

Glosa krytyczna do wyroku C-814/21 Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Critical commentary on judgment C-814/21
of the Court of Justice of the European Union
Критический комментарий к решению C-814/21
Суда Европейского Союза
Критичний коментар до рішення C-814/21
Суду справедливості Європейського Союзу

JAKUB CHRUSCIEL

Mgr, Uniwersytet Rzeszowski

e-mail: jakub.chrusciel99@gmail.com, <https://orcid.org/0009-0009-8351-2530>

Streszczenie: Przedmiotem komentarza jest analiza wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 19 listopada 2024 r. w sprawie C-814/21, dotyczącego prawa obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami Polski do przynależności do partii politycznych funkcjonujących w Polsce. Celem glosy jest ocena zgodności tego orzeczenia z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, analiza wyroku w kontekście zasady przyznania kompetencji wywodzącej się z Traktatu o Unii Europejskiej oraz weryfikacja możliwości stosowania jego postanowień w ramach polskiego porządku prawnego. W komentarzu zastosowano metodę dogmatyczno-prawną. Ujęte zostało orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, przepisy Konstytucji RP, ustaw i traktatów oraz przekrój stanowisk przedstawicieli doktryny. Wskazano także ewentualne skutki aprobaty wyroku w polskim porządku prawnym. Na podstawie przeprowadzonej analizy należy stwierdzić, iż orzeczenie TSUE wykracza poza przyznane kompetencje (stanowi działanie *ultra vires*), a stosowanie jego postanowień godziłoby w postanowienia Konstytucji RP, w szczególności art. 11 ust. 1 oraz art. 8 ust. 1 (zasada nadrzędności konstytucji). Zwrócono uwagę na problemy wynikające z tego typu orzecznictwa. W konkluzji podkreślono kluczowe znaczenie kontroli konstytucyjnej oraz suwerennego wyznaczania granic integracji przez państwa członkowskie.

Słowa kluczowe: Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Konstytucja RP, partie polityczne, obywatelstwo unijne, prawo zrzeszania się

Summary: The subject of this commentary is an analysis of the judgment of the Court of Justice of the European Union of 19 November 2024 in Case C-814/21 concerning the right of European Union citizens who are not Polish citizens to belong to political parties operating in Poland. The aim of the commentary is to assess the compatibility of this judgment with the Constitution of the Republic of Poland, to analyse the judgment in the context of the principle of conferral of competence derived from the Treaty on European Union, and to verify the applicability of its provisions within the Polish legal order. The commentary uses a dogmatic-legal approach. It covers the case law of the Constitutional Tribunal, provisions of the Polish Constitution, laws and treaties, as well as a cross-section of positions held by representatives of legal doctrine. It also indicates the possible effects of the approval of the judgment in the Polish legal system. Based on the analysis, it should be concluded that the CJEU ruling exceeds its powers (it constitutes an *ultra vires* action), and the application of its provisions would violate the provisions of the Polish Constitution, in particular Article 11 (1) and Article 8 (1) (the principle of the supremacy of the Constitution). Attention was drawn to the problems arising from this

type of case law. The conclusion emphasised the key importance of constitutional review and the sovereign determination of the limits of integration by Member States.

Key words: Court of Justice of the European Union, Constitution of the Republic of Poland, political parties, EU citizenship, freedom of association

Резюме: Предметом комментария является анализ решения Суда Европейского Союза от 19 ноября 2024 г. по делу C-814/21, касающегося права граждан Европейского Союза, не являющихся гражданами Польши, на членство в политических партиях, действующих в Польше. Целью комментария является оценка соответствия этого решения с Конституцией Республики Польша, анализ решения в контексте принципа предоставления полномочий, вытекающего из Договора о Европейском союзе, а также проверка возможности применения его положений в рамках польского правопорядка. В комментарии использован догматико-правовой метод. В нем отражена судебная практика Конституционного Суда, положения Конституции Республики Польша, законов и договоров, а также мнения представителей правовой доктрины. Также указаны возможные последствия одобрения этого решения в польском правовом порядке. На основании проведенного анализа следует констатировать, что решение Суда Европейского Союза выходит за пределы предоставленных полномочий (является действием *ultra vires*), а применение его положений противоречило бы положениям Конституции Республики Польша, в частности ст. 11 п. 1 и ст. 8 п. 1 (принцип верховенства Конституции). Были отмечены проблемы, возникающие в связи с такой судебной практикой. В заключении было подчеркнуто ключевое значение конституционного контроля и независимого определения границ интеграции государствами-членами.

Ключевые слова: Суд Европейского Союза, Конституция Республики Польша, политические партии, гражданство ЕС, право на объединение

Анотація: Об'єктом коментаря є аналіз рішення Суду справедливості Європейського Союзу від 19 листопада 2024 року у справі C-814/21, що стосується права громадян Європейського Союзу, які не є громадянами Польщі, на членство в політичних партіях, які діють у Польщі. Метою коментаря є оцінка відповідності цього рішення Конституції Республіки Польща, аналіз його в контексті принципу надання повноважень, що впливає з Договору про Європейський Союз, а також перевірка можливості застосування його положень у межах польського правового порядку. У коментарі застосовано догматико-правовий метод. Проаналізовано судову практику Конституційного Суду, положення Конституції Республіки Польща, законів і міжнародних договорів, а також наведено позиції представників доктрини. Окрему увагу приділено можливим наслідкам визнання рішення чинним у польському правовому порядку. На підставі проведеного аналізу слід констатувати, що рішення СЕС виходить за межі наданих повноважень (є актом *ultra vires*), а застосування його положень суперечило б положенням Конституції Республіки Польща, зокрема ст. 11 ч. 1 та ст. 8 ч. 1 (принцип верховенства Конституції). У висновках підкреслено ключове значення конституційного контролю та суверенного визначення меж інтеграції державами-членами.

Ключові слова: Суд справедливості Європейського Союзу, Конституція Республіки Польща, політичні партії, громадянство ЄС, право на об'єднання

Wstęp

Dnia 19 listopada 2024 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej¹ rozpatrzył dwie tożsame skargi skierowane przez Komisję Europejską². Przedmiot sporu

¹ Dalej: TSUE lub Trybunał Sprawiedliwości.

² Dalej: KE lub Komisja.

dotyczył prawa do przynależności do partii politycznych w państwach członkowskich przez cudzoziemców, zamieszkujących terytorium państwa członkowskiego, będących obywatelami Unii Europejskiej. W polskim i czeskim systemie prawnym taka możliwość jest przewidziana jedynie dla obywateli tychże państw. Komisja Europejska motywowała swój wniosek możliwością naruszenia przepisów Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej³.

TSUE przychylił się do skargi i uznał, że odmawiając obywatelom UE, którzy nie posiadają obywatelstwa polskiego, ale zamieszkują teren Rzeczypospolitej Polskiej prawa do członkostwa w partii politycznej, Polska uchybiła zobowiązaniom, które ciążyą na niej na mocy art. 22 TFUE⁴. Sprawa C-814/21 dotyczy zatem kolizji prawa unijnego z prawem konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej. Przywołany wyrok stanowi problem prawny na kilku płaszczyznach, począwszy od rozważań dotyczących skali kompetencji przyznanych Unii Europejskiej i przekraczania ich przez instytucje unijne, przez zakres charakteru orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, a skończywszy na skuteczności realizacji norm konstytucyjnych w obliczu obecności Polski w Unii Europejskiej.

