

JANUSZ ROSZKIEWICZ<sup>1</sup>

# Czy przyznanie obywatelom UE prawa członkostwa w polskich partiach politycznych wymaga zmiany Konstytucji RP? Uwagi na tle wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z 19 listopada 2024 r. w sprawie C-814/21<sup>2</sup>

Wpłynął: 13.12.2024. Akceptacja: 28.01.2025

## Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest analiza z pomocą metody dogmatycznej zagadnienia z pogranicza prawa konstytucyjnego i europejskiego, jakim jest dopuszczalność członkostwa obywateli Unii Europejskiej w polskich partiach politycznych. Z jednej strony Trybunał Sprawiedliwości UE wywiódł z art. 22 Traktatu o funkcjonowaniu UE prawo obywateli Unii mających stałe miejsce zamieszkania w Polsce do członkostwa w polskich partiach politycznych. Z drugiej strony art. 11 ust. 1 Konstytucji RP definiuje partię polityczną jako zrzeszenie obywateli polskich działające w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa. Autor poszukuje sposobu wykonania wyroku TSUE godzącego wymagania art. 22 TfUE oraz art. 11 ust. 1 Konstytucji.

**Słowa kluczowe:** obywatelstwo, Unia Europejska, prawa wyborcze, partie polityczne.

---

<sup>1</sup> Dr Janusz Roszkiewicz – Uniwersytet Warszawski (Polska); e-mail: [j.roszkiewicz@wpia.uw.edu.pl](mailto:j.roszkiewicz@wpia.uw.edu.pl); ORCID: 0000-0001-5055-2215.

<sup>2</sup> Badania wykorzystane w artykule nie zostały sfinansowane przez żadną instytucję.

JANUSZ ROSZKIEWICZ

# Does Granting EU Citizens the Right to Membership in Polish Political Parties Require an Amendment to the Constitution of the Republic of Poland? Comments in the Context of the Judgment of the Court of Justice of the EU of 19 November 2024 in case C 814/21<sup>3</sup>

## Abstract

The subject of the article is an issue touching both constitutional and European law, namely the admissibility of membership of EU citizens in Polish political parties. On the one hand, the Court of Justice of the EU derived from Article 22 of the Treaty on the Functioning of the EU the right of citizens of the Union permanently residing in Poland to be a member in Polish political parties. On the other hand, Article 11 paragraph 1 of the Constitution of the Republic of Poland defines a political party as an association of Polish citizens which aims to influence by democratic methods the formulation of state policy. The author looks for a way to implement the judgment of the CJEU, which reconciles the requirements of Article 22 TFEU and Article 11 paragraph 1 of the Constitution.

**Keywords:** citizenship, European Union, suffrage, political parties.

---

<sup>3</sup> The research has not been supported financially by any institution.

## Wprowadzenie

W 2024 r. Trybunał Sprawiedliwości UE orzekł, że Polska uchybiła zobowiązaniom, które ciążą na niej na mocy art. 22 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, „odmawiając obywatelom Unii, którzy nie posiadają obywatelstwa polskiego, ale którzy mają swoje miejsce zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, prawa do członkostwa w partii politycznej”<sup>4</sup>. Wyrok TSUE został wydany w ramach tzw. procedury naruszeniowej, co oznacza, że Polska ma obowiązek podjąć środki, które zapewnią jego wykonanie (art. 260 TFUE). W niniejszym artykule spróbuję odpowiedzieć na trzy pytania:

- 1) co wynika z wyroku TSUE?
- 2) czy jego wykonanie wymaga zmiany art. 11 ust. 1 Konstytucji, który definiuje partię polityczną jako zrzeszenie obywateli polskich mające na celu wpływanie metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa?
- 3) jakie są możliwe sposoby zmiany ustawy o partiach politycznych<sup>5</sup>, które wykonałyby wyrok TSUE?

## Co powiedział TSUE?

Art. 22 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej przyznaje obywatelom Unii:

- 1) prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych w państwie członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania, na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa;
- 2) 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.

<sup>4</sup> Wyrok Wielkiej Izby TSUE z 19.11.2024 r. w sprawie C 814/21, Komisja Europejska przeciwko Polsce, EU:C:2024:963.

<sup>5</sup> Ustawa z 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz.U. z 2023 r., poz. 1215).

Warto doprecyzować, że przez wybory lokalne w rozumieniu art. 22 TFUE należy rozumieć jedynie wybory do organów tzw. wspólnoty lokalnej stopnia podstawowego w danym kraju, co wynika z art. 3 w zw. z art. 2 ust. 1 lit. a i b dyrektywy Rady nr 94/80/WE<sup>6</sup>). W konsekwencji przepisy prawa UE gwarantują obywatelom Unii mieszkającym w Polsce jedynie bierne i czynne prawo wyborcze do organów samorządu gminnego, i to tylko do rad gminy, bo możliwość głosowania i kandydowania w wyborach na wójta, burmistrza lub prezydenta miasta została w Polsce wyłączona na mocy art. 5 ust. 3 dyrektywy nr 94/80/WE.

