnosti článku 22 ZFEÚ

- 90 Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora je pri výklade ustanovenia práva Únie potrebné zohľadniť nielen jeho znenie a ciele, ktoré sleduje, ale aj jeho kontext. Aj vývoj ustanovenia práva Únie môže obsahovať relevantné prvky pre jeho výklad [rozsudok zo 14. júla 2022, Taliansko a Comune di Milano/Rada (Sídlo Európskej agentúry pre lieky), C-59/18 a C-182/18, EU:C:2022:567, bod 67, ako aj citovaná judikatúra].
- 91 V prvom rade podľa článku 22 ZFEÚ občania Únie s bydliskom v členskom štáte, ktorého nie sú štátnymi príslušníkmi, majú právo voliť a byť volení do orgánov miestnej samosprávy, ako aj do Európskeho parlamentu za rovnakých podmienok ako štátni príslušníci tohto členského štátu, pričom výkon týchto práv podlieha podrobnej úprave, ktorú prijme Rada.
- 92 Znenie článku 22 ZFEÚ neobsahuje odkaz na podmienky získania postavenia člena politickej strany.
- 93 Naopak z uvedeného znenia predovšetkým vyplýva, že právo voliť a byť volený priznané občanom Únie s bydliskom v členskom štáte, ktorého nie sú štátnymi príslušníkmi, sa týka volieb do orgánov miestnej samosprávy a volieb do Európskeho parlamentu v uvedenom členskom štáte.
- 94 Z toho ďalej vyplýva, že títo občania Únie majú toto právo „za rovnakých podmienok“ ako štátni príslušníci členského štátu, v ktorom majú bydlisko. Článok 22 ZFEÚ tým, že odkazuje na podmienky práva voliť a byť volený uplatniteľné na štátnych príslušníkov členského štátu, v ktorom má takýto občan Únie bydlisko, zavádza pre tento členský štát zákaz podriaďiť výkon tohto práva týmto občanom Únie iným podmienkam, než sú podmienky, ktoré sa uplatňujú na jeho vlastných štátnych príslušníkov.
- 95 Toto ustanovenie tak stanovuje osobitné pravidlo zákazu diskriminácie na základe štátnej príslušnosti uplatniteľné na výkon práva voliť a byť volený vo voľbách do orgánov samosprávy obcí, ako aj do Európskeho parlamentu (pozri v tomto zmysle rozsudok z 12. septembra 2006, Španielsko/Spojené kráľovstvo, C-145/04, EU:C:2006:543, bod 66; z 12. septembra 2006, Eman a Sevinger, C-300/04, EU:C:2006:545, bod 53, ako aj zo 6. októbra 2015, Delvigne, C-650/13, EU:C:2015:648, bod 42), a v dôsledku toho sa uplatňuje na každé vnútroštátne opatrenie zavádzajúce rozdielne zaobchádzanie, ktoré môže narušiť účinný výkon týchto práv.
- 96 Okrem toho treba uviesť, že toto pravidlo zákazu diskriminácie je len osobitným vyjadrením všeobecnej zásady rovnosti, ktorá patrí medzi základné zásady práva Únie [pozri analogicky rozsudok z 20. februára 2024, X (Neuvedenie dôvodov ukončenia pracovného pomeru), C-715/20, EU:C:2024:139, bod 43 a citovanú judikatúru].
- 97 V súlade s ustálenou judikatúrou však platí, že článok 18 prvý odsek ZFEÚ sa môže samostatne uplatniť len v situáciách upravených právom Únie, pre ktoré Zmluva o FEÚ nestanovuje osobitné pravidlá zákazu diskriminácie (rozsudok z 15. júla 2021, The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20, EU:C:2021:602, bod 65).
- 98 Česká republika teda nemôže na podporu Poľskej republiky platne tvrdiť, že na vnútroštátnu právnu úpravu uvedenú v žalobe Komisie sa vzťahuje článok 18 prvý odsek ZFEÚ, a nie článok 22 ZFEÚ.