Niniejszy komentarz analizuje wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 listopada 2024 r. (sprawa C-814/21), dotyczący prawa cudzoziemców – obywateli UE zamieszkujących Polskę do zrzeszania się w partiach politycznych działających w Polsce. Problem badawczy glosy sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy orzeczenie TSUE można pogodzić z przepisami Konstytucji RP i wynikającą z traktatu zasadą przyznania kompetencji oraz czy Polska jest zobowiązana do jego stosowania, mimo konstytucyjnych ograniczeń dotyczących przynależności do partii politycznych.

W komentarzu zastosowana zostanie metoda dogmatyczno-prawna. Autor przywoła przepisy konstytucji oraz aktów rangi ustawowej, orzecznictwo sądu konstytucyjnego, a także stanowisko przedstawicieli doktryny. Analizę i ocenę stanowiska TSUE poprzedzi prezentacja przebiegu postępowania sądowego. W konkluzji zostanie udowodnione, iż mimo orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Polska nie jest zobowiązana do dokonywania zmian w wewnętrznym porządku prawnym.

³ Dalej: TFUE.

⁴ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości (wielka izba) z dnia 19 listopada 2024 r. w sprawie C-814/21, ECLI:EU:C:2024:963.

1. Przedmiot sporu – zarzuty ze strony Komisji Europejskiej

Sprawa C-814/21 została zainicjowana przez Komisję Europejską. W skardze wniesionej w dniu 21 grudnia 2021 r. przeciwko Polsce KE żądała uznania przez TSUE, że Polska uchybiła obowiązkom wynikającym z art. 22 TFUE. Zdaniem KE ograniczenie możliwości przynależności do partii politycznych ogranicza możliwość równego kandydowania w wyborach.

Art. 22 TFUE przyznaje obywatelom UE, których miejsce zamieszkania znajduje się na terenie państwa członkowskiego, a którzy nie są jego obywatelami bierne i czynne prawo wyborcze w wyborach lokalnych i w wyborach do Parlamentu Europejskiego⁵ w tym państwie na zasadach odpowiadających regułom przewidzianym dla obywatela tego państwa⁶. Komisja motywując swoją skargę, uznała, że zakaz członkostwa w partiach politycznych dla obywateli UE mieszkających w Polsce, ale nieposiadających polskiego obywatelstwa, ogranicza ich możliwość korzystania z praw politycznych na równi z obywatelami Polski, zgodnie z art. 22 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁷. Tym samym brak możliwości przynależenia do partii politycznej przez cudzoziemców posiadających obywatelstwo Unii Europejskiej wpływa na skuteczność realizacji przepisów traktatowych.

2. Postępowanie poprzedzające

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi było rozłożone na okres wieloletni i obejmowało wymianę stanowisk pomiędzy Komisją Europejską a Polską. W dniu 26 kwietnia 2013 r. Komisja skierowała do Polski wezwanie do usunięcia uchybienia w związku z przepisami ograniczającymi możliwość zakładania partii politycznych i członkostwa w nich wyłącznie do obywateli polskich. Polska zakwestionowała zarzut w odpowiedzi z dnia 24 lipca 2013 r. Następnie w dniu 22 kwietnia 2014 r. Komisja wydała opinię, podtrzymując zarzuty i wzywając Polskę do dostosowania przepisów w terminie dwóch miesięcy. Polska odpowiedziała 16 czerwca 2014 r., twierdząc, że art. 22 TFUE nie daje takich uprawnień obywatelom Unii niebędącym obywatelami państwa członkowskiego zamieszkania. W 2020 r. Komisja ponownie

⁵ Dalej: PE.

⁶ Art. 22 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 326/47 z 26.10.2012.

⁷ Sprawa C-814/21 – skarga wniesiona w dniu 21 grudnia 2021 r., Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. Urz. UE C 84 z 25.02.2022, s. 31.

zwróciła się do Polski o informacje o ewentualnych zmianach legislacyjnych. Polska w piśmie z dnia 26 stycznia 2021 r. podtrzymała swoje stanowisko.

3. Postępowanie sądowe i orzeczenie TSUE

Po skierowaniu sprawy do Trybunału Sprawiedliwości do sprawy odniósł się rzecznik generalny TSUE. W swojej opinii przekazał, iż „mimo że przystąpienie do partii politycznej wchodzi w zakres kompetencji państw członkowskich, przy wykonywaniu tej kompetencji państwa te powinny przestrzegać obowiązków wynikających z prawa Unii. Wynika z tego, że każdy «przemieszczający się» obywatel Unii powinien mieć możliwość wykonywania swojego prawa kandydowania w wyborach lokalnych i europejskich na takich samych zasadach jak obywatele krajowi”⁸. Dodano również, że „to zakazane przez prawo Unii odmienne traktowanie nie może być uzasadnione względami związanymi z poszanowaniem tożsamości narodowej. Prawo Unii nie wymaga bowiem od państw członkowskich, by zapewniły owym obywatelom Unii prawo głosowania i kandydowania w wyborach krajowych, ani nie zabrania im ograniczania roli tych obywateli w partii politycznej w kontekście wyborów krajowych”⁹. Stanowisko to prezentowało ograniczoną interpretację kwestii tożsamości narodowej, ponieważ zgodnie z art. 4 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej¹⁰ Unia zobowiązuje się do szanowania cech definiujących Państwo Członkowskie, w szczególności obejmujących „tożsamość narodową, nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi”¹¹.

W swoim orzeczeniu Trybunał Sprawiedliwości rozpatrując sprawę, przywołał szereg przepisów prawa europejskiego oraz przepisy prawa międzynarodowego. Jako pierwsza przywołana została Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności¹², nadająca każdemu prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się oraz do swobodnego stowarzyszania się¹³. Z kolei art. 16

⁸ Opinie rzecznika generalnego w sprawach C-808/21 i C-814/21. Komunikat prasowy nr 3/24, Luksemburg, 11.01.2024.

⁹ Tamże.

¹⁰ Dalej: TUE.

¹¹ Traktat o Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 202/13 z 7.06.2016.

¹² Dalej: EKPC.

¹³ Art. 11 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.

EKPC wskazuje, że zasad tych „nie można uznać za wyłączone prawo Wysokiej Układającej się Strony do ograniczenia działalności politycznej cudzoziemców”¹⁴.

Następnie Trybunał Sprawiedliwości przytoczył przepisy traktatów europejskich TUE i TFUE. Wśród przywołanych przepisów znalazł się art. 20 TFUE nadający obywatelstwo Unii Europejskiej obywatelom państw członkowskich, w tym przyznający prawo do głosowania i kandydowania w wyborach do PE i w wyborach lokalnych „w państwie członkowskim, w którym mają miejsce zamieszkania, na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa”¹⁵. Kolejnym wartym uwagi przepisem wskazanym w orzeczeniu jest art. 21 TFUE stanowiący, iż: „Każdy obywatel Unii ma prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych w traktatach i w środkach przyjętych w celu ich wykonania”¹⁶. TSUE wskazał również wspomniany już przepis z art. 22 TFUE, który był podstawą skargi skierowanej przez Komisję Europejską. Oprócz prawa pierwotnego, Trybunał Sprawiedliwości odwołał się do przepisów prawa wtórnego. Przywołane zostały dyrektywa Rady 93/109/WE¹⁷ oraz dyrektywa Rady 94/80/WE¹⁸, stanowiące przepisy proceduralne w sprawie uczestniczenia obywateli UE w wyborach do PE i wyborach lokalnych. Trybunał Sprawiedliwości powołał się także na przepisy czterech ustaw krajowych: ustawę o partiach politycznych¹⁹, Kodeks wyborczy²⁰, ustawę o radiofonii i telewizji²¹ oraz Prawo o stowarzyszeniach²².