Trybunał wyprowadził z art. 22 TFUE prawo obywateli UE do członkostwa w krajowych partiach politycznych. Co istotne, Trybunał – wbrew oczekiwaniom Komisji Europejskiej, która o to wnioskowała – nie uznał prawa obywateli UE do zakładania partii politycznych na równi z obywatelami danego państwa.

Art. 22 TFUE – jak widać – nie wspomina ani słowem o prawie członkostwa w partiach politycznych. Trybunał Sprawiedliwości zinterpretował jednak ten przepis, wykorzystując kombinację trzech typów wykładni:

- ❑ wykładni systemowej, interpretującej go w świetle art. 20 TFUE (o obywatelstwie UE), art. 21 TFUE (swoboda przemieszczania się), art. 10 TUE (zasada demokracji przedstawicielskiej oraz zasada szczególnej roli partii politycznych na poziomie europejskim) oraz art. 12 Karty Praw Podstawowych (prawo do swobodnego zrzeszania się);
- ❑ wykładni efektywnościowej, zmierzającej do nadania przepisowi znaczenia zapewniającego mu maksymalną skuteczność (reguła *effet utile*);
- ❑ wykładni funkcjonalnej (w doktrynie zagranicznej zwanej „konsenkwencjonalistyczną”) polegającej na analizie art. 22 TFUE z punktu widzenia konsekwencji danej interpretacji dla efektywności zagwarantowanych w nim praw wyborczych<sup>7</sup>.

Z pomocą tych metod wykładni Trybunał wywiódł wniosek, że status członka partii politycznej „przyczynia się w istotny sposób do skutecznego wykonywania prawa kandydowania przyznanego w art. 22 TFUE” (pkt 120). Prawa wyborcze zagwarantowane w art. 22 TFUE nie będą maksymalnie skuteczne, jeśli nie zostanie

<sup>6</sup> Dyrektywa z 19 grudnia 1994 r. ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami (Dz.U.UE.L.1994.368.38).

<sup>7</sup> Na temat wykładni prawa UE zob. K. Lenaerts, J.A. Gutiérrez-Fons, *To Say What the Law of the EU Is: Methods of Interpretation and the European Court of Justice*, European University Institute Working Paper – Academy of European Law 2013, 9, s. 6–29. Z polskiej literatury zob. A. Kalisz, *Interpretacja prawa Unii Europejskiej*, [w:] A. Wróbel (red.) *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, Warszawa 2010, s. 325–371.

z nimi powiązane prawo do członkostwa w krajowych partiach politycznych. Z uzasadnienia wyroku można wyprowadzić dwa argumenty świadczące o mniejszej skuteczności praw wyborczych osób niebędących członkami partiami politycznymi. Po pierwsze, choć obywatele UE w Polsce mogą formalnie startować z list komitetów wyborczych partii politycznych, to nie będąc ich członkami, nie mają wpływu na decyzję o wciągnięciu ich na listę ani na miejsce na tej liście (pkt 135–136). Po drugie, partie polityczne dysponują większymi zasobami majątkowymi niż kandydaci bezpartyjni: mają więcej środków finansowych na materiały wyborcze, na wykupienie audycji politycznych w mediach, a także większe możliwości dysponowania lokalami i sprzętem biurowym. Wszystko to zwiększa efektywność kampanii wyborczej kandydatów partyjnych względem kandydatów bezpartyjnych (pkt 145–149).

Trybunał podkreślił zarazem, że określenie warunków członkostwa w partiach należy do kompetencji państw członkowskich (pkt 103), które nie muszą rozciągać wszystkich praw członków partii na obywateli UE, a tylko te związane z kandydowaniem w wyborach lokalnych oraz do Parlamentu Europejskiego (pkt 154). Do tego wątku wrócę w dalszej części rozważań.

## Czy art. 11 Konstytucji stoi na przeszkodzie wykonaniu wyroku TSUE?

Kwestia dopuszczalności członkostwa cudzoziemców w polskich partiach politycznych była przedmiotem sporu w polskiej doktrynie na długo przed zapadnięciem wspomnianego wyroku TSUE. Wszystkie komentarze do art. 11 Konstytucji stanowczo wykluczają przyznania cudzoziemcom – w tym obywatelom UE – prawo do przystępowania do polskich partii politycznych<sup>8</sup>. Część autorów w ogóle nie uzasadnia tego poglądu<sup>9</sup>. Inni wskazują na sprzeczność takiego rozwiązania z „ogólną koncepcją partii politycznej, jaką przyjął ustrojodawca”, zgodnie z którą jest ona uprzywilejowanym zrzeszeniem mającym „bezpośredni udział w tworzeniu

<sup>8</sup> B. Banaszak, *Komentarz do art. 11*, [w:] B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Legalis 2012, uwaga nr 6; K. Complak, *Komentarz do art. 11*, [w:] M. Haczowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX 2014, uwaga nr 2; J. Sułkowski, *Komentarz do art. 11*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Legalis 2016, uwaga z nb. 29; M. Zubik, W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 11*, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, LEX 2016, uwaga nr 5; P. Tuleja, *Komentarz do art. 11*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX 2023, uwaga nr 1. Podobnie L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2024, s. 85.