- 99 Napokon zo znenia článku 22 ZFEÚ vyplýva, že výkon týchto práv voliť a byť volený podlieha podrobnej úprave, ktorú prijme Rada.
- 100 V tejto súvislosti smernice 93/109 a 94/80, ktoré boli prijaté na základe článku 8b ES, teraz článok 22 ZFEÚ, stanovujú podrobnosti uplatňovania práva voliť a byť volený vo voľbách do Európskeho parlamentu, ako aj vo voľbách do orgánov samosprávy obcí.
- 101 Je pravda, že tieto smernice, ktoré, ako vyplýva z piateho odôvodnenia smernice 93/109 a štvrtého odôvodnenia smernice 94/80, nevykonávajú úplnú harmonizáciu volebných systémov členských štátov, neobsahujú ustanovenia o podmienkach získania postavenia člena politickej strany občanmi Únie, ktorí majú bydlisko v členskom štáte bez toho, aby boli jeho štátnymi príslušníkmi.
- 102 Pôsobnosť týchto smerníc však nemôže, a to ani implicitne, obmedziť rozsah práv a povinností vyplývajúcich z článku 22 ZFEÚ. Vzhľadom na to treba totiž uviesť, že osobitné pravidlo zákazu diskriminácie na základe štátnej príslušnosti nachádzajúce sa v tomto ustanovení je v ňom uvedené všeobecne a že podľa samotného znenia článku 22 ZFEÚ výkon práva voliť a práva byť volený, ktoré sú v ňom zakotvené, podlieha podrobnej úprave prijatej Radou. Hoci táto úprava môže „stanoviť odchýlky, ak je to odôvodnené špecifickými problémami členského štátu“, nemôže, s výnimkou tohto osobitného prípadu, mať za následok všeobecné ohrozenie potrebného účinku týchto práv.
- 103 V tejto súvislosti, hoci v prípade neexistencie osobitných ustanovení týkajúcich sa podmienok, za ktorých sa občania Únie s bydliskom v členskom štáte bez toho, aby boli jeho štátnymi príslušníkmi, môžu stať členmi politických strán v tomto členskom štáte, patrí určenie týchto podmienok do právomoci členských štátov, tieto štáty sú pri výkone tejto právomoci povinné dodržiavať povinnosti, ktoré im vyplývajú z práva Únie [pozri analogicky rozsudky z 2. marca 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, bod 41 a citovanú judikatúru; zo 14. decembra 2021, Stolična obština, Rajon „Pančarevo“, C-490/20, EU:C:2021:1008, bod 38; z 5. júna 2023, Komisia/Poľsko (Nezávislosť a súkromný život sudcov), C-204/21, EU:C:2023:442, bod 63, ako aj z 5. septembra 2023, Udlændinge- og Integrationsministeriet (Strata dánskej štátnej príslušnosti), C-689/21, EU:C:2023:626, bod 30 a citovanú judikatúru].
- 104 Členský štát, ktorý dodržiava podmienky stanovené uvedenými smernicami, nemôže – okrem oblastí upravených týmito smernicami – podriaďiť občana Únie s bydliskom v tomto členskom štáte bez toho, aby bol jeho štátnym príslušníkom, vnútroštátnym ustanoveniam, ktoré zavádzajú rozdielne zaobchádzanie pri výkone práv, ktoré mu priznáva článok 22 ZFEÚ, pretože inak by bol spochybnený potrebný účinok pravidla zákazu diskriminácie na základe štátnej príslušnosti zakotveného v uvedenom článku (pozri analogicky, pokiaľ ide o článok 21 ods. 1 ZFEÚ, rozsudky z 12. marca 2014, O. a B., C-456/12, EU:C:2014:135, bod 54, ako aj z 27. júna 2018, Altiner a Ravn, C-230/17, EU:C:2018:497, bod 26).
- 105 V dôsledku toho ani skutočnosť, že smernice 93/109 a 94/80 neobsahujú ustanovenia týkajúce sa podmienok, za ktorých sa občania Únie s bydliskom v členskom štáte bez toho, aby boli jeho štátnymi príslušníkmi, môžu stať členmi politických strán v tomto členskom štáte, ani zásada, podľa ktorej právomoci, ktoré na Úniu neboli zmluvami prenesené, zostávajú právomocami členských štátov, zakotvená v článku 4 ods. 1 a článku 5 ods. 2 ZEÚ, neumožňujú dospieť k záveru, že určenie podmienok získania postavenia člena politickej strany nepatrí do pôsobnosti článku 22 ZFEÚ.