Przywołane zostało również stanowisko Komisji, zgodnie z którym art. 22 TFUE ustanawia ogólną zasadę równego traktowania i pociąga za sobą zniesienie wymogu przynależności państwowej jako warunku głosowania i kandydowania w wyborach samorządowych i europejskich. Brak możliwości zrzeszania się w partiach

¹⁴ Art. 16 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

¹⁵ Art. 20 ust. 2 lit. b Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

¹⁶ Art. 21 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

¹⁷ Dyrektywa Rady 93/109/WE z dnia 6 grudnia 1993 r. ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami, Dz. Urz. UE L 329 z 30.12.1993, s. 34–38.

¹⁸ Dyrektywa Rady 94/80/WE z dnia 19 grudnia 1994 r. ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami, Dz. Urz. UE L 368 z 31.12.1994, s. 38–47.

¹⁹ Ustawa z dnia 27 kwietnia 1997 r. o partiach politycznych, Dz. U. z 1997 r. Nr 98, poz. 604 z późn. zm.

²⁰ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112.

²¹ Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, Dz. U. z 1993 r. Nr 7, poz. 34.

²² Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach, Dz. U. z 1989 r. Nr 20, poz. 104.

politycznych wpływa na możliwość korzystania z prawa kandydowania ze względu na oferowane przez te organizacje zasoby finansowe i organizacyjne²³.

Dokonując oceny przedmiotu sporu, Trybunał Sprawiedliwości wskazał, powołując się na orzecznictwo z wyroku w sprawach C-59/18 i C-182/18²⁴, że badając zakres działania przepisu prawa unijnego, należy brać pod uwagę „nie tylko jego brzmienie i cele, którym on służy, ale także jego kontekst”²⁵. W art. 22 TFUE nie została bezpośrednio przewidziana kwestia uzyskania statusu członka partii politycznej, natomiast został ustanowiony „zakaz uzależnienia przez to państwo członkowskie wykonywania rzeczzonego prawa przez tego obywatela Unii od warunków innych niż te, które mają zastosowanie do jego własnych obywateli”²⁶.

TSUE uznał, iż zasada zakazująca dyskryminacji z art. 22 TFUE jest „szczególnym wyrazem ogólnej zasady równości, która należy do podstawowych zasad prawa Unii”²⁷ i choć brak jest przepisów unijnych regulujących zasady członkostwa obywateli UE w partiach politycznych innych państw członkowskich, to ustalanie tych warunków pozostaje w gestii państw członkowskich, które jednak są zobowiązane do przestrzegania prawa Unii przy wykonywaniu tej kompetencji. TSUE zwrócił także uwagę na to, że zabranianie obywatelom UE prawa do członkostwa w partiach politycznych narusza prawo do „swobodnego stowarzyszania się na wszystkich poziomach, zwłaszcza w sprawach politycznych, związkowych i obywatelskich”²⁸.

Nie zgodził się on również z podnoszonym przez stronę polską wskazaniem, że obywatele UE mają prawo do kandydowania z listy zgłaszanej przez partię polityczną lub koalicję partii politycznych, a obecność na listach nie jest związana z członkostwem w partii politycznej. Wskazał, że brak takiego uprawnienia na mocy art. 2 ust. 1 ustawy o partiach politycznych „skutkuje co do zasady wykluczeniem go z udziału w podejmowaniu przez tę partię decyzji co do jego zgłoszenia przez komitet wyborczy lub przynajmniej ograniczeniem jego udziału”, natomiast „partie polityczne odgrywają kluczową rolę w systemie wyborczym, a w konsekwencji w prawidłowym funkcjonowaniu europejskiego systemu demokratycznego”²⁹. TSUE uznał, że o ile organizacja krajowego życia politycznego jest częścią tożsamości narodowej, o tyle prawo do głosowania i kandydowania z art. 22 TFUE nie dotyczy

²³ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości (wielka izba) z dnia 19 listopada 2024 r. w sprawie C-814/21.

²⁴ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości (wielka izba) z dnia 14 lipca 2022 r. w sprawach połączonych C-59/18 i C-182/18, ECLI:EU:C:2022:567.

²⁵ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości (wielka izba) z dnia 19 listopada 2024 r. w sprawie C-814/21.

²⁶ Tamże.

²⁷ Tamże.

²⁸ Art. 12 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 202/02 z 7.06.2016.

²⁹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości (wielka izba) z dnia 19 listopada 2024 r. w sprawie C-814/21.

wyborów krajowych, a jedynie wyborów do PE i wyborów lokalnych. Podkreślił także, że zasady ujęte w art. 2 TUE – w tym przypadku zasada demokracji i zasada równego traktowania – są kluczowymi wartościami UE. Unormowania z art. 22 są zdaniem TSUE konkretyzacją wskazanych zasad.

4. Cenzus obywatelstwa

Podstawowe unormowania dotyczące partii politycznych w Polsce znajdują się już w I rozdziale Konstytucji RP. W jednym z orzeczeń Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „fakt umieszczenia przepisów o partiach politycznych w rozdziale I Konstytucji zatytułowanym «Rzeczpospolita» (art. 11 i art. 13) świadczy o randze, jaką ustrojodawca nadaje partiom politycznym”³⁰. Najważniejszym przepisem w kontekście sporu jest art. 11 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi: „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania partii politycznych. Partie polityczne zrzeszają na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa”³¹.

W doktrynie dominuje stanowisko, które przyjmuje literalne brzmienie przepisu z art. 11 Konstytucji RP i wyklucza udział cudzoziemców w partiach politycznych³². Partie są postrzegane jako obywatelskie organizacje zrzeszające osoby o zbliżonych poglądach i wartościach, służące do podejmowania inicjatyw mających skutkować realizacją ich postulatów³³. Wskazuje się także, że art. 11 Konstytucji RP precyzuje zasięg podmiotowy gwarancji tworzenia i funkcjonowania partii politycznych, zawężając tę możliwość do prawa przysługującego obywatelom polskim³⁴. Zdaniem Lecha Garlickiego wspomniany przepis ustawy zasadniczej ustanawia warunki, jakie musi spełniać dana organizacja, aby mogła zostać określona mianem partii politycznej. Składają się na nią trzy elementy, które należy spełnić łącznie: zrzeszanie wyłącznie obywateli polskich, na zasadzie dobrowolności i równości członków oraz ukierunkowanie partii na wpływanie metodami demokratycznymi na politykę

³⁰ Wyrok TK z dnia 14 grudnia 2004 r., K 25/03, Dz. U. z 2024 r. Nr 273, poz. 2721.

³¹ Art. 11 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

³² R. Stronk, *Prawa wyborcze cudzoziemców w polskim porządku prawnym*, w: *Aktualne wyzwania prawa*, red. M. Zubik, J. Podkowik, Warszawa 2021, s. 161.

³³ S. Dębski, *Przemiany demokratyczne w Polsce: stowarzyszenia a partie polityczne*, Studia Gdańskie. Wizje i Rzeczywistość 2012, nr 9, s. 384.

³⁴ B. Przywora, *Instytucja partii politycznej w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Przegląd Sejmowy 2021, nr 3, s. 105.

państwa³⁵. Podkreśla on także jednoznacznie istniejące różnice w statusie prawnym obywateli i cudzoziemców, w kontekście praw politycznych³⁶. Działalność w ramach partii politycznej jest uprawnieniem społeczności do oddziaływania na zmiany w systemie prawnym państwa³⁷. W doktrynie wskazuje się również na bezpośrednie czerpanie ustawodawcy z art. 11 Konstytucji RP przy tworzeniu ustawowych ram partii politycznej³⁸.

