

Krzysztof Wójtowicz

Uniwersytet Wrocławski

OBYWATELSTWO A PRZYNALEŻNOŚĆ DO PARTII POLITYCZNYCH

DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/TSP-W.2016.017>

Summary. The citizenship and the right to join political parties. The Act on political parties prescribes that only Polish citizens may be members of political parties. According to the European Commission, this provision infringes European legislation as it deprives citizens of the Union residing in a Member State of which they are not national of the right to found and join political parties in the Member State in which they reside and thus may impair the effective exercise of their right to stand as a candidate at municipal and European Parliament elections. A removal of the above-mentioned provision will not infringe Article 11 of the Polish Constitution if a friendly interpretation of EU law is applied. According to such an interpretation, the right of Union citizens to be a member of a political party is not exclusive and it means that the right to join existing political parties with an aim to influence the policies of local government and the European Union policies can be recognised by Polish law. Issues related to national policy-making will remain the exclusive domain of Polish citizens.

Keywords: political parties; citizenship and the right to join political parties; citizenship.

Riassunto. La cittadinanza e il diritto di associarsi in partiti. A norma della legge sui partiti politici polacca, soltanto cittadini polacchi possono diventare membri di un partito politico. Come sostenuto dalla Commissione Europea, tale restrizione è contraria al diritto dell'Unione europea in quanto impone ai cittadini dell'Unione una rinuncia al diritto di divenire membri dei partiti politici o di fondare un partito politico nello Stato membro in cui risiedono e debba essere considerata come un ostacolo all'esercizio del diritto di eleggibilità nelle elezioni comunali e nelle elezioni per il Parlamento europeo.

Una rimozione della restrizione in esame non sarebbe contraria all'art. 11 della Costituzione polacca qualora sia applicata l'interpretazione conforme al diritto europeo. Conformemente a tale interpretazione, il diritto di divenire memebro di un partito non ha carattere esclusivo il che comporta che legge polacca può concedere ai cittadini dell'Unione il diritto d'isciversi ai partiti politici esistenti in Polonia per concorrere a determinare le politiche locali e europee. Invece la politica nazionale resterà appannaggio esclusivo dei cittadini polacchi.

Parola chiave: partiti politici; la cittadinanza e il diritto di associarsi in partiti; la cittadinanza.

1. Wolność tworzenia i działania partii politycznych w Polsce zagwarantowana jest w art. 11 Konstytucji RP, zgodnie z którym: „[...] partie polityczne zrzeszają na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa.[...]”.

Tak sformułowana zasada ustrojowa jest przejawem pluralizmu politycznego, którego strona podmiotowa objawia się w konstytucyjnym zagwarantowaniu obywatelskiej wolności zrzeszania się¹. Gwarancja ta zakreślona jest szeroko, obejmując swym zakresem nie tylko obywateli. Świadczy o tym treść art. 58 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym: „Każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się”.

Odmienne w aspekcie podmiotowym brzmienie art. 11 i 58 ust. 1 skłania większość wypowiedających się na ten temat polskich autorów do stwierdzenia, że Konstytucja przesądza, iż członkiem partii może być tylko obywatel polski. Wymóg obywatelstwa uważa się za naturalny, pozostający w związku z zasadą suwerenności i przedstawicielstwa. Konsekwencją tych zasad oraz wskazanych w art. 11 celów partii politycznych jest umożliwienie wpływania na politykę państwa osobom połączonym z tym państwem więzią obywatelstwa². Zauważa się także, iż wymóg obywatelstwa polskiego koresponduje z jednej strony z pojmowaniem państwa jako dobra wspólnego wszystkich obywateli (art. 1 Konstytucji), rządzonego przez naród (art. 4), rozumianego jako wspólnota równoprawnych obywateli (art. 32 ust. 1), a z drugiej z gwarancjami czynnego prawa wyborczego zastrzeżonego (art. 62), także dla obywateli polskich³.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego konstytucyjne gwarancje wolności zrzeszania się odnoszą się również do partii politycznych z wynikającym jednak

¹ Por. W. Sokolewicz, Komentarz do art. 11, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. V., red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 8.