<sup>9</sup> P. Tuleja, *Komentarz do art. 11*, *op. cit.*; B. Banaszak, *op. cit.*; K. Complak, *op. cit.*

struktur władzy publicznej i nadawaniu kierunku ich pracy”<sup>10</sup>. Jeszcze inni uznają wymóg obywatelstwa za „naturalny”, wskazując na jego związek z „zasadą suwerenności i przedstawicielstwa” oraz oparcie w „umożliwieniu wpływania na politykę państwa przez osoby połączone z tym państwem więzią obywatelstwa”<sup>11</sup>.

Argumenty te są nieprzekonujące. Po pierwsze, o ile dostrzegam podstawy dla tezy, że ustrojodawca, kształtując koncepcję partii politycznych, świadomie wykluczył możliwość wpływu cudzoziemców na politykę państwa, o tyle nie widzę ich w przypadku kwestii wpływu cudzoziemców na politykę samorządu gminnego i Parlamentu Europejskiego. Po drugie, suwerenność jako atrybut Narodu odnosi się do sprawowania władzy zwierzchniej (art. 4 ust. 1 Konstytucji), a samo członkostwo w partii politycznej nie wiąże się ze sprawowaniem jakiegokolwiek władzy: czy to nad państwem, czy to nad wspólnotą samorządową. Członek partii otrzymuje władzę dopiero wtedy, gdy Naród wybierze go na określone stanowisko państwowe lub samorządowe (lub gdy zostanie powołany na stanowisko przez osobę sprawującą władzę).

Dlatego też bliżej mi do poglądu tej części konstytucjonalistów, którzy stoją na stanowisku, że ustawa zwykła może dopuścić członkostwo cudzoziemców w partiach politycznych<sup>12</sup>.

Po pierwsze, przyznanie w Konstytucji określonego prawa podmiotowego obywatelom polskim samo w sobie nie musi oznaczać, że ustawa zwykła nie może rozszerzyć go także na cudzoziemców. Art. 62 ust. 1 Konstytucji stanowi wyrażnie, że „obywatel polski ma prawo wybierania przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego”, a mimo to w 2006 r.<sup>13</sup> rozszerzono to prawo na obywateli UE, co nie jest dziś kontestowane. Mimo początkowych kontrowersji w doktrynie<sup>14</sup> rozwią-

<sup>10</sup> M. Zubik, W. Sokolewicz, *op. cit.*

<sup>11</sup> J. Sułkowski, *Komentarz do art. 11, op. cit.*

<sup>12</sup> Zob. zwłaszcza A. Bodnar, *Obywatelstwo Unii Europejskiej a ochrona praw podstawowych obywateli państw członkowskich*, „Zeszyty OIDE” 2008, 9, s. 90 i n.; M. Dąbrowski, *Konstytucyjny aspekt zrzeszania się cudzoziemców w partiach politycznych w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 2011, 2, s. 107–123; K. Wójtowicz, *Obywatelstwo a przynależność do partii politycznych*, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie” 2016, XII, s. 282; S. Biernat, *Czy obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej powinni mieć prawo zrzeszania się w partiach politycznych w Polsce?*, [w:] A. Kozłowski (red.), *Rządy prawa jako wartość uniwersalna. Księga Jubileuszowa Profesora Krzysztofa Wójtowicza*, Wrocław 2022, s. 55; P. Uziębło, *Prawna regulacja partii politycznych w Konstytucji (ukształtowanie, ewolucja rozumienia pojęć, wyzwania na przyszłość)*, „Państwo i Prawo” 2022, 10, s. 143–144. Zob. też opinię Rady Legislacyjnej dotyczącą interpretacji art. 11 Konstytucji RP i możliwości ewentualnej nowelizacji ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, „Przegląd Legislacyjny” 2012, 4, s. 108.

<sup>13</sup> Art. 6a Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw dodany przez art. 1 pkt 3 ustawy z 20 kwietnia 2004 r. (Dz.U. Nr 102, poz. 1055) zmieniającej nin. ustawę z dniem przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej i ma zastosowanie do kadencji następujących po kadencji, w czasie której ustawa zmieniająca weszła w życie (tj. od 1 marca 2006 r.).

<sup>14</sup> Zob. np. B. Banaszak, M. Jabłoński, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 117; W. Skrzydło, *Problemy i kierunki nowelizacji prawa*

zanie to zostało zaakceptowane jako zgodne z art. 62 ust.1 Konstytucji przez Radę Legislacyjną<sup>15</sup>, a potem przez Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie<sup>16</sup>. Jeśli uznajemy, że dopuszczalne było rozszerzenie na obywateli UE czynnego prawa wyborczego w wyborach do organów samorządu gminnego, to dlaczego niedopuszczalne miałoby być rozszerzenie na nich także prawa członkostwa w partii politycznej?