Opisane stanowiska wpisują się w wykładnię Trybunału Konstytucyjnego. TK stwierdził: „partia polityczna, rozumiana jako dobrowolne zrzeszenie, którego podstawowym zadaniem jest zorganizowanie tych działań, jakie na mocy konstytucji należą do obywateli jako podmiotu zwierzchniej władzy w państwie, powinna stanowić dynamiczną jedność jej wewnętrznych i zewnętrznych struktur oraz metod działania. Jedność ta powinna umożliwiać obywatelom zrzeszającym się w partiach politycznych zorganizowany i skuteczny wpływ lub udział w demokratycznie sprawowanej władzy”³⁹. W wyroku o sygn. K 11/03 sąd konstytucyjny uznał, iż „konstytucja tworzy przesłanki dla funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, w którym właśnie obywatele, zorganizowani w różnych strukturach formalnych (partie polityczne, stowarzyszenia, organizacje społeczne, fundacje) realizują swoje cele wpływając na sprawy publiczne [...] Konstytucyjne ramy modelu społeczeństwa obywatelskiego zawarte są w przepisach art. 11–13 Konstytucji, ze szczególnym uwzględnieniem art. 12 Konstytucji”⁴⁰.

Mniejszościowa część przedstawicieli doktryny uważa, iż można to uprawnienie rozszerzyć na cudzoziemców. Marcin Dąbrowski uznaje, że cenzus obywatelstwa dotyczy jedynie wpływania na politykę państwa, nie dotyczy on jednak tworzenia i działania w partii przez wyborców w celu oddziaływania na politykę samorządową oraz unijną⁴¹. Stanowisko to jest zbieżne z tezami uzasadnienia głosowanego orzeczenia, nie znajduje jednak szerszej aprobaty wśród konstytucjonalistów. Wskazuje się także, że TK mógłby dokonać wykładni przepisu z art. 11 Konstytucji RP

³⁵ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 11, Warszawa 2024, s. 85.

³⁶ Tamże, s. 116–117.

³⁷ K. Kijańska, *Konstytucyjna wolność zrzeszania się jako gwarancja realizacji potrzeb politycznych jednostki*, *Horyzonty Polityki* 2014, t. 15, nr 50, s. 223.

³⁸ M. Florczak-Wątor, *Konstytucyjny status jednostki*, w: *Polskie prawo konstytucyjne*, red. P. Tuleja, Warszawa 2024, s. 134.

³⁹ Wyrok TK z dnia 8 marca 2000 r., Pp 1/99, <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WM-P20000080171/T/M20000171TK.pdf> [dostęp: 18.09.2025 r.].

⁴⁰ Wyrok TK z dnia 27 maja 2003 r., K 11/03, <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/wyrok-trybunalu-konstytucyjnego-sygn-akt-k-11-03-17031042> [dostęp: 18.09.2025 r.].

⁴¹ M. Dąbrowski, *Konstytucyjny aspekt zrzeszania się cudzoziemców w partiach politycznych w Polsce*, *Przegląd Sejmowy* 2011, nr 2, s. 123.

w tożsamy sposób, w jaki rozwiązał problem prawny związany z art. 62 Konstytucji RP w sprawie K 18/04⁴². W wyroku tym uznano, że prawa przyznane obywatelom polskim nie wykluczają rozszerzenia ich na inne podmioty, np. obywateli UE, jeśli przemawiają za tym przepisy unijne i konstytucyjna zasada otwarcia na integrację europejską. TK uznał, że prawa wyborcze w wyborach do organów lokalnych wynikają z przynależności do wspólnoty mieszkańców, a nie suwerenności narodu. Ze stanowiskiem tym polemizował Rafał Stronk, który uznał, że w przypadku art. 11 nie ma możliwości zastosowania reguły interpretacyjnej tożsamej do tej występującej w wyroku K 18/04⁴³.

5. Kompetencje UE a *ultra vires*

Unia Europejska jest organizacją międzynarodową funkcjonującą na podstawie traktatów europejskich. Traktaty te, stanowiące umowy międzynarodowe pomiędzy umawiającymi się stronami, wskazują na kompetencje, jakie państwa członkowskie godzą się przekazać do samodzielnej bądź współdzielonej realizacji. Zgodnie z art. 5 TUE granice kompetencji Unii Europejskiej wyznacza zasada przyznania. Jest ona ograniczona zasadami proporcjonalności i pomocniczości. Oznacza to, że kompetencje nieprzyznane UE należą wyłącznie do państw członkowskich. W kompetencjach nienależących do wyłącznych uprawnień UE jej instytucje mogą podejmować działania, ale tylko w takim zakresie, w jakim cele nie mogą zostać osiągnięte przez państwo członkowskie. Do państw członkowskich należy weryfikacja prawotwórczej kompetencji instytucji unijnych w kontekście przyznanych im kompetencji. Zgodnie z art. 4 ust. 2 TUE Unia zobowiązuje się do szanowania cech definiujących państwo członkowskie, w szczególności obejmujących „tożsamość narodową, nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi”⁴⁴. Przepis ten, zdaniem części przedstawicieli doktryny, oznacza zakaz ingerencji Unii Europejskiej w podstawowe struktury polityczne i konstytucyjne państwa⁴⁵. Sądy

⁴² S. Biernat, *Czy obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej powinni mieć prawo zrzeszania się w partiach politycznych w Polsce?*, w: *Rządy prawa jako wartość uniwersalna. Księga jubileuszowa Profesora Krzysztofa Wójtowicza*, red. A. Kozłowski, Wrocław 2022, s. 53.

⁴³ R. Stronk, *Prawa wyborcze cudzoziemców...*, s. 161.

⁴⁴ Traktat o Unii Europejskiej.

⁴⁵ D. Woźniak, *Postrzeganie tożsamości narodowej przez polski Trybunał Konstytucyjny – analiza wyroku z dnia 7 października 2021 roku o sygn. K 3/21*, *Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne* 2023, nr 46 (3), s. 33.

konstytucyjne państw członkowskich wykazują wolę rozumienia przepisu art. 4 ust. 2 jako zapewniającego im możliwość badania zgodności procesu integracji z ich porządkami prawnymi⁴⁶.

Przepis art. 4 ust. 2 TUE stanowi zobowiązanie po stronie instytucji UE, wynikające z tego, że to państwa członkowskie powołały jej strukturę i zachowują władzę nad traktatami. Sam Trybunał Sprawiedliwości w orzecznictwie podkreślał zobowiązanie Unii do szanowania tożsamości narodowej państw członkowskich, nierozzerwalnie związanej z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi⁴⁷. Jednocześnie w doktrynie zauważa się, iż w orzecznictwie TSUE występuje tendencja do uznawania prawa wynikającego z art. 4 ust. 2 TUE jedynie w jednostkowych przypadkach⁴⁸. Tego typu wykładnia ma zapewniać stosowanie norm prawa unijnego i traktowanie przepisu art. 4 ust. 2 TUE jako przepisu wyjątkowo pozwalającego na odstępstwo od stosowania norm unijnych, podlegającego interpretacji Trybunału Sprawiedliwości.