² Por. J. Sułkowski, Komentarz do art. 11, w: Konstytucja. Komentarz, t. I, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 359.

³ Ibidem, s. 33.

z art. 11 ust. 1 zastrzeżeniem, iż wolność tworzenia i działania partii politycznych zapewnia się tylko obywatelom polskim⁴.

Ustawodawca wymóg obywatelstwa jednoznacznie potwierdził, stanowiąc w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, że „członkami partii politycznych mogą być obywatele Rzeczypospolitej Polskiej, którzy ukończyli 18 lat”⁵.

2. Ograniczenie prawa do bycia członkiem partii politycznej tylko do obywateli polskich budzi wątpliwości w świetle prawa Unii Europejskiej. Wątpliwości te dotyczą zarówno Polski, jak i niektórych innych państw członkowskich Unii.

W art. 18 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) przewidziano, że „w zakresie zastosowania Traktatów i bez uszczerbku dla postanowień szczególnych, które przewidują, zakazana jest wszelka dyskryminacja ze względu na przynależność państwową”.

Zgodnie zaś z art. 20 ust. 2 TFUE „obywatele Unii korzystają z praw i podlegają obowiązkom przewidzianym w Traktatach. Mają między innymi prawo do: (a) swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich; (b) głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach lokalnych w państwie członkowskim, w którym mają miejsce zamieszkania, na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa [...]. Prawa te są wykonywane na warunkach i w granicach określonych przez Traktaty i środki przyjęte w ich zastosowaniu”.

Przypomnijmy, że zgodnie z art. 17 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) Komisja czuwa nad stosowaniem Traktatów i środków przyjmowanych przez instytucje na ich podstawie, a ponadto nadzoruje stosowanie prawa Unii pod kontrolą Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Ten ostatni, na podstawie art. 19 ust. 1 TUE, zapewnia poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu Traktatów.

Istotne jest zatem stanowisko Komisji i Trybunału Sprawiedliwości UE w odniesieniu do obowiązków wynikających dla Polski i innych państw członkowskich z postanowień prawa Unii Europejskiej określających konsekwencje obywatelstwa Unii.

Z dokonanej przez Komisję Europejską oceny prawodawstwa krajowego wynika, że w Polsce, Republice Czeskiej i na Litwie obywatele innych państw członkowskich nie mają prawa do założenia partii politycznej lub nie mogą zostać członkami istniejących partii. Mimo tego ograniczenia, obywatele UE z innych państw członkowskich nie są całkowicie wyłączeni z kandydowania w wy-

⁴ Zob. wyrok z dnia 8 marca 2000 r., sygn. Pp 1/99, pkt 4.

⁵ Dz.U. z 2001 Nr 79, poz. 857 ze zm.

borach. W Republice Czeskiej i na Litwie partie polityczne mogą umieszczać na swoich listach kandydatów niezależnych. W Polsce, poza partiami politycznymi, również grupy wyborców mają prawo wystawiać swoich kandydatów. Niemniej jednak, zdaniem Komisji, na mocy takich przepisów obywatele UE z innych państw członkowskich pozbawieni są możliwości wykonania swojego prawa kandydowania na takich samych warunkach jak obywatele danego państwa.

W Bułgarii, Grecji, Hiszpanii, na Łotwie i w Słowacji obywatele UE z innych państw członkowskich mają prawo stać się członkami istniejących partii, ale nie mogą zakładać swoich partii. W Niemczech i Finlandii ustalono kwoty obywateli tych państw, wymagane przy zakładaniu nowej partii politycznej i dlatego obywatele UE z innych państw członkowskich mogą założyć nową partię polityczną tylko wtedy, gdy działają razem z obywatelami tych dwóch państw członkowskich⁶.

Już w 2008 r. Komisja Europejska zwróciła państwom członkowskim uwagę, iż pozbawienie obywateli Unii prawa do wstępowania do partii politycznych lub ich zakładania w państwach członkowskich, w których mają miejsce zamieszkania nie będąc ich obywatelami, może przeszkodzić im w efektywnym wykonywaniu prawa do kandydowania w wyborach lokalnych i w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Komisja ostrzegła państwa utrzymujące tego rodzaju ograniczenia, że najpierw zwróci się o ich usunięcie, a gdy to nie poskutkuje skorzysta z prawa do wniesienia skargi do Trybunału Sprawiedliwości UE przeciwko tym państwom z tytułu uchybienia ciążącym na nich zobowiązaniom⁷.