Krzysztof Wojtyczek i Wojciech Sokolewicz wskazali na trzy kluczowe argumenty przemawiające za taką wykładnią art. 62 ust. 1 Konstytucji, które moim zdaniem można analogicznie odnieść także do art. 11 ust. 1 Konstytucji. *Primo*, konstytucja wyznacza jedynie minimalny standard, nie wykluczając możliwości jego podwyższenia w drodze ustawowej. Wątpliwości w tym zakresie powinny być rozstrzygane na korzyść jednostki. *Secundo*, należy z ostrożnością posługiwać się rozumowaniem *a contrario*, wywodząc z faktu dania określonego nakazu (zakazu) przez ustrojodawcę konstytucyjną niedopuszczalność odmiennego uregulowania danej sprawy przez ustawodawcę zwykłego. *Tertio*, praktyka konstytucyjna dopuściła rozszerzenie zakresu określonych praw zagwarantowanych obywatelom na osoby niebędące obywatelami. Jako przykład takiego prawa autorzy podają ustawę przyznającą każdemu – a więc także cudzoziemcom – prawo dostępu do informacji publicznej<sup>17</sup>. Takich przykładów jest jednak więcej, np.:

- ❑ prawo obywateli polskich do wybierania Sejmu PRL i rad narodowych (art. 81, a potem art. 95 Konstytucji PRL) w latach 1956–1985 rozciągnięto na bezpaństwowców mających stałe miejsce zamieszkania w Polsce<sup>18</sup>;

---

wyborczego w Polsce, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja – wybory – parlament*, Warszawa 2000, s. 174–175; E. Popławska, *Constitutional Change in Poland: Adjustment in Anticipation – Legal and Democratic Dilemma*, [w:] A.L. Dimitrova (red.), *Driven to Change. The European Union's Enlargement Viewed from the East*, Manchester–New York 2004, s. 70; S. Hambura, *Wyjście jest tylko jedno: zmiana konstytucji*, „Rzeczpospolita” z 27 maja 2004, s. C3. Od początku dyskusji wypowiadali się także autorzy dopuszczający możliwość rozciągnięcia czynnych praw wyborczych do samorządu gminnego bez zmiany art. 62 ust. 1 Konstytucji – zob. np. S. Dudzik, *Konstytucyjna pozycja samorządu terytorialnego a perspektywy integracji europejskiej*, [w:] C. Mik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, Toruń 1999, s. 270 i n.; S. Biernat, *Czy konieczne są zmiany w Konstytucji przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej?* [w:] J. Barcz (red.), *Czy zmieniać konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, s. 55 i n.; K. Działocha, *Zgodność zmian w prawie wyborczym z Konstytucją RP (w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej)*, „Państwo i Prawo” 2003, 11, s. 13 i n.

<sup>15</sup> Zob. opinie Rady Legislacyjnej [w:] „Przegląd Legislacyjny” 1999, nr 2, s. 154 i n. oraz [w:] „Przegląd Legislacyjny” 2003, 2, s. 139–140.

<sup>16</sup> Wyrok TK z 11.05.2005 r., K 18/04.

<sup>17</sup> K. Wojtyczek, W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 62*, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, LEX 2016, uwaga nr 13.

<sup>18</sup> Art. 2 ust. 2 ustawy z 31 października 1957 r. – Ordynacja wyborcza do rad narodowych (Dz.U. z 1973 r. Nr 38, poz. 226 ze zm.) oraz art. 1 ust. 3 ustawy z 24 października 1956 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. z 1960 r. Nr 12, poz. 29 ze zm.), a potem art. 2 ust. 2

- ❑ prawo obywateli polskich do opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych (art. 68 ust. 2 Konstytucji) rozciągnięto w 2022 r. na obywateli Ukrainy, z wyłączeniem jedynie leczenia uzdrowiskowego i rehabilitacji uzdrowiskowej<sup>19</sup>;
- ❑ prawo obywateli polskich do zakładania szkół (art. 70 ust. 3 Konstytucji) rozciągnięto na osoby fizyczne w ogóle<sup>20</sup>.

Po drugie, art. 11 ust. 1 zd. 2 Konstytucji definiuje partię polityczną jako zrzeszenie obywateli polskich działające „w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa”. Definicja ta od dawna była krytykowana jako powierzchowna i niekompletna<sup>21</sup>, więc trudno uznać ją za wyczerpujący opis partii. Oczywiście jest, że rola partii nie ogranicza się do „wpływania na kształtowanie polityki państwa”, o czym świadczy choćby fakt, że nigdy nie protestowano przeciwko poszerzaniu ich zadań w drodze ustawy np. art. 1 ust. 1 ustawy o partiach politycznych wśród celów partii wymienia nie tylko „wpływanie na politykę państwa”, ale także „sprawowanie władzy publicznej”.

W moim przekonaniu z art. 11 ust. 1 zd. 2 Konstytucji wynika, że podstawową rolą ustrojową partii politycznych jest zajmowanie się sprawami państwa jako całości, natomiast działalność samorządowa ma charakter dodatkowy. Wymóg obywatelstwa polskiego należy zatem odnosić wyłącznie do działalności partii polegającej na wywieraniu wpływu na politykę państwa, natomiast nie odnosi się on do wywierania wpływu na politykę samorządu terytorialnego i politykę Unii Europejskiej.