- 106 V druhom rade, pokiaľ ide o kontext, do ktorého patrí článok 22 ZFEÚ, treba odkázať tak na ostatné ustanovenia Zmluvy o FEÚ, ako aj na ustanovenia rovnakej právnej sily, ktoré sa nachádzajú najmä v Zmluve o EÚ a Charte.
- 107 V tejto súvislosti treba po prvé uviesť, že článok 22 ZFEÚ sa nachádza v druhej časti Zmluvy o FEÚ, ktorá obsahuje ustanovenia týkajúce sa zákazu diskriminácie a občianstva Únie.
- 108 Článok 20 ZFEÚ priznáva každej osobe, ktorá má štátne občianstvo členského štátu, postavenie občana Únie, ktoré má byť podľa ustálenej judikatúry základným postavením štátnych príslušníkov členských štátov [rozsudky z 20. septembra 2001, Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, bod 31; z 18. januára 2022, Wiener Landesregierung (Odvolanie príslubu udelenia štátneho občianstva), C-118/20, EU:C:2022:34, bod 38 a citovaná judikatúra, ako aj z 9. júna 2022, Préfet du Gers a Institut national de la statistique et des études économique, C-673/20, EU:C:2022:449, bod 49].
- 109 Článok 22 ZFEÚ v spojení s článkom 20 ods. 2 ZFEÚ spája právo voliť a byť volený vo voľbách do orgánov samosprávy obcí, ako aj do Európskeho parlamentu s postavením občana Únie (pozri v tomto zmysle rozsudky z 9. júna 2022, Préfet du Gers a Institut national de la statistique et des études économique, C-673/20, EU:C:2022:449, body 49 až 51, ako aj citovanú judikatúru, a z 18. apríla 2024, Préfet du Gers a Institut national de la statistique et des études économique, C-716/22, EU:C:2024:339, body 40 a 41).
- 110 Okrem toho v súlade s článkom 20 ods. 2 a článkom 21 ZFEÚ občianstvo Únie priznáva každému občanovi Únie základné a individuálne právo voľne sa pohybovať a zdržiavať v rámci územia členských štátov s výhradou obmedzení a podmienok uvedených v Zmluve o FEÚ a opatrení prijatých na ich uplatnenie (rozsudok z 9. júna 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 teda súvislosť medzi právom na voľný pohyb a pobyt na jednej strane a právom občanov Únie s bydliskom v členskom štáte bez toho, aby boli jeho štátnymi príslušníkmi, voliť a byť volení vo voľbách do orgánov samosprávy obcí a do Európskeho parlamentu na druhej strane. Ako uviedol generálny advokát v bodoch 94 a 95 svojich návrhov, táto súvislosť bola vytvorená po zakotvení tohto práva voliť a byť volený Maastrichtskou zmluvou, a to spojením uvedeného práva s právom voľne sa pohybovať a zdržiavať na území členských štátov.
- 112 Po druhé podľa článku 10 ods. 1 ZEÚ je fungovanie Únie založené na zastupiteľskej demokracii, ktorá konkretizuje hodnotu demokracie. Demokracia je podľa článku 2 ZEÚ jednou z hodnôt, na ktorých je založená Únia (pozri v tomto zmysle rozsudky z 19. decembra 2019, Puppink a i./Komisia, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, bod 64, ako aj z 19. decembra 2019, Junqueras Vies, C-502/19, EU:C:2019:1115, bod 63).
- 113 Článok 10 ods. 2 a 3 ZEÚ uznáva právo občanov Únie byť priamo zastúpení v Európskom parlamente a zúčastňovať sa na demokratickom živote Únie.
- 114 Ako v podstate uviedol generálny advokát v bode 101 svojich návrhov, tento článok 10 ZEÚ zdôrazňuje, pokiaľ ide o voľby do Európskeho parlamentu, súvislosť medzi zásadou zastupiteľskej demokracie v rámci Únie a právom voliť a byť volený vo voľbách do Európskeho parlamentu, ktoré je spojené s občianstvom Únie, zaručeným v článku 22 ods. 2 ZFEÚ.