Rozwijając swą argumentację dotyczącą tej kwestii, w kolejnych sprawozdaniach Komisja stwierdziła, że wykonywanie prawa kandydowania w wyborach jest ściśle powiązane z członkostwem w partiach politycznych. W większości przypadków kandydaci umieszczani są na listach przedstawianych przez partie polityczne i składających się z członków tych partii. Przepisy państw członkowskich ograniczające możliwość członkostwa w partiach politycznych tylko do obywateli danego państwa uniemożliwiają innym obywatelom UE kandydowanie w wyborach europejskich z ramienia partii politycznych. W wyniku tego obywatele UE będący obywatelami innych państw członkowskich mogą startować w wyborach jedynie jako kandydaci niezależni lub jako kandydaci wystawieni przez organizacje inne niż partie polityczne, zgodnie z obowiązującymi przepisami krajowymi. Takie przepisy oznaczają, że warunki wykonania tego

⁶ Zob. *Sprawozdanie Komisji z dnia 27 października 2010 r., dotyczące wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego (PE) oraz udziału obywateli UE w wyborach do PE w państwie członkowskim będącym ich miejscem zamieszkania*, KOM (2010) 605 wersja ostateczna.

⁷ Zob. *Fifth Report on Citizenship of the Union*, COM (2008) 85 final, Brussels 15 February, 2008.

prawa nie są takie same dla obywateli danego państwa i obywateli innego państwa członkowskiego.

Ponadto w przypadku, gdy obywatele UE z innych państw członkowskich nie mają prawa do założenia partii politycznej, lecz mogą zostać członkami partii już istniejącej, pozbawieni są oni możliwości przedstawienia innych programów politycznych niż programy istniejących partii⁸.

Komisja oceniła też stan wdrożenia przez państwa członkowskie postanowień Dyrektywy 94/80 WE w sprawie prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami. Komisja potwierdziła, iż korzystanie z praw wyborczych w wyborach lokalnych na takich samych warunkach, jak obywatele państwa członkowskiego, w którym zamieszkują oznacza, że obywatele Unii „muszą mieć możliwość pełnego uczestnictwa w życiu politycznym państwa członkowskiego miejsca zamieszkania, w szczególności w odniesieniu do możliwości przystępowania do istniejących partii politycznych lub nawet tworzenia nowych”⁹.

Stanowisko Komisji znajduje mocne oparcie w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE dotyczącym równego traktowania obywateli Unii Europejskiej. Trybunał Sprawiedliwości wielokrotnie stwierdzał, że „status obywatela Unii ma stanowić podstawowy status obywateli państw członkowskich, pozwalający tym spośród nich którzy znajdują się w takiej samej sytuacji, korzystać z takiego samego traktowania wobec prawa, bez względu na przynależność państwową i z zastrzeżeniem wyraźnie przewidzianych wyjątków”¹⁰.

Zdaniem Trybunału Sprawiedliwości obywatel Unii, który zamieszkuje zgodnie z prawem na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego, może powoływać się na zawarty w art. 18 TFUE zakaz dyskryminacji „we wszystkich sytuacjach, które wchodzą w zakres *ratione materiae*” prawa unijnego¹¹. Trybunał Sprawiedliwości uznał, że do tych sytuacji należą zwłaszcza sytuacje „związane z korzystaniem z podstawowych wolności zagwarantowanych przez traktat oraz sytuacje związane z realizacją przyznanego na mocy art. 21 TFUE pra-

⁸ Zob. *Sprawozdanie Komisji z dnia 27 października 2010 r...*

⁹ Zob. *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 94/80/EC on the right to vote and to stand as a candidate in municipal elections by citizens of the Union residing in a Member State of which they are not nationals*, COM(2012) 99 final, Brussels 9 March, 2012.

¹⁰ Zob. m.in. wyrok z dnia 20 września 2001 r. w sprawie C-184/99 *Grzelczyk*, ECLI:EU:C:2001:458, pkt 31.