Czym jest bowiem polityka państwa? Konstytucja używa tego określenia tylko dwa razy – w przytoczonym art. 11 ust. 1 zd. 2 oraz w art. 146 ust. 2, który stanowi, że do „Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa niezastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego”. Z pojęciem polityki państwa niewątpliwie powiązane jest pojęcie „organy władzy państwowej”, o których mowa jest w art. 90 ust. 1 Konstytucji (dopuszczającym przekazanie niektórych ich kompetencji organizacji międzynarodowej) oraz w art. 126 ust. 1 Konstytucji (definiującym rolę Prezydenta RP jako gwaranta ciągłości władzy państwowej). W świetle rozdziału VII Konstytucji samorząd terytorialny „wykonuje zadania publiczne

---

ustawy z 17 stycznia 1976 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i rad narodowych (Dz.U. Nr 2, poz. 15).

<sup>19</sup> Art. 37 ust. 1 ustawy z 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. z 2024 r., poz. 167).

<sup>20</sup> Art. 8 ust. 2 pkt 3 ustawy z 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2024 r., poz. 737).

<sup>21</sup> M. Chmąj, *Wolność tworzenia i działania partii politycznych. Studium porównawcze*, Olsztyn 2006, s. 24 i n.; M. Granat, *Komentarz do art. 2 ustawy o partiach politycznych*, [w:] M. Granat, A. Gorgol, J. Sobczak, *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 28.

niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych” (art. 163), a gmina „wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego” (art. 164 ust. 1). Ustawa „może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych”, ale tylko jeśli „wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa” (art. 166 ust. 2 Konstytucji). Źródłami finansowania jednostek samorządu terytorialnego są „ich dochody własne”, a oprócz tego „subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa”. Wyraźnie widoczne jest rozróżnienie między państwem a samorządem terytorialnym, które stanowią odrębne, choć powiązane ze sobą byty prawne, mające własne zadania i własne budżety.

Pojęcie polityki państwa odnosi się zatem do działalności organów władzy państwowej, tj. przede wszystkim Prezydenta RP, rządu, organów administracji rządowej i parlamentu. Polityka samorządu terytorialnego nie jest polityką państwa w rozumieniu art. 11 ust. 1 Konstytucji. Tym bardziej nie jest nią polityka Unii Europejskiej, na którą wpływa Parlament Europejski. To oczywiście nie oznacza, że partie nie wpływają także na politykę samorządu czy UE, a jedynie tyle, że – jak już wspomniano – wymóg obywatelstwa polskiego odnosi się tylko do działaczy partyjnych wpływających na politykę państwa. Innymi słowy, z reguły, że „partie polityczne zrzeszają na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa”, wynika jedynie, iż cudzoziemcy nie mogą zrzeszać się w partiach w celu wpływania na politykę państwa. Z reguły tej jednak nie wynika, iż „cudzoziemcy nie mogą zrzeszać się w partiach politycznych w Polsce w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityk samorządów i polityki Unii Europejskiej”<sup>22</sup>.

Po trzecie, w art. 11 ust. 1 Konstytucji zdanie drugie definiuje partię polityczną jako ciało „zrzeszające na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich”, zarazem jednak w zdaniu pierwszym „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania partii politycznych”, nie precyzując, komu dokładnie zapewnia tę wolność. Formuła „Rzeczpospolita Polska zapewnia” została użyta w Konstytucji jeszcze w pięciu innych przepisach, gwarantując wolność tworzenia i działania zrzeszeń i fundacji (art. 12), wolność prasy (art. 14), wolność zachowania i rozwoju mniejszościowego języka, obyczajów, tradycji i kultury (art. 35 ust. 1), prawo do życia (art. 38) oraz ochronę praw dziecka (art. 72 ust. 1). Choć art. 12, art. 14 i art. 72 ust. 1, podobnie jak art. 11 ust. 1 Konstytucji, nie wskazują wprost, komu przysługują te wolności, oczywiste jest, że każdemu, bez względu na to, czy posiada obywatelstwo polskie. Art. 38 Konstytucji wprost przyznaje prawo do życia „każdemu człowiekowi”. Tylko art. 35 ust. 1 Konstytucji wyraźnie zastrzega, że „Rzeczpospolita

<sup>22</sup> Taki argument podnosi M. Dąbrowski, *op. cit.*, s. 115.

Polska zapewnia” wymienione w nim wolności „obywatelom polskim należącym do mniejszości narodowych i etnicznych”. W tym kontekście można moim zdaniem argumentować, że formuła „Rzeczpospolita Polska zapewnia” powinna być interpretowana jako zapewnienie określonego prawa wszystkim, chyba że przepis wyraźnie stanowi inaczej (jak art. 35 ust. 1). Jeśli więc „Rzeczpospolita Polska zapewnia” wolność tworzenia i działania partii politycznych, to zapewnia ją nie tylko obywatelom polskim, ale także cudzoziemcom, z zastrzeżeniem, że nie mogą oni wpływać na politykę państwa. Zważywszy jednak, że trudno sobie wyobrazić efektywne funkcjonowanie partii skoncentrowanej wyłącznie na polityce lokalnej lub polityce europejskiej, realną formą urzeczywistnienia tej wolności jest przyznanie cudzoziemcom prawa członkostwa w istniejących już partiach.