- 115 Po tretie článok 12 ods. 1 Charty zakotvuje právo každého slobodne sa združovať s inými na všetkých úrovniach, najmä v súvislosti s politickými, odborárskymi a občianskymi otázkami.
- 116 Uvedené právo zodpovedá právu zaručenému v článku 11 ods. 1 EDLP, a preto sa mu musí v súlade s článkom 52 ods. 3 Charty priznať rovnaký význam a rozsah ako tomuto právu [pozri v tomto zmysle rozsudok z 18. júna 2020, Komisia/Maďarsko (Transparentnosť združení), C-78/18, EU:C:2020:476, bod 111], čo nebráni tomu, aby právo Únie priznávalo širší rozsah ochrany týchto práv [rozsudok z 22. júna 2023, K.B. a F.S. (Skúmanie trestno-právnych otázok *ex offo*), C-660/21, EU:C:2023:498, bod 41].
- 117 V tomto kontexte z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva vyplýva, že právo na slobodu združovania predstavuje jeden zo základných kameňov demokratickej a pluralitnej spoločnosti, keďže umožňuje občanom konať kolektívne v oblastiach spoločného záujmu, a tým prispievať k riadnemu fungovaniu verejného života (pozri v tomto zmysle rozsudok ESĽP, 17. februára 2004, Gorzelik a i. v. Poľsko, CE:ECHR:2004:0217JUD004415898, body 88, 90 a 92).
- 118 Prvoradá úloha politických strán pri vyjadrovaní vôle občanov Únie je pritom uznaná, pokiaľ ide o politické strany na európskej úrovni, v článku 10 ods. 4 ZEÚ a v článku 12 ods. 2 Charty.
- 119 Politické strany, ktorých jednou z funkcií je navrhnutie kandidátov vo voľbách (pozri analogicky rozsudok ESĽP, 8. júla 2008, Gruzínska strana pracujúcich v. Gruzínsko, CE:ECHR:2008:0708JUD000910304, bod 142), teda plnia základnú funkciu v systéme zastupiteľskej demokracie, na ktorom je založené fungovanie Únie, v súlade s článkom 10 ods. 1 ZEÚ.
- 120 Z toho vyplýva, že postavenie člena politickej strany podstatne prispieva k účinnému výkonu práva byť volený, ktoré priznáva článok 22 ZFEÚ.
- 121 V treťom rade, pokiaľ ide o cieľ článku 22 ZFEÚ, cieľom tohto článku je po prvé priznať občanom Únie s bydliskom v členskom štáte bez toho, aby boli jeho štátnymi príslušníkmi, právo zúčastniť sa na demokratickom volebnom procese tohto členského štátu. Ako bolo uvedené v bode 93 tohto rozsudku, toto právo sa vzťahuje aj na účasť na tomto procese prostredníctvom práva voliť a byť volený na európskej a miestnej úrovni.
- 122 Po druhé cieľom uvedeného článku je zabezpečiť rovnosť zaobchádzania s občanmi Únie, čo na účely účinného výkonu práva občanov Únie s bydliskom v členskom štáte bez toho, aby boli jeho štátnymi príslušníkmi, byť volení znamená rovnaký prístup k prostriedkom existujúcim vo vnútroštátnom právnom poriadku, ktorými disponujú štátni príslušníci uvedeného členského štátu na účely výkonu tohto práva, pokiaľ ide o voľby do orgánov samosprávy obcí a do Európskeho parlamentu.
- 123 Po tretie zo spojenia medzi na jednej strane slobodou pohybu a pobytu a na druhej strane právom voliť a byť volený v týchto voľbách, ktoré je uvedené v bode 111 tohto rozsudku, vyplýva, že cieľom tohto práva je najmä podporovať postupnú integráciu dotknutého občana Únie do spoločnosti hostiteľského členského štátu [rozsudky zo 14. novembra 2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, bod 56, a z 18. januára 2022, Wiener Landesregierung (Odvolanie príslubu udelenia štátneho občianstva), C-118/20, EU:C:2022:34, bod 42].

- 124 Ako zdôraznil generálny advokát v bodoch 101 a 102 svojich návrhov, cieľom článku 22 ZFEÚ je zabezpečiť reprezentatívnosť občanov Únie, ktorí majú bydlisko v členskom štáte bez toho, aby boli jeho štátnymi príslušníkmi, ako dôsledok ich integrácie do spoločnosti hostiteľského členského štátu.
- 125 V dôsledku toho treba konštatovať, že článok 22 ZFEÚ vykladaný s prihliadnutím na články 20 a 21 ZFEÚ, článok 10 ZEÚ, ako aj článok 12 Charty vyžaduje, aby občania Únie, ktorí majú bydlisko v členskom štáte bez toho, aby boli jeho štátnymi príslušníkmi, mali na účely účinného výkonu svojho práva voliť a byť volení vo voľbách do orgánov samosprávy obcí, ako aj do Európskeho parlamentu v tomto členskom štáte rovnaký prístup k prostriedkom, ktoré majú štátni príslušníci uvedeného členského štátu na účely účinného výkonu týchto práv.

– *O existencii rozdielného zaobchádzania zakázaného článkom 22 ZFEÚ*

- 126 Ako vyplýva z bodu 89 tohto rozsudku, poľská právna úprava zavádza rozdielne zaobchádzanie na základe štátnej príslušnosti, pokiaľ ide o možnosť stať sa členom politickej strany.
- 127 Poľská republika, ktorú podporuje Česká republika, sa však subsidiárne domnieva, že toto rozdielne zaobchádzanie nie je v rozpore s článkom 22 ZFEÚ, keďže po prvé poľské právo priznáva občanom Únie, ktorí majú bydlisko v Poľsku bez toho, aby boli jeho štátnymi príslušníkmi, možnosť využiť všetky dostupné formy kandidatúry vo voľbách, vrátane kandidatúry na kandidátnej listine navrhutej politickou stranou alebo koalíciou politických strán, pričom zaradenie na takúto listinu nie je podmienené príslušnosťou tejto osoby k žiadnej politickej strane.
- 128 Po druhé Komisia nepreukázala, že by zákaz členstva v politických stranách pre takýchto občanov Únie obmedzoval výkon ich práva byť volení do orgánov samosprávy obcí a do Európskeho parlamentu.
- 129 V tejto poslednej uvedenej súvislosti treba pripomenúť, že ako vyplýva z ustálenej judikatúry Súdneho dvora, Komisii prináleží preukázať existenciu vytýkaného nesplnenia povinnosti bez toho, aby sa mohla opierať o akúkoľvek domnienku [rozsudok z 18. júna 2020, Komisia/Maďarsko (Transparentnosť združení), C-78/18, EU:C:2020:476, bod 36 a citovaná judikatúra].
- 130 Existencia nesplnenia povinnosti však môže byť v prípade, že toto nesplnenie povinnosti spočíva v prijatí legislatívneho alebo regulačného opatrenia, ktorého existencia a uplatňovanie nie sú spochybňované, preukázaná prostredníctvom právnej analýzy ustanovení tohto opatrenia [rozsudky z 18. júna 2020, Komisia/Maďarsko (Transparentnosť združení), C-78/18, EU:C:2020:476, bod 37 a citovaná judikatúra, ako aj zo 16. novembra 2021, Komisia/Maďarsko (Kvalifikácia pomoci žiadateľom o azyl ako trestný čin), C-821/19, EU:C:2021:930, bod 106].
- 131 V prejednáwanej veci nesplnenie povinnosti, ktoré Komisia pripisuje Poľskej republike, spočíva v prijatí legislatívneho opatrenia, a to najmä § 2 ods. 1 zákona o politických stranách, ktorého existenciu ani uplatňovanie tento členský štát nespochybňuje a ktorého ustanovenia sú predmetom právnej analýzy v rámci návrhu na začatie konania.