¹¹ Zob. wyrok z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie C-135/08 *Rottman*, ECLI:EU:C:2010:104, pkt 44.

wa do swobody przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich”¹².

Wypowiadając się na temat praw wyborczych w kontekście respektowania kompetencji zachowanych przez państwa członkowskie, Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że „o ile na obecnym etapie rozwoju prawa wspólnotowego nie stoi na przeszkodzie, aby państwa członkowskie – pod warunkiem, że nie naruszają prawa wspólnotowego – określiły zasady prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego, odwołując się do kryterium miejsca zamieszkania na terytorium, na którym organizowane są wybory, zasada równego traktowania sprzeciwia się, aby przyjęte kryteria prowadziły do różnego traktowania obywateli znajdujących się w porównywalnych sytuacjach bez obiektywnego uzasadnienia takiej różnicy”¹³.

Zdaniem Trybunału Sprawiedliwości UE „art. 20 TFUE sprzeciwia się przepisom krajowym, których skutkiem byłoby pozbawienie obywateli Unii skutecznego korzystania z istoty praw przyznanych im w związku ze statusem obywatela Unii”¹⁴.

W świetle zaprezentowanych stanowisk Komisji Europejskiej i Trybunału Sprawiedliwości UE wydaje się, iż nie jest możliwe skuteczne zrealizowanie wymienionych w art. 20 TFUE praw wyborczych bez korzystania z wolności wstępowania do partii politycznych i ich zakładania.

4. Komisja Europejska, realizując zawarte w swych sprawozdaniach zapowiedzi, wezwała Polskę dnia 16 kwietnia 2012 r. do zmiany istniejącego prawa w celu zapewnienia obywatelom innych państw członkowskich UE zamieszkującym w Polsce prawa wstępowania do partii politycznych działających w Polsce lub zakładania takich partii.

Należy zatem rozważyć, czy konieczna jest zmiana art. 11 ust. 1 Konstytucji RP, czy też wystarczy wprowadzenie odpowiednich modyfikacji do ustawy o partiach politycznych.

Jeżeli chodzi o ewentualną kolizję postanowień Konstytucji RP z prawem Unii Europejskiej, Trybunał Konstytucyjny dokonał w tym względzie kilku istotnych ustaleń, dotyczących przede wszystkim wykładni art. 91 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem: „[...] 2. Umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową. 3. Jeżeli wynika to z ratyfikowanej

¹² Zob. wyrok w sprawie *Grzelczyk*, op. cit., pkt 32 i 33).

¹³ Zob. wyrok z dnia 12 września 2006 r. w sprawie C-300/04 *Eman, Sevinger*, ECLI:EU:C:2006:545, pkt 61.

¹⁴ Zob. wyrok z dnia 8 marca 2011 r. w sprawie C-34/09 *Zambrano*, ECLI:EU:C:2011:124, pkt 42.

przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami”.

Zdaniem TK ani art. 90 ust. 1 Konstytucji umożliwiający przekazanie kompetencji organizacji międzynarodowej, ani cytowany wyżej art. 91 ust. 3 nie mogą stanowić podstawy do przekazania Unii upoważnienia do stanowienia aktów prawnych lub podejmowania decyzji, które byłyby sprzeczne z Konstytucją. Zdaniem TK w żadnej sytuacji nie można przyjąć wykładni, która prowadziłaby do rezultatów sprzecznych z wyraźnym brzmieniem norm konstytucyjnych i niemożliwych do uzgodnienia z minimum funkcji gwarancyjnych, realizowanych przez Konstytucję.

Gdyby miało dojść do nieusuwalnej sprzeczności pomiędzy normą konstytucji a normą prawa unijnego, do polskiego ustawodawcy należałoby podjęcie decyzji albo o zmianie Konstytucji, albo o spowodowaniu zmian w regulacjach unijnych, albo o wystąpieniu z Unii Europejskiej. W żadnym razie, zdaniem TK, tego rodzaju sprzeczność nie może być w polskim systemie prawnym rozwiązana przez uznanie nadrzędności normy unijnej w relacji do normy konstytucyjnej. Nie mogłaby też prowadzić do utraty mocy obowiązującej normy konstytucyjnej i zastąpienia jej normą unijną ani do ograniczenia stosowania tej normy do obszaru, który nie został objęty regulacją prawa unijnego¹⁵.