Podsumowując, w moim przekonaniu art. 11 Konstytucji nie stoi na przeszkodzie wykonaniu wyroku TSUE w omawianej sprawie, tj. przyznaniu obywatelom UE mającym stałe miejsce zamieszkania w Polsce prawa członkostwa w istniejących partiach politycznych.

## Jak wykonać wyrok TSUE?

Wyrok TSUE w omawianej sprawie może być wykonany – jak się wydaje – na trzy sposoby:

- 1) poprzez całkowite zrównanie obywateli UE i obywateli polskich w zakresie członkostwa w partiach politycznych. Oznaczałoby to takie same prawa i obowiązki dla wszystkich członków partii niezależnie od obywatelstwa, a więc przykładowo równe prawa głosu w wyborach do organów partyjnych (np. szefów komitetów dzielnicowych i regionalnych partii, skarbników, sekretarzy, członków organów prawodawczych partii), a także prawo udziału w podejmowaniu decyzji, zarówno tych dotyczących spraw samorządowych i europejskich, jak i ogólnokrajowych (w tym zwłaszcza wyboru kandydatów we wszystkich rodzajach wyborów);
- 2) poprzez stworzenie nowego rodzaju zrzeszenia w postaci europejskiej partii politycznej, która zrzeszałaby wyłącznie obywateli innych państw UE zamieszkałych na terenie Polski w celu ułatwienia im kandydowania w wyborach gminnych i europejskich;
- 3) poprzez stworzenie drugiej kategorii członkostwa w istniejących partiach politycznych, przeznaczonej dla obywateli UE niemających obywatelstwa polskiego. Takie osoby miałyby mniejsze prawa i obowiązki niż członkowie

będący obywatelami polskimi – byłyby one ściśle związane z prawami do kandydowania w wyborach gminnych i europejskich.

Pierwsza opcja byłaby nie do pogodzenia z art. 11 ust. 1 Konstytucji, który gwarantuje obywatelom polskim wyłączność w kształtowaniu wpływu na politykę państwa. W konsekwencji tylko działacze partyjni mający obywatelstwo polskie powinni mieć wpływ na decyzje partii w sprawach ogólnokrajowych.

Druga opcja byłaby z kolei sprzeczna z celem art. 22 TFUE, którym jest dążenie do integracji obywateli UE, na co zwrócił uwagę sam Trybunał, odnosząc się do możliwości kandydowania przez cudzoziemców na listach zgłoszonych przez komitet wyborczy wyborców lub organizacji społecznej: „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” (pkt 143). Z pewnością tworzenie przez obywateli UE z innych krajów własnych partii politycznych jeszcze bardziej przyczyniłoby się do polaryzacji między kandydatami krajowymi a zagranicznymi.

Optymalna wydaje się opcja trzecia, bo uwzględnia ona wymagania art. 11 ust. 1 Konstytucji i art. 22 TFUE. Działalność partii politycznej można podzielić na trzy sfery: ogólnokrajową, samorządową i europejską<sup>23</sup>. Członkowie partii niemający obywatelstwa polskiego powinni mieć zapewnione takie same prawa jak pozostali członkowie partii w sferze europejskiej oraz w sferze samorządu gminnego. Natomiast w świetle art. 22 TFUE w sferze ogólnokrajowej i sferze samorządu powiatowego i samorządu wojewódzkiego ustawa może dopuszczać możliwość zróżnicowania uprawnień członków partii według kryterium obywatelstwa. Trzeba jednak pamiętać o art. 11 ust. 1 Konstytucji, który wyklucza wpływ cudzoziemców na sferę ogólnokrajową. Nie podzielam stanowiska, że art. 11 ust. 1 Konstytucji sprzeciwia się także rozszerzeniu wpływu cudzoziemców na sferę samorządu powiatowego i samorządu wojewódzkiego<sup>24</sup> – to ograniczenie wynika jedynie z ustawy zwykłej.

Sam Trybunał wyraźnie dopuścił możliwość zróżnicowania uprawnień członków partii politycznej w zależności od ich obywatelstwa – art. 22 TFUE nie nakłada bowiem „zakazu przyjęcia przez to państwo członkowskie szczególnych przepisów dotyczących podejmowania decyzji wewnątrz partii politycznej w sprawie desygnowania kandydatów w wyborach krajowych, które wykluczałyby udział

<sup>23</sup> M. Dąbrowski, *op. cit.*, s. 114.