- 132 Dôvodnosť tejto analýzy teda treba preskúmať tak, že sa overí, či rozdielne zaobchádzanie zavedené § 2 ods. 1 zákona o politických stranách vedie k tomu, že občania Únie, ktorí majú bydlisko v Poľsku bez toho, aby boli jeho štátnymi príslušníkmi, nemajú rovnaký prístup k prostriedkom, ktoré majú štátni príslušníci tohto členského štátu na účely skutočného výkonu svojho práva byť volení, a to v rozpore s článkom 22 ZFEÚ.
- 133 V tejto súvislosti treba uviesť, že v súlade s § 84 ods. 1 volebného zákonníka právo navrhovať kandidátov do volieb prislúcha volebným výborom, ktoré na základe zásady exkluzivity vedú volebnú kampaň v mene týchto kandidátov. Z § 84 ods. 2 a 4 uvedeného zákonníka vyplýva, že vo voľbách do Európskeho parlamentu v Poľsku sú volebné výbory zriaďované politickými stranami, koalíciami politických strán, ako aj voličmi a že vo voľbách do zastupiteľských orgánov územných samosprávnych celkov, ako aj vo voľbách starostov sú volebné výbory zriaďované aj spoločenskými organizáciami.
- 134 Je teda v zásade možné, ako tvrdí Poľská republika, že nezávislý kandidát, ktorý nie je členom politickej strany, môže byť navrhnutý volebným výborom politickej strany alebo koalície politických strán.
- 135 Na jednej strane však absencia členstva v politickej strane podľa § 2 ods. 1 zákona o politických stranách má v zásade za následok vylúčenie občana Únie, ktorý má bydlisko v Poľsku bez toho, aby bol jeho štátnym príslušníkom, z účasti na rozhodovaní tejto strany, pokiaľ ide o jeho navrhnutie volebným výborom, alebo prinajmenšom obmedzenie tejto účasti. Tvrdenia Poľskej republiky, ktorých cieľom je odôvodniť zákaz stať sa členmi politických strán, ktorý je uložený týmto občanom Únie, potrebou vylúčiť vplyv takýchto občanov Únie najmä na vnútorné orgány politickej strany, ktoré rozhodujú o jej činnosti, svedčia práve o význame členstva v politickej strane na účely účasti na rozhodovaní tejto strany.
- 136 Pokiaľ ide o potenciálnych kandidátov, ktorí zdieľajú politické myšlienky politickej strany, zákaz stať sa členmi tejto strany síce neznemožňuje ich nomináciu volebným výborom politickej strany alebo koalície politických strán, ale prinajmenšom ju komplikuje, keďže v zásade sú to členovia politickej strany, ktorí si vyberajú kandidátov, ktorí majú byť nominovaní, ako aj miesto, ktoré na ich kandidátnych listinách obsadia, čo môže mať vplyv na ich šance byť zvolení.
- 137 Táto okolnosť stavia občanov Únie, ktorí majú bydlisko v Poľsku bez toho, aby boli jeho štátnymi príslušníkmi, do menej priaznivej situácie než poľských štátnych príslušníkov, ktorí sú členmi politickej strany, pokiaľ ide o možnosť kandidovať vo voľbách do orgánov samosprávy obcí a do Európskeho parlamentu na kandidátnej listine politickej strany.
- 138 Na druhej strane skutočnosť, že poľskí štátni príslušníci sa môžu rozhodnúť byť kandidátmi buď ako členovia politickej strany, alebo ako nezávislí kandidáti, zatiaľ čo občania Únie, ktorí majú bydlisko v Poľsku bez toho, aby boli jeho štátnymi príslušníkmi, majú len túto poslednú uvedenú možnosť, preukazuje, ako uviedol generálny advokát v bode 119 svojich návrhov, že títo občania Únie nemôžu uplatniť svoje právo byť volení v týchto voľbách za rovnakých podmienok ako poľskí štátni príslušníci.
- 139 Rozdielne zaobchádzanie stanovené v § 2 ods. 1 zákona o politických stranách vedie teda k tomu, že občania Únie, ktorí majú bydlisko v Poľsku bez toho, aby boli jeho štátnymi príslušníkmi, nemajú rovnaký prístup k prostriedkom, ktoré majú štátni príslušníci tohto členského štátu na účely skutočného výkonu svojho práva byť volení vo voľbách do orgánov samosprávy obcí a do Európskeho parlamentu.