Jeśli chodzi o konstytucyjny status UE, jest ona traktowana jak organizacja międzynarodowa, a przekazanie jej uprawnień jest w polskim porządku prawnym regulowane przepisami rozdziału III. Odbywa się to na mocy art. 90, który ogranicza przekazanie kompetencji do „niektórych spraw”⁴⁹, a także reguluje proces wyrażenia zgody na nadanie kompetencji instytucjom unijnym.

Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości nie tylko w omawianej sprawie, lecz także sensu *largo* interpretuje kompetencje Unii w sposób rozszerzający. Należy wskazać przykład orzeczenia w sprawie Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego⁵⁰, w której TSUE uznał swoją kompetencję do oceny kształtowania wymiaru sprawiedliwości oraz analizy niezależności organu konstytucyjnego, mimo iż kompetencja ta stanowi kompetencję wyłączną państw członkowskich. Tego typu wyrok, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, stanowi naruszenie zasady przyznania i działanie *ultra vires*⁵¹.

⁴⁶ D. Kabat-Rudnicka, *Tożsamość narodowa jako czynnik kształtujący relacje pomiędzy Unią Europejską a państwami członkowskimi*, Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica 2016, nr 17, s. 121–126.

⁴⁷ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości (wielka izba) z dnia 17 lipca 2014 r. w sprawach połączonych C-58/13 i C-59/13, ECLI:EU:C:2014:2088.

⁴⁸ M. Muszyński, *Tożsamość konstytucyjna jako granica lojalności państwa wobec UE*, Prokuratura i Prawo 2023, nr 1, s. 32–33.

⁴⁹ Art. 90 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

⁵⁰ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości (wielka izba) z dnia 19 listopada 2019 r., w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982.

⁵¹ Wyrok TK z dnia 7 października 2021 r., K 3/21, Dz. U. z 2021 r. poz. 1852.

Jednakże orzeczenie TK w tym zakresie stało się przedmiotem kolejnego toczącego się sporu pomiędzy Polską a Komisją Europejską⁵².

Należy wskazać, że zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie TK dostrzeżono problemy wynikające z obecności Polski w Unii Europejskiej. Wobec powyższego niektórzy autorzy wskazują, że TSUE powinien bardziej uwzględniać interesy państw członkowskich i ich wizję przyszłej integracji⁵³. Część przedstawicieli widzi w tego typu orzecznictwie TSUE próbę pozatraktatowego przekształcenia organizacji międzynarodowej w państwo federalne⁵⁴. W przypadku orzeczeń sądów konstytucyjnych państw członkowskich podejmowana jest polemika odnośnie do zasadności uznawania danych działań instytucji unijnych za przekraczające kompetencje w kontekście integracji europejskiej⁵⁵. Szereg sądów konstytucyjnych państw członkowskich, w tym polski Trybunał Konstytucyjny, zastrzega sobie prawo do kontroli *ultra vires* względem instytucji Unii Europejskiej⁵⁶. Należy również zwrócić uwagę, że w doktrynie przyjmuje się zachowanie przez państwo władzy nad umowami międzynarodowymi⁵⁷.

6. Nadrzędna moc Konstytucji RP a pierwszeństwo stosowania prawa unijnego

Komentowane orzeczenie, mimo że bezpośrednio nie odnosi się do przepisów konstytucyjnych, dotyczy norm z nich wywodzonych. Przywołane przez TSUE i uznane za niezgodne z prawem UE przepisy znajdują swoją podstawę w art. 11 Konstytucji RP. W związku z tym na skutek orzeczenia dochodzi do sporu odnoszącego się do kwestii nadrzędności przepisów konstytucyjnych względem prawa unijnego.

⁵² Opinia Rzecznika Generalnego D. Spielmanna przedstawiona w dniu 11 marca 2025 r. w sprawie C-448/23, ECLI:EU:C:2025:165.

⁵³ N. Raičević, *Federalizacja UE a Europejski Trybunał Sprawiedliwości*, w: *Tendencje federalizacyjne Unii Europejskiej*, red. G. Pastuszko, Warszawa 2023, s. 108.

⁵⁴ J. Górski-Szymczak, G. Górski, *Orzeczenia ultra vires Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i ich ocena w orzecznictwie niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Uwagi na marginesie orzeczenia z 5 maja 2020 r.*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2021, nr 3 (61), s. 345.

⁵⁵ Zob. O. Gerstenberg, *The Uncertain Structure of Process Review in the EU: Beyond the Debate on the CJEU's Weiss Ruling and the German Federal Constitutional Court's PStP Ruling*, Jus Cogens 2021, t. 3, s. 279–301.

⁵⁶ Zob. L. Bober, *Doktryna „ultra vires” – odwrócenie integracji czy gwarancja jej trwałości?*, Paragraf. Studia z Prawa i Administracji 2024, nr 4.

⁵⁷ M. Granat, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2024, s. 104–105.

TSUE powołuje się na wykształconą w swoim orzecznictwie⁵⁸ zasadę pierwszeństwa stosowania norm unijnych, która w przypadku kolizji norm unijnych i krajowych zakłada stosowanie norm prawa europejskiego, bez derogacji niezastosowanych przepisów⁵⁹. Przykład wykładni przepisów niemieckiej konstytucji dokonywanej przez Federalny Trybunał Konstytucyjny⁶⁰ stanowi problem dla urzeczywistnienia skuteczności tej zasady w zakresie, w jakim jest ona definiowana przez TSUE. Niemiecki sąd konstytucyjny jako pierwszy dokonywał kontroli *ultra vires* instytucji unijnych i zdefiniował „tożsamość konstytucyjną”, wyznaczając granicę prawa unijnego⁶¹.

Na gruncie polskiego prawa konstytucyjnego Konstytucja RP ma moc nadrzędną w polskim porządku prawnym, co wynika z art. 8, który zapewnia także stosowanie jej przepisów bezpośrednio. Zostało to potwierdzone w wykładni Trybunału Konstytucyjnego odnoszącej się do kwestii kolizji norm krajowych i unijnych⁶². W wyroku K 18/04⁶³ Trybunał Konstytucyjny wskazał możliwości rozwiązania sporu w przypadku zachodzenia nieusuwalnej sprzeczności pomiędzy przepisami krajowymi a przepisami prawa europejskiego.

7. Krytyczna ocena orzeczenia

Z wnioskami przedstawionymi w wyroku C-814/21 nie można się zgodzić na kilku płaszczyznach. Po pierwsze, kompetencje w zakresie partii politycznych są wyłącznymi uprawnieniami państw członkowskich i nie zostały przekazane Unii Europejskiej, a rozszerzanie kompetencji Unii Europejskiej poprzez powoływanie się i rozciąganie

⁵⁸ Wyrok TS z dnia 15 lipca 1964 r. w sprawie 6/64, https://curia.europa.eu/arrets/TRA-DOC-PL-ARRET-C-0006-1964-200406979-05_00.html [dostęp: 18.09.2025 r.].

⁵⁹ E. Calka, *Zasada pierwszeństwa w prawie Unii Europejskiej. Wybrane problemy*, Studia Iuridica Lublensia 2016, t. 25, nr 1, s. 47–48.

⁶⁰ Dalej: FTK.

⁶¹ Zob. BVerfG, wyrok z dnia 30 czerwca 2009 r., 2 BvE 2/08 – Lisbon-Urteil; wyrok z dnia 5 maja 2020 r., 2 BvR 859/15 – PSPP/Weiss; wyrok z dnia 12 października 1993 r., 2 BvR 2134/92 – Maastricht-Urteil.