<sup>24</sup> Tak chyba P. Uziębło, *op. cit.*, s. 144.

członków partii niebędących obywatelami tego państwa w podejmowaniu takich decyzji” (pkt 154). Jeszcze przed omawianym wyrokiem Stanisław Biernat słusznie zwracał uwagę, że „status obywateli Unii jako członków partii może być ukształtowany w statucie lub w innych dokumentach partyjnych w szczególny sposób, niepokrywający się w pełni ze statusem członków – obywateli danego państwa. Można sobie wyobrazić ograniczenia odnośnie do udziału obywateli Unii we władzach partii albo reprezentowania ich na zewnątrz. (...) Istotne jest tylko zachowanie równości przy wysuwaniu i popieraniu kandydatur członków partii w wyborach lokalnych i do Parlamentu Europejskiego.”<sup>25</sup>

Aktualnie prawa i obowiązki członków partii są w całości uregulowane w statucie partii (art. 9 ust. 1 pkt 3 ustawy o partiach politycznych). To wymaga zmiany. Ustawa powinna:

- 1) wprowadzić dwie kategorie członkostwa (dla obywateli polskich i dla obywateli UE niemających obywatelstwa polskiego);
- 2) określić minimalne prawa i obowiązki członków-obywateli UE niemających obywatelstwa polskiego w sferze działalności dotyczącej samorządu gminnego i Parlamentu Europejskiego – być może w formie przepisów semiimperatywnych (np. z możliwością ich rozszerzenia w drodze statutu na sferę samorządu powiatowego lub wojewódzkiego);
- 3) ustanowić zakaz udziału członków partii w podejmowaniu decyzji dotyczących sfery ogólnokrajowej, w szczególności w kształtowaniu list wyborczych do parlamentu oraz wyborze kandydata na Prezydenta RP. Taki zakaz nie powinien jednak obejmować miękkich form działalności partii jak kampania wyborcza (agitacja, udzielanie wywiadów medialnych itp.), w których może uczestniczyć każda osoba – także niebędąca członkiem partii – w ramach wolności słowa.

Z wyroku TSUE wynika jedynie obowiązek przyznania obywatelom UE mającym stałe miejsce zamieszkania w Polsce prawa przystępowania do istniejących partii politycznych, bez prawa do zakładania nowych. Nie trzeba więc zmieniać art. 11 ust. 3 pkt 2 ustawy o partiach politycznych, który do rejestracji partii wymaga listy poparcia podpisanej przez 1000 obywateli polskich.

Z wyroku TSUE wynika również obowiązek zapewnienia tym obywatelom UE prawa wpływu na kształtowanie list partii w wyborach do samorządu gminnego oraz Parlamentu Europejskiego. Moim zdaniem ustawa może dopuścić możliwość rozszerzenia tego uprawnienia także o wybory do samorządu wojewódzkiego

<sup>25</sup> S. Biernat, *op. cit.*, s. 58–59.

i samorządu powiatowego, przykładowo pozostawiając partii możliwość przyznania go członkom „unijnym” w statucie. Oczywiście statut powinien uwzględniać aktualną w danym momencie treść przepisów Kodeksu wyborczego, które obecnie wykluczają możliwość głosowania i kandydowania obywateli innych państw UE w wyborach do samorządu powiatowego i wojewódzkiego.

Wpływ członków „unijnych” na kształtowanie list wyborczych może zostać zapewniony poprzez przyznanie im prawa głosu w wewnętrznych wyborach na partyjne stanowiska, których piastuni podejmują decyzję o zgłaszaniu projektów list wyborczych oraz o ich zatwierdzeniu. Trzeba przy tym mieć na uwadze realia polskiej sceny politycznej – mimo formalnie zadekretowanej struktury demokratycznej partii, nierzadko faktyczna władza lidera partii dalece wykracza poza jego uprawnienia statutowe<sup>26</sup>. Często to lider wywiera decydujący wpływ na kształt list wyborczych, a głos szeregowego działacza partyjnego ma symboliczne znaczenie. Nowelizacja ustawy o partiach politycznych w celu wykonania omawianego wyroku TSUE mogłaby stać się okazją do szerszej dyskusji na temat granic władzy liderów partii.

Co jednak z innymi uprawnieniami członków partii, jak prawo głosu w wyborach do organów partyjnych niezwiązanych z kształtowaniem list (np. skarbnik partii) czy prawo samodzielnego kandydowania na stanowiska partyjne, z którymi wiąże się udział w rozmowach politycznych, przygotowywaniu umów koalicyjnych, kształtowanie programu partii? Moim zdaniem przyznanie tych uprawnień ustawa powinna pozostawić uznaniu samych partii, do uregulowania w statucie – z zastrzeżeniem, że w żadnym wypadku nie mogą one dotyczyć sfery ogólnokrajowej.