- 140 Tento záver nemožno spochybniť tvrdeniami Poľskej republiky, podľa ktorých jednak členstvo v politickej strane nemá vplyv na šance kandidátov byť zvolení, ktoré v skutočnosti závisia od ich činnosti, ako aj od ich osobnosti, a jednak občania Únie, ktorí majú bydlisko v tomto členskom štáte bez toho, aby boli jeho štátnymi príslušníkmi, majú možnosť byť kandidátmi vo voľbách do orgánov samosprávy obcí a do Európskeho parlamentu na kandidátnych listinách zostavených inými volebnými výbormi, než sú volebné výbory politických strán.
- 141 Po prvé, ako bolo pripomenuté v bodoch 117 až 119 tohto rozsudku, politické strany totiž zohrávajú kľúčovú úlohu vo volebnom systéme a v dôsledku toho aj pri riadnom fungovaní európskeho demokratického systému. Poľská republika sama uznáva túto úlohu, pokiaľ ide o celoštátne voľby, pričom tvrdí, že hlavným cieľom zakladania a fungovania politických strán je podporiť prístup ich členov k moci v danom členskom štáte. Takéto konštatovanie sa však uplatňuje aj vo voľbách do orgánov samosprávy obcí a vo voľbách do Európskeho parlamentu.
- 142 Hoci dojem, ktorý u voličov vyvoláva osobnosť kandidátov vo voľbách a ich činnosti, nemožno podceňovať, ich príslušnosť k politickej strane, ktorá sa v podstate snaží dosiahnuť priaznivý volebný výsledok pre svojich kandidátov a ktorej organizačná štruktúra, ako aj ľudské, administratívne a finančné zdroje sú určené na sledovanie tohto cieľa, preto môže podporiť ich zvolenie. Okrem toho správa o štúdiách predložená Poľskou republikou svedčia o tom, že členstvo v politickej strane predstavuje jedno z kritérií, ktoré ovplyvňujú výber voličov.
- 143 Po druhé, pokiaľ ide o možnosť občanov Únie, ktorí majú bydlisko v Poľsku bez toho, aby boli jeho štátnymi príslušníkmi, kandidovať v týchto voľbách inak ako na kandidátnej listine predloženej volebným výborom politickej strany, a to tak, že ich navrhne volebný výbor voličov alebo organizácie v rámci volieb do zastupiteľských orgánov územných samosprávnych celkov, ako aj volieb starostov, treba uviesť, že podnecovanie týchto občanov Únie k tomu, aby využívali iné spôsoby než zaradenie na kandidátnu listinu predloženú politickou stranou, môže viesť k polarizácii medzi listinami kandidátov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi daného členského štátu, a listinami kandidátov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi iného členského štátu, k fragmentácii politickej diskusie a marginalizácii týchto kandidátov, čo by bolo v rozpore s cieľom integrácie sledovaným článkom 22 ZFEÚ.
- 144 Po tretie, pokiaľ ide o tvrdenie Poľskej republiky, podľa ktorého poľské právo stanovuje mechanizmy, ktorých cieľom je zabrániť tomu, aby volebné výbory politických strán a koalícií politických strán požívali priaznivejšie podmienky ako iné typy volebných výborov, treba najskôr uviesť, že podľa § 126 volebného zákonníka volebné výbory hradia výdavky vynaložené na voľby zo svojich vlastných zdrojov.
- 145 V tejto súvislosti § 132 ods. 1 tohto zákonníka stanovuje, že finančné prostriedky volebného výboru politickej strany môžu pochádzať len z volebného fondu tejto strany, ktorý bol zriadený na základe ustanovení zákona o politických stranách. V súlade s § 24 a § 28 tohto zákona zdroje politickej strany tvoria členské príspevky, výnosy z darov, dedičstva a odkazov, príjmy z majetku, zákonom stanovené dotácie a príspevky, príjmy pochádzajúce okrem iného z bankových úrokov, obchodovania s dlhopismi alebo z predaja určitého majetku, a ak vo voľbách do Sejmu dosiahne určitý počet hlasov, dotácie počas volebného obdobia. Podľa § 36 ods. 1 zákona o politických stranách môžu volebný fond politickej strany tvoriť platby tejto strany, ako aj dary, dedičstvo a odkazy.