Przypomnijmy, że TK wskazał w wyroku P 1/05 z 27 kwietnia 2005 r. w sprawie Europejskiego Nakazu Aresztowania ową nieusuwalną w drodze wykładni sprzeczność. Otóż według TK zakaz ekstradycji obywatela polskiego, sformułowany w art. 55 ust. 1 Konstytucji, miał charakter absolutny i wyrażał prawo obywatela RP do odpowiedzialności karnej przed sądem polskim. Przekazanie go na podstawie europejskiego nakazu aresztowania (ENA) innemu państwu członkowskiemu Unii Europejskiej miałoby charakter naruszenia istoty tego zakazu. Rozwiązaniem wskazanym przez TK było wprowadzenie do art. 55 ust. 1 wyjątku od zasady ekstradycji, a w konsekwencji umożliwienie zgodnej z prawem polskim implementacji decyzji ramowej w sprawie ENA¹⁶. Jak wiadomo, art. 55 Konstytucji został zmieniony ustawą z 8 września 2006 r. o zmianie Konstytucji w taki sposób, by prawidłowa implementacja była możliwa.

Jednocześnie jednak Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że współobowiązywanie na terenie Polski podsystemów regulacji prawnych pochodzących z różnych centrów prawodawczych, oznacza w konsekwencji, iż winny one koegzystować na zasadzie obopólnie przyjaznej wykładni i kooperatywnego

¹⁵ Zob. wyrok z 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, pkt 6.4

¹⁶ Zob. wyrok z 27 kwietnia 2005 r., sygn. P 1/05, pkt. 4.2 oraz 5.

współstosowania¹⁷. Jest to o tyle ułatwione, że Konstytucja RP oraz prawo unijne oparte są na tym samym zespole wspólnych wartości wyznaczających naturę demokratycznego państwa prawnego oraz katalog i treść praw podstawowych¹⁸. TK posłużył się pojęciem wykładni „przyjaznej prawu europejskiemu”¹⁹ wypełniając treścią konstytucyjną zasadę przychylności procesowi integracji europejskiej, którą wyinterpretował we wcześniejszym orzecznictwie z treści preambuły oraz z art. 9 Konstytucji²⁰.

Konsekwencje zastosowania wykładni przyjaznej prawu europejskiemu widoczne są w stanowisku TK w sprawie zarzutu o istnieniu sprzeczności między art. 62 ust. 1 Konstytucji RP, a obowiązującym w chwili akcesji Polski do Unii art. 19 ust. 1 TWE, w którym przewidziano, że: „Każdy obywatel Unii mający miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie jest obywatelem, ma prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych w Państwie Członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania, na takich samych zasadach jak obywatele tego Państwa [...]”.

Art. 62 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że: „Obywatel polski ma prawo [...] wybierania [...] przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat”.

Zarzut niezgodności uzasadniano m.in. tym, że w rezultacie akceptacji art. 19 ust. 1 TWE prawa obywatelskie zagwarantowane w Konstytucji dla obywateli polskich zostałyby „bezprawnie” rozciągane na inne osoby, przez co ograniczono by prawa obywatelskie gwarantowane w Konstytucji. Polska przestałaby być „dobrem wspólnym obywateli polskich”, a stałaby się „dobrem wspólnym obywateli Unii Europejskiej”.

TK uznał, że argumenty te zakładają, iż wszystkie prawa przyznane w Konstytucji obywatelom polskim charakteryzuje swoista ekskluzywność. Miałaby być ona rozumiana w ten sposób, że jeżeli dane prawo przyznane zostało obywatelowi polskiemu, to nie można go ponadto przyznać obywatelom innych państw, w tym obywatelom Unii Europejskiej (jakkolwiek obywatele polscy są też obywatelami Unii).

Zdaniem TK tak pojmowana „ekskluzywność” konstytucyjnych praw obywateli nie znajduje jednoznacznego uzasadnienia w postanowieniach samej Konstytucji. W szczególności nie każde rozciągnięcie określonego prawa obywatelskiego na inne osoby prowadzi do naruszenia gwarancji konstytucyjnej udzielonej temu prawu.