## Podsumowanie

Wykonanie wyroku TSUE w sprawie C 814/21 wymaga nowelizacji ustawy o partiach politycznych, która obejmowałaby:

- i) wprowadzenie dwóch kategorii członkostwa dla obywateli polskich i dla pozostałych obywateli UE mających stałe zamieszkania w Polsce;
- ii) określenia minimalnych praw i obowiązków „unijnych” członków w sferze działalności dotyczącej samorządu gminnego i Parlamentu Europejskiego, które powinny obejmować co najmniej czynne prawo wyborcze w wyborach

<sup>26</sup> Zob. interesującą analizę ustroju i praktyki statutowych organów Prawa i Sprawiedliwości oraz Platformy Obywatelskiej – J.K. Sokołowski, *Transnarod. Polacy w poszukiwaniu politycznej reformy*, Kraków 2023, s. 359–363. O faktycznych uprawnieniach Prezesa PiS – A. Dudek, *Historia polityczna Polski 1989–2023*, Warszawa 2023, s. 624–632.

do organów partyjnych podejmujących decyzje o zgłaszaniu projektów list i ich zatwierdzeniu;

- iii) ustanowienie zakazu udziału członków partii w podejmowaniu decyzji dotyczących sfery ogólnokrajowej. Ustawa powinna uznanie partii pozostawić dopuszczenie „unijnych” członków do decyzji w sprawach dotyczących samorządu powiatowego i samorządu wojewódzkiego.

Przyjęcie takiej nowelizacji ustawy o partiach politycznych nie wymaga zmiany art. 11 ust. 1 Konstytucji. Wyrażony w nim wymóg obywatelstwa polskiego odnosi się wyłącznie do działalności partii polegającej na wywieraniu wpływu na politykę państwa, natomiast nie odnosi się on do wywierania wpływu na politykę samorządu terytorialnego i politykę Parlamentu Europejskiego.

## Bibliografia

- Banaszak B., *Komentarz do art. 11, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Legis 2012.
- Banaszak B., Jabłoński M. [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998.
- Biernat S., *Czy konieczne są zmiany w Konstytucji przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej?*, [w:] J. Barcz (red.), *Czy zmieniać konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa 2002.
- Biernat S., *Czy obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej powinni mieć prawo zrzeszania się w partiach politycznych w Polsce?*, [w:] A. Kozłowski (red.), *Rządy prawa jako wartość uniwersalna. Księga Jubileuszowa Profesora Krzysztofa Wójtowicza*, Wrocław 2022.
- Bodnar A., *Obywatelstwo Unii Europejskiej a ochrona praw podstawowych obywateli państw członkowskich*, „Zeszyty OIDE” 2008, 9.
- Chmaj M., *Wolność tworzenia i działania partii politycznych. Studium porównawcze*, Olsztyn 2006.
- Complak K., *Komentarz do art. 11, [w:] M. Haczkowska (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX 2014.
- Dąbrowski M., *Konstytucyjny aspekt zrzeszania się cudzoziemców w partiach politycznych w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 2011, 2.
- Dudek A., *Historia polityczna Polski 1989–2023*, Warszawa 2023.
- Dudzik S., *Konstytucyjna pozycja samorządu terytorialnego a perspektywy integracji europejskiej*, [w:] C. Mik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, Toruń 1999.
- Działocha K., *Zgodność zmian w prawie wyborczym z Konstytucją RP (w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej)*, „Państwo i Prawo” 2003, 11.

- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2024.
- Granat M., *Komentarz do art. 2 ustawy o partiach politycznych*, [w:] M. Granat, A. Gorgol, J. Sobczak (red.), *Ustawa o partiach politycznych. Komentarz*, Warszawa 2003.
- Hambura S., *Wyjście jest tylko jedno: zmiana konstytucji*, „Rzeczpospolita”, 27 maja 2004.
- Kalisz A., *Interpretacja prawa Unii Europejskiej*, [w:] A. Wróbel (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, Warszawa 2010.
- Lenaerts K., Gutiérrez-Fons J.A., *To Say What the Law of the EU Is: Methods of Interpretation and the European Court of Justice*, European University Institute Working Paper – Academy of European Law 2013, 9.
- Popławska E., *Constitutional Change in Poland: Adjustment in Anticipation – Legal and Democratic Dilemma*, [w:] A.L. Dimitrova (red.), *Driven to Change. The European Union's Enlargement Viewed from the East*, Manchester–New York 2004.
- Skrzydło W., *Problemy i kierunki nowelizacji prawa wyborczego w Polsce*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja – wybory – parlament*, Warszawa 2000.
- Sokołowski J.K., *Transnarod. Polacy w poszukiwaniu politycznej reformy*, Kraków 2023.
- Sułkowski J., *Komentarz do art. 11*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Legalis 2016.
- Tuleja P., *Komentarz do art. 11*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX 2023.
- Uziębło P., *Prawna regulacja partii politycznych w Konstytucji (ukształtowanie, ewolucja rozumienia pojęć, wyzwania na przyszłość)*, „Państwo i Prawo” 2022, 10.
- Wojtyczek K., Sokolewicz W., *Komentarz do art. 62*, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. II*, LEX 2016.
- Wójtowicz K., *Obywatelstwo a przynależność do partii politycznych*, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie” 2016, XII. <https://doi.org/10.12775/TSP-W.2016.017>
- Zubik M., Sokolewicz W., *Komentarz do art. 11*, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. I*, LEX 2016.