⁶² Zob. wyroki TK z dnia: 11 maja 2005 r., K 18/04, Dz. U. z 2005 r. Nr 86, poz. 744; 27 kwietnia 2005 r., P 1/05, Dz. U. z 2005 r. Nr 77, poz. 680; 24 listopada 2010 r., K 32/09, Dz. U. z 2010 r. Nr 229, poz. 1506; 16 listopada 2011 r., SK 45/09, Dz. U. z 2011 r. Nr 254, poz. 1530; 14 lipca 2021 r., P 7/20, Dz. U. z 2021 r. poz. 1309; 7 października 2021 r., K 3/21, Dz. U. z 2021 r. poz. 1852; 10 marca 2022 r., K 7/21, Dz. U. z 2022 r. poz. 643 oraz postanowienie TK z dnia 19 grudnia 2006 r., P 37/05, OTK 2006, nr 11A, poz. 117.

⁶³ Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04.

interpretacji zasad traktatowych jest działaniem *ultra vires*. Po drugie, normy odnoszące się do kwestii zrzeszania w ramach partii politycznej nie są jedynie przepisami ustawowymi, jak zostało przyjęte w orzeczeniu, lecz wynikają z Konstytucji RP. Po trzecie, Konstytucja RP ma charakter nadrzędny względem prawa unijnego.

Należy zgodzić się ze stanowiskiem TK i konstytucjonalistów wskazujących na wynikający z art. 11 ust. 1 zasięg podmiotowy zrzeszenia w ramach partii politycznej. Posiadanie obywatelstwa polskiego jest warunkiem, którego spełnienie nadaje uprawnienie możliwości zrzeszenia w ramach partii. Wynika to z unormowań konstytucyjnych i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Rola partii politycznych w polskim systemie ma swoje źródło w konstytucji i wiąże się z szeregiem zasad konstytucyjnych. Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej w tym kontekście opiera się na realizacji zawartych w konstytucji zasad: suwerenności narodu, niepodległości, suwerenności państwa, demokratycznego państwa prawnego, społeczeństwa obywatelskiego, trójpodziału władzy, pluralizmu, praworządności.

Demokratyczne państwo nie może funkcjonować bez pluralizmu partii politycznych. Założenie ideowe przyjętej w Konstytucji RP konstrukcji partii politycznej zakłada, że naród poprzez partię polityczną ma możliwość zrzeszać się i wpływać demokratycznymi metodami na politykę państwa. Ograniczenie podmiotowe wynika więc z logiki traktowania partii politycznej jako narzędzia służącego realizacji demokratycznego sprawowania władzy przez naród, działającego w ramach określonego systemu prawnego. Konstytucja określając status i schemat zrzeszania, nie różnicuje działalności partii politycznej ze względu na poszczególne formy uczestnictwa w procesie demokratycznym, uznając jej uniwersalny charakter i funkcjonowanie na każdym szczeblu od lokalnego, przez krajowe, aż po europejskie.

Mimo ograniczenia udziału w partii politycznej, w wyborach samorządowych dostrzegalna jest obecność cudzoziemców na listach partyjnych⁶⁴. W związku z tym obecny stan prawny nie uniemożliwia działalności politycznej cudzoziemców, wyznacza jednak granicę wpływu w zakresie odpowiadającym ochronie suwerenności narodu polskiego. Należy wskazać, że w prawie części państw członkowskich znajdują się regulacje, które pozwalają na przynależność do partii politycznej przez osoby posiadające obywatelstwo państwa członkowskiego, a jednocześnie nieposiadających obywatelstwa państwa, które zamieszkują, mowa m.in. o Estonii i Słowenii⁶⁵. Przepisy te wynikają z woli państw członkowskich, a – na co rzecznik generalny sam

⁶⁴ M. Trojanowska-Strzęboszewska, *Partycypacja polityczna imigrantów w Polsce. Na przykładzie aktywności cudzoziemców w wyborach samorządowych w latach 2014 i 2018*, Migration Studies – Review of Polish Diaspora 2021, nr 1 (179), s. 199.

⁶⁵ P. Dębski, *Korzystanie przez partie polityczne z wolności statutowej w zakresie określania warunków członkostwa partyjnego*, Przegląd Sejmowy 2019, nr 6, s. 73–74.

zwrócił uwagę – w kompetencji tych państw znajduje się prawo przyznania prawa do przystąpienia do partii politycznej funkcjonującej w danym kraju.

Jeśli chodzi o działalność TSUE i moc orzecznictwa, jego rola w zakresie kształtowania prawa Unii Europejskiej jest fundamentalna. Dokonuje on wykładni przepisów unijnych oraz orzeka ze skutkiem prawotwórczym przy aprobachie tej roli ze strony państw członkowskich. Jego działalność nie może jednak wykraczać poza ramy określone w traktatach. Orzecznictwo nie może stanowić samoistnej podstawy rozszerzania kompetencji ani samego TSUE, ani jakiegokolwiek innej instytucji UE. Nie może także prowadzić do narzucania zmian prawnych w przypadku, gdy zmiana nie dotyczy kompetencji przekazanej organizacji międzynarodowej na mocy ratyfikowanych umów międzynarodowych.

W omawianej w głosie sprawie Trybunał Sprawiedliwości wykracza poza przyznane przez traktaty europejskie kompetencje. Zakres funkcjonowania partii politycznych jest kompetencją wyłączną państw członkowskich. Zarówno KE w skardze, jak i TSUE w orzeczeniu nie wzięły pod uwagę wywodzenia obecnych przepisów ustawowych z norm konstytucyjnych. Jeśli Konstytucja RP nie regulowałaby możliwości przynależności do partii politycznej, a wśród kompetencji przekazanych znajdowałyby się regulacje funkcjonowania partii politycznych, należałoby się zgodzić z wnioskiem TSUE i zastosowanie miałyby przepisy wywodzone z traktatów europejskich, zgodnie z zasadą pierwszeństwa stosowania prawa unijnego. W obecnym stanie prawnym kompetencje te są wyłączną kompetencją państw członkowskich. W związku z tym Trybunał nie może rozciągać interpretacji innych norm traktatowych, powodując utratę skuteczności przez przepisy ustawowe, których brzmienie wywodzi się z norm konstytucyjnych. Powoływanie się na zasadę niedyskryminacji, rozszerzając jej funkcjonowanie poza przyznane uprawnienia, stanowi działanie *ultra vires*.

Powoływanie się przez Trybunał Sprawiedliwości na zobowiązanie państw członkowskich wynikające z art. 22 TFUE w tym kontekście nie jest możliwe ze względu na rozszerzoną interpretację przekraczającą ujęcie normatywne przepisu. Zgodnie z art. 5 TUE kompetencja, w ramach której znajduje się prawo do ustanawiania przepisów odnoszących się do kwestii zrzeszenia w ramach partii politycznych, znajduje się w wyłącznej kompetencji państw członkowskich.

Zarzut *ultra vires* wobec TSUE opiera się więc na zasadzie przyznania kompetencji, traktatowym zakresie kompetencji przekazanych Unii Europejskiej oraz wymogu poszanowania tożsamości narodowej, w tym podstawowych struktur politycznych i konstytucyjnych państw członkowskich. Trybunał Sprawiedliwości jest związany normami traktatowymi i nie może samoistnie, przez swoje orzecznictwo zmieniać zakresu przyznanych uprawnień. UE nie ma statusu suwerennego państwa,

co zauważał niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny. Państwa członkowskie zdecydowały o jej utworzeniu i w dowolnym momencie mogą zdecydować o jej rozwiązaniu. O ile uczestnictwo w organizacji międzynarodowej i przekazanie kompetencji w niektórych sprawach jest zgodne z polskim porządkiem prawnym i nie jest ograniczeniem suwerenności, ale jej wyrazem⁶⁶, o tyle próby ograniczenia skuteczności norm konstytucyjnych lub wynikających z nich przepisów ustawowych godzą w system prawny.