- 146 Naopak, zdroje financovania volebného výboru voličov alebo organizácií sa podľa § 132 ods. 3 tohto zákonníka obmedzujú na príspevky poľských občanov s trvalým pobytom v Poľsku a na bankové úvery uzavreté výlučne na účely volieb.
- 147 V dôsledku toho, hoci uplatniteľné vnútroštátne ustanovenia stanovujú horné hranice výdavkov, ktoré nemôžu prekročiť všetky volebné výbory, nič to nemení na tom, že politické strany majú na financovanie svojich volebných kampaní k dispozícii početnejšie, a teda v zásade významnejšie zdroje financovania.
- 148 Následne § 133 volebného zákonníka stanovuje, že počas volebnej kampane môžu volebný výbor politickej strany alebo koalíčný volebný výbor, volebný výbor voličov a volebný výbor organizácie bezplatne využívať priestory politickej strany, priestory člena volebného výboru a priestory tejto organizácie, ako aj kancelárske vybavenie týchto subjektov. Ako však vyplýva z bodu 145 tohto rozsudku, okolnosť, že politické strany disponujú viacerými zdrojmi financovania najmä na účely nadobudnutia alebo prenájmu svojich priestorov a kancelárskeho vybavenia, má za následok, že v porovnaní s inými typmi volebných výborov majú volebné výbory politických strán na podporu svojej volebnej kampane v zásade väčšie kapacity, pokiaľ ide o priestory a kancelárske vybavenie.
- 149 Napokon z rovnakých dôvodov majú výbory politických strán alebo koalícií politických strán v zásade viac prostriedkov na iné výdavky na politickú komunikáciu, než sú výdavky uvedené v § 117 ods. 1 volebného zákonníka, ktorý sa týka sa bezplatného šírenia volebných programov v programoch verejnoprávných prevádzkovateľov rozhlasového a televízneho vysielania na náklady týchto prevádzkovateľov, a to najmä na reklamu na sociálnych sieťach.
- 150 Vzhľadom na vyššie uvedené treba konštatovať, že rozdielne zaobchádzanie zavedené § 2 ods. 1 zákona o politických stranách vedie k tomu, že občania Únie, ktorí majú bydlisko v Poľsku bez toho, aby boli jeho štátnymi príslušníkmi, nemajú rovnaký prístup k prostriedkom, ktoré majú štátni príslušníci tohto členského štátu na účely skutočného výkonu svojho práva byť volení vo voľbách do orgánov samosprávy obcí a do Európskeho parlamentu, a teda predstavuje rozdielne zaobchádzanie, ktoré článok 22 ZFEÚ v zásade zakazuje.

– *O rešpektovaní národnej identity*

- 151 Treba tiež preskúmať tvrdenia Poľskej republiky, podľa ktorých je výklad článku 22 ZFEÚ, podľa ktorého na zabezpečenie toho, aby bola pri výkone práva voliť a byť volený vo voľbách do orgánov samosprávy obcí a do Európskeho parlamentu dodržiavaná zásada zákazu diskriminácie zakotvená v uvedenom článku, musia členské štáty umožniť občanom Únie, ktorí majú bydlisko v členskom štáte bez toho, aby boli jeho štátnymi príslušníkmi, stať sa členmi politickej strany v tomto členskom štáte, v rozpore s článkom 4 ods. 2 ZEÚ, ktorý stanovuje, že Únia rešpektuje národnú identitu členských štátov obsiahnutú v ich základných politických a ústavných systémoch.
- 152 Poľská republika tvrdí, že členský štát nemôže byť povinný umožniť takýmto občanom Únie, aby sa trvalo a bez obmedzenia zúčastňovali na politickom živote členského štátu, v ktorom majú bydlisko, a aby prostredníctvom systému politických strán mali vplyv na výsledok celoštátnych parlamentných a prezidentských volieb, čo by platilo v prípade, ak by títo občania mali právo stať sa členom politickej strany.
- 153 V tejto súvislosti treba po prvé uviesť, že usporiadanie politického života na celoštátnej úrovni, ku ktorému prispievajú politické strany, je súčasťou národnej identity v zmysle článku 4 ods. 2 ZEÚ.