W kontekście zakresu integracji europejskiej zasadne wydaje się poparcie stanowiska przyjętego przez Federalny Trybunał Konstytucyjny oraz przez polski Trybunał Konstytucyjny. Casus niemiecki stanowi o tyle interesujący materiał porównawczy, że Niemcy są uznawane za jedno z kluczowych państw unijnych. FTK zwracał jednak uwagę, iż zakres kompetencji Unii Europejskiej związany jest z postanowieniami regulacji traktatowych, a instytucje unijne im podlegają. Niemożliwe jest samodzielne nadanie kompetencji przez te instytucje, a rozszerzająca interpretacja traktatów nie wiązałaby Niemiec⁶⁷. Temat rozszerzania kompetencji instytucji UE na podstawie orzecznictwa TSUE mieści się w terminie „competence creep”⁶⁸, który jest coraz częściej dostrzegany przez europejską doktrynę prawa⁶⁹.

Należy jednak jednoznacznie podkreślić, że wobec powyższego problemu kluczowa staje się rola Trybunału Konstytucyjnego, który dostrzegł konieczność podjęcia środków w swoim orzecznictwie: „prowadząc kontrolę *ultra vires*, Trybunał ocenia nie treści postanowienia [...] lecz wyłącznie zgodność skutku tego orzeczenia z Konstytucją Rzeczypospolitej”⁷⁰. Polski Trybunał Konstytucyjny podjął w tej materii słuszny kurs, dyskusyjny pozostaje jedynie zakres podważanych norm prawa europejskiego.

Trybunał Konstytucyjny wiąże nadrzędność Konstytucji RP w polskim porządku prawnym z suwerennością państwową⁷¹. Wyrażona bezpośrednio w art. 8 ustawy zasadniczej zasada, wraz z art. 87 Konstytucji RP wskazują hierarchię prawną

⁶⁶ Wyrok TK z dnia 24 listopada 2010 r., K 32/09.

⁶⁷ G. Pastuszko, *Przegląd orzecznictwa sądów konstytucyjnych Republiki Federalnej Niemiec w odniesieniu do zakresu związania państw członkowskich takimi wyrokami Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, które wykraczają poza kompetencje przyznane Trybunałowi w traktatach oraz godzą w zasadę zachowania suwerenności w procesie integracji europejskiej*, Warszawa 2022, s. 13–15.

⁶⁸ T.G. Grosse, *Wprowadzenie do monografii*, w: *Trzecia władza w Unii Europejskiej. Od teorii do praktyki*, red. T.G. Grosse, Warszawa 2023, s. 16.

⁶⁹ Zob. J. Szymanek, *Extra-Treaty Changes to Treaties: ultra vires Actions, Creeping Competences and Decision-Making Outside the State*, Law, Education, Security 2025, Special Issue nr 1, s. 205–227; I. Wojtyczka, *Zjawisko „competence creep” oraz „ultra vires” na przykładzie kryzysu strefy euro*, w: *Trzecia władza w Unii Europejskiej...*, s. 283–296.

⁷⁰ Wyrok TK z dnia 14 lipca 2021 r., P 7/20.

⁷¹ M. Granat, *Prawo konstytucyjne*, s. 154.

obowiązującą w Polsce. Postanowienia traktatowe, mimo uznawania przez TSUE zasady pierwszeństwa stosowania, na mocy postanowień polskiej konstytucji oraz utrwalonego orzecznictwa TK w polskim porządku prawnym nie mogą być stosowane w przypadku wejścia w kolizję z normami konstytucyjnymi. Wynika to z pozycji ustawy zasadniczej w porządku prawnym oraz pozycji TK jako „sądu ostatniego słowa”⁷². W wyroku C-814/21 mamy do czynienia z próbą uznania wykładni normy traktatowej za nadrzędną względem przepisów ustawowych, bazujących na art. 11 ustawy zasadniczej. Wobec powyższego należy przychylić się do stanowiska uznającego, że zastosowanie mają normy konstytucyjne.

W kontekście glosowanej sprawy należy także uznać, że zgodnie ze stanowiskiem przyjętym przez Trybunał Konstytucyjny, podkreślającym rangę, jaką nadano partiom politycznym w Konstytucji RP oraz popartym przez dominującą część doktryny, partie polityczne i możliwość zrzeszania w ramach nich stanowią jeden z kluczowych elementów konstrukcji systemu politycznego, wchodzącego w skład tożsamości konstytucyjnej państwa.

Wobec powyższego w omawianej sprawie powstaje problem niezastosowania się do wyroku TSUE, który mimo stanowiska TK uznaje swoje orzecznictwo za wiążące. Należy wskazać, że każde państwo członkowskie Unii Europejskiej jest na mocy przepisów traktatowych zobowiązane do przestrzegania prawa unijnego i stosowania się do orzecznictwa TSUE. W przypadku niestosowania się do orzecznictwa TSUE państwo członkowskie naraża się na możliwość sankcji wskazanych w art. 260 TFUE. Procedura wobec państwa członkowskiego niestosującego wyroku TSUE może się zakończyć karą finansowymi w postaci ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej⁷³. Komisja Europejska ma także jeszcze jedno narzędzie w postaci mechanizmu warunkowości⁷⁴, którego zasadność potwierdził TSUE w swoim orzecznictwie⁷⁵.

Jednocześnie akceptacja postanowień wyroku TSUE oznaczałaby pozatraktatowe zrzeczenie się części suwerenności w zakresie kształtowania systemu politycznego. Oznaczałoby to również aprobatę dla nieograniczonego prawotwórczego charakteru orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości i stanowiło naruszenie przepisów konstytucyjnych. Stawiałoby pod znakiem zapytania skuteczność wyrażonych *explicite* zasad konstytucyjnych, np. zasady nadrzędności konstytucji. Skutkowałoby również

⁷² Postanowienie TK z dnia 19 grudnia 2006 r., P 37/05.

⁷³ Art. 260 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

⁷⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii, Dz. Urz. UE L 433I z 22.12.2020.

⁷⁵ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości (w pełnym składzie) z dnia 16 lutego 2022 r. w sprawie C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98.

zmianą modelu funkcjonowania partii politycznych, gdyż skoro zostałby uznany udział cudzoziemców w partiach politycznych, kolejnym, logicznym etapem byłoby uznanie, że mają oni również prawo finansować partie polityczne. Zdanie to jest poparte stanowiskiem instytucji międzynarodowych w postaci Komisji Weneckiej i Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka, które zaproponowały zniesienie tego typu ograniczeń⁷⁶. Wytyczne te zostały sformułowane przez ciała niebędące formalnie powiązane z UE, ale mogą stanowić punkt odniesienia dla Trybunału Sprawiedliwości w zakresie przyszłego orzecznictwa.

Na podstawie problemu prawnego istniejącego na obecnym poziomie integracji europejskiej można się przychylić do stanowiska, zgodnie z którym do jej harmonijnego funkcjonowania może się przyczynić tylko wzajemna przyjazna wykładnia zarówno TK, jak i TSUE. W innym przypadku, ze względu na dynamiczny charakter interpretacji kompetencji Unii Europejskiej dokonywany przez TSUE oraz suwerennościowy kurs orzecznictwa polskiego sądu konstytucyjnego może dochodzić do kolejnych konfliktów prawnych związanych z normami prawa konstytucyjnego i prawa unijnego, co będzie wpływało na jakość relacji państwa członkowskiego z Unią Europejską, a także będzie podważało zasadę lojalnej współpracy.

Zakończenie

Na podstawie przeprowadzonej analizy należy udzielić negatywnej odpowiedzi na postawiony problem badawczy. Postanowień wyroku TSUE w sprawie C-814/21 nie da się stosować w polskim porządku prawnym ze względu na naruszenie zasady przyznania kompetencji, poprzez ingerencję w sferę będącą wyłączną kompetencją Rzeczypospolitej Polskiej. Prawo zrzeszania w ramach partii politycznej wynika *expressis verbis* z art. 11 ust. 1, a ujęte w nim ograniczenie podmiotowe jest aprobowane zarówno przez licznych przedstawicieli doktryny, jak i znajduje potwierdzenie w wykładni dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny. Cenzus obywatelstwa polskiego w przypadku korzystania z wolności zrzeszania się podkreślony został w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jako jeden z warunków funkcjonowania partii politycznych w Polsce.

Przepisy ustawowe, uznane przez Trybunał Sprawiedliwości za naruszające regulacje traktatowe, oddają istotę norm konstytucyjnych, stąd ich zanegowanie stanowi pośrednie podważanie konstytucyjnego porządku prawnego. Rzeczpospolita Polska

⁷⁶ ODIHR i Komisja Wenecka, *Guidelines on Political Party Regulation*, pkt 230.

nie jest zobowiązana do stosowania postanowień wyroku stojącego w sprzeczności z jej porządkiem konstytucyjnym. Należy podkreślić, że zgodnie z art. 8 Konstytucji RP oraz orzecznictwem TK prawo konstytucyjne jest nadrzędne względem prawa unijnego.

W związku z powyższym wyrok TSUE w sprawie C-814/21 nie wywołuje skutków prawnych w postaci nadania cudzoziemcom będącym obywatelami UE prawa do zrzeszania w ramach partii politycznych w Polsce z uwagi na brak możliwości stosowania takiego rozwiązania do polskiego porządku prawnego. Wyrok ten wymaga jednak ustosunkowania się do niego przez Trybunał Konstytucyjny, który w zakresie swojej roli ustrojowej dokona oceny w kontekście zarówno *ultra vires*, jak i ochrony konstytucyjnych unormowań. W przypadku wykładni uznającej opisane w glosie zarzuty względem orzeczenia TSUE za zasadne, zgodnie z tym, co w przeszłości TK wskazywał w swoim orzecznictwie, możliwość konkretnego rozwiązania sporu może spocząć na ustawodawcy oraz Narodzie.

Bibliografia

- Biernat S., *Czy obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej powinni mieć prawo zrzeszania się w partiach politycznych w Polsce?*, w: *Rządy prawa jako wartość uniwersalna. Księga jubileuszowa Profesora Krzysztofa Wójtowicza*, red. A. Kozłowski, Wrocław 2022.
- Bober L., *Doktryna „ultra vires” – odwrócenie integracji czy gwarancja jej trwałości?*, Paragraf. Studia z Prawa i Administracji 2024, nr 4, DOI: 10.18778/2956-3747.4.02.
- Całka E., *Zasada pierwszeństwa w prawie Unii Europejskiej. Wybrane problemy*, Studia Iuridica Lublinensia 2016, t. 25, nr 1.
- Dąbrowski M., *Konstytucyjny aspekt zrzeszania się cudzoziemców w partiach politycznych w Polsce*, Przegląd Sejmowy 2011, nr 2.
- Dębski P., *Korzystanie przez partie polityczne z wolności statutowej w zakresie określania warunków członkostwa partyjnego*, Przegląd Sejmowy 2019, nr 6.
- Dębski S., *Przemiany demokratyczne w Polsce: stowarzyszenia a partie polityczne*, Studia Gdańskie. Wizje i Rzeczywistość 2012, nr 9.
- Florczak-Wątor M., *Konstytucyjny status jednostki*, w: *Polskie prawo konstytucyjne*, red. P. Tu-leja, Warszawa 2024.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 11, Warszawa 2024.
- Gerstenberg O., *The Uncertain Structure of Process Review in the EU: Beyond the Debate on the CJEU's Weiss Ruling and the German Federal Constitutional Court's PSPP Ruling*, Jus Cogens 2021, t. 3, DOI: 10.1007/s42439-021-00042-3.
- Górska-Szymczak J., Górski G., *Orzeczenia ultra vires Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i ich ocena w orzecznictwie niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego*.

- Uwagi na marginesie orzeczenia z 5 maja 2020 r.*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2021, nr 3 (61).
- Granat M., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2024.
- Grosse T.G., *Wprowadzenie do monografii*, w: *Trzecia władza w Unii Europejskiej. Od teorii do praktyki*, red. T.G. Grosse, Warszawa 2023.
- Kabat-Rudnicka D., *Tożsamość narodowa jako czynnik kształtujący relacje pomiędzy Unią Europejską a państwami członkowskimi*, Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica 2016, nr 17.
- Kijańska K., *Konstytucyjna wolność zrzeszania się jako gwarancja realizacji potrzeb politycznych jednostki*, Horyzonty Polityki 2014, t. 15, nr 50.
- Muszyński M., *Tożsamość konstytucyjna jako granica lojalności państwa wobec UE*, Prokuratura i Prawo 2023, nr 1.
- ODIHR i Komisja Wenecka, *Guidelines on Political Party Regulation*, <https://www.osce.org/odihr/538473> [dostęp: 18.09.2025 r.].
- Pastuszko G., *Przegląd orzecznictwa sądów konstytucyjnych Republiki Federalnej Niemiec w odniesieniu do zakresu związania państw członkowskich takimi wyrokami Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, które wykraczają poza kompetencje przyznane Trybunałowi w traktatach oraz godzą w zasadę zachowania suwerenności w procesie integracji europejskiej*, Warszawa 2022.
- Przywora B., *Instytucja partii politycznej w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Przegląd Sejmowy 2021, nr 3, DOI: 10.31268/PS.2021.33.
- Raičević N., *Federalizacja UE a Europejski Trybunał Sprawiedliwości*, w: *Tendencje federalizacyjne Unii Europejskiej*, red. G. Pastuszko, Warszawa 2023.
- Stronk R., *Prawa wyborcze cudzoziemców w polskim porządku prawnym*, w: *Aktualne wyzwania prawa*, red. M. Zubik, J. Podkowik, Warszawa 2021.
- Szymanek J., *Extra-Treaty Changes to Treaties: ultra vires Actions, Creeping Competences and Decision-Making Outside the State*, Law, Education, Security 2025, Special Issue nr 1.
- Trojanowska-Strzęboszewska M., *Partycypacja polityczna imigrantów w Polsce. Na przykładzie aktywności cudzoziemców w wyborach samorządowych w latach 2014 i 2018*, Migration Studies – Review of Polish Diaspora 2021, nr 1 (179).
- Wojtyczka I., *Zjawisko „competence creep” oraz „ultra vires” na przykładzie kryzysu strefy euro*, w: *Trzecia władza w Unii Europejskiej. Od teorii do praktyki*, red. T.G. Grosse, Warszawa 2023.
- Woźniak D., *Postrzeganie tożsamości narodowej przez polski Trybunał Konstytucyjny – analiza wyroku z dnia 7 października 2021 roku o sygn. K 3/21*, Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne 2024, nr 46 (3), DOI: 10.19195/1733-5779.46.3.