- 154 Po druhé, keďže sa právo voliť a byť volený priznané občanom Únie, ktorí majú bydlisko v členskom štáte bez toho, aby boli jeho štátnymi príslušníkmi, na základe článku 22 ZFEÚ týka volieb do orgánov samosprávy obcí a volieb do Európskeho parlamentu v uvedenom členskom štáte, z tohto ustanovenia nevyplýva ani povinnosť tohto členského štátu priznať týmto občanom právo voliť a byť volení v celoštátnych voľbách, ani zákaz pre tento členský štát prijať osobitné pravidlá týkajúce sa prijímania rozhodnutí v rámci politickej strany, pokiaľ ide o navrhovanie kandidátov v celoštátnych voľbách, ktoré by vylučovali účasť členov strany, ktorí nie sú štátnymi príslušníkmi uvedeného štátu, na takomto rozhodovaní.
- 155 Po tretie článok 4 ods. 2 ZEÚ treba vykladať s prihliadnutím na ustanovenia rovnakej právnej sily, najmä články 2 a 10 ZEÚ, a nemôže zbaviť členské štáty povinnosti dodržiavať požiadavky, ktoré z nich vyplývajú [pozri v tomto zmysle rozsudok z 5. júna 2023, Komisia/Poľsko (Nezávislosť a súkromný život sudcov), C-204/21, EU:C:2023:442, bod 72].
- 156 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že zásada demokracie a zásada rovnosti zaobchádzania predstavujú hodnoty, na ktorých je Únia založená v súlade s článkom 2 ZEÚ (pozri v tomto zmysle rozsudok z 3. júna 2021, Maďarsko/Parlament, C-650/18, EU:C:2021:426, bod 94).
- 157 Článok 2 ZEÚ nevyjadruje len smerovanie alebo úmysly politickej povahy, ale obsahuje hodnoty, ktoré sú súčasťou samotnej identity Únie ako spoločného právneho poriadku, a ktoré sú konkretizované v zásadách obsahujúcich právne záväzné povinnosti pre členské štáty (rozsudky zo 16. februára 2022, Maďarsko/Parlament a Rada, C-156/21, EU:C:2022:97, bod 232, ako aj zo 16. februára 2022, Poľsko/Parlament a Rada, C-157/21, EU:C:2022:98, bod 264).
- 158 Okrem toho, ako vyplýva z bodu 112 tohto rozsudku, podľa článku 10 ods. 1 ZEÚ je fungovanie Únie založené na zastupiteľskej demokracii, ktorá konkretizuje hodnotu demokracie uvedenú v článku 2 ZEÚ (rozsudok z 19. decembra 2019, Junqueras Vies, C-502/19, EU:C:2019:1115, bod 63 a citovaná judikatúra).
- 159 Článok 22 ZFEÚ tým, že občanom Únie, ktorí majú bydlisko v členskom štáte bez toho, aby boli jeho štátnymi príslušníkmi, zaručuje právo voliť a byť volení vo voľbách do orgánov samosprávy obcí, ako aj do Európskeho parlamentu v uvedenom členskom štáte, a to za rovnakých podmienok ako štátnym príslušníkom tohto štátu, konkretizuje zásadu demokracie a zároveň – ako bolo uvedené v bode 96 tohto rozsudku – zásadu rovnosti zaobchádzania s občanmi Únie, pričom tieto zásady sú súčasťou spoločnej identity a hodnôt Únie, ku ktorým pristupujú členské štáty a ktorých dodržiavanie musia zabezpečiť na svojom území.
- 160 V dôsledku toho umožniť takýmto občanom Únie stať sa členmi politickej strany v členskom štáte ich bydliska na účely úplného vykonania zásad demokracie a rovnosti zaobchádzania nemožno považovať za ohrozenie národnej identity tohto členského štátu.
- 161 Vzhľadom na uvedené úvahy treba konštatovať, že Poľská republika si tým, že občanom Únie, ktorí nie sú poľskými štátnymi príslušníkmi, ale majú bydlisko v Poľsku, odoprela právo byť členom politickej strany, nespĺnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 22 ZFEÚ.

O trovách

- 162 Podľa článku 138 ods. 1 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Poľská republika nemala v rámci tejto žaloby úspech, je opodstatnené uložiť jej povinnosť znášať svoje vlastné trovy konania a nahradiť trovy konania vynaložené Komisiou v súlade s jej návrhmi.
- 163 Podľa článku 140 ods. 1 tohto rokovacieho poriadku členské štáty a inštitúcie, ktoré vstúpili do konania ako vedľajší účastníci konania, znášajú svoje vlastné trovy konania. Česká republika preto znáša svoje vlastné trovy konania.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (veľká komora) rozhodol takto:

- 1. Poľská republika si tým, že občanom Únie, ktorí nie sú poľskými štátnymi príslušníkmi, ale majú bydlisko v Poľsku, odoprela právo byť členom politickej strany, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 22 ZFEÚ.**
- 2. Poľská republika znáša svoje vlastné trovy konania a je povinná nahradiť trovy konania vynaložené Európskou komisiou.**
- 3. Česká republika znáša svoje vlastné trovy konania.**

Podpisy