¹⁷ Zob. wyrok K 18/04, op. cit., pkt 2.2.

¹⁸ Ibidem, pkt 8.3.

¹⁹ Ibidem, pkt 6.4.

²⁰ Zob. wyrok z 27 maja 2003 r., sygn. K 11/03, pkt 16.

Ustanowione w art. 19 ust. 1 TWE czynne i bierne prawo wyborcze do organów samorządu terytorialnego, stwierdził TK, jest pochodną obywatelstwa Unii. Jest także praktycznym wyrazem stosowania zasady równości i zasady niedyskryminacji, a także konsekwencją prawa do swobodnego przemieszczania się i wolności osiedlania na terytorium dowolnego państwa członkowskiego Unii. Zgoda państw członkowskich na swobodę przemieszczania nie miałaby zresztą pełnego praktycznego znaczenia bez prawa udziału w wyborach do organów przedstawicielskich w miejscu osiedlenia (i to przy korzystaniu z praw wyborczych na warunkach określanych przez właściwe terytorialnie państwo).

Z powyższych względów TK orzekł, że zarzucana sprzeczność między art. 19 ust. 1 TWE a art. 62 ust. 1 Konstytucji nie występuje.

5. Przedstawiona przez TK konstrukcja interpretacyjna skłania do rozważenia, czy art. 11 ust. 1 Konstytucji można rozumieć w taki sposób, że nie tylko obywatele polscy mogą zrzeszać się w partiach politycznych.

Zdaniem Rady Legislacyjnej (RL) dopuszczalne jest przyjęcie interpretacji zakładającej, że art. 11 ust. 1 Konstytucji nie stoi na przeszkodzie rozwiązaniom ustawowym dopuszczającym członkostwo w partiach politycznych obywateli UE stale zamieszkujących w Polsce. RL uznała, że art. 11 ust. 1 kreuje bardzo istotne prawo podmiotowe jednostki, a przy tym nie ma charakteru ekskluzywnego. Rada Legislacyjna poszła zatem podobnym tokiem rozumowania, jak Trybunał Konstytucyjny w przywołanym wyżej wyroku w sprawie K 18/04.

Według RL można, w drodze ustawy, stworzyć prawo obywateli UE do zrzeszania się w działających w Polsce partiach politycznych, aby mogli oni wpływać na kierunki polityki samorządu terytorialnego oraz polityki Unii Europejskiej. Prawo takie byłoby spójne z istniejącymi już rozwiązaniami przynajmniej obywatelom UE zamieszkującym w Polsce czynne i bierne prawo wyborcze do organów samorządu terytorialnego²¹.

To stanowisko znajduje wsparcie w niektórych opracowaniach doktrynalnych. M. Dąbrowski uważa, że użyte w art. 11 ust. 1 Konstytucji pojęcie „polityki państwa” nie obejmuje swoim zakresem działalności samorządu terytorialnego oraz Unii Europejskiej. Udział w wyborach, referendach samorządowych i w wyborach do Parlamentu Europejskiego nie jest przejawem kształtowania polityki państwa, nie jest więc objęty dyspozycją art. 11 ust. 1 Konstytucji. Prze-

²¹ Por. *Opinia dotycząca interpretacji art. 11 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i możliwości ewentualnej nowelizacji ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych*, Przegąd Legislacyjny 2012, nr 4(82), s. 108.

pis ten nie reguluje wolności zrzeszania się w celu kształtowania polityk samorządów terytorialnych i polityki UE²².

Rada Legislacyjna podkreśla, że przyjęta przez nią interpretacja nie wpływa w żadnym wypadku na suwerenność państwa i jego niezależność. Do grupy przysługujących wyłącznie obywatelom polskim praw i wolności politycznych wciąż należą prawo do udziału w wyborach parlamentarnych, prezydenckich, referendum ogólnokrajowym oraz obywatelska inicjatywa ustawodawcza. Obywatele UE zrzeszeni w partiach politycznych nie będą mogli wziąć udziału – czynnego i biernego – w wyborach do organów państwa (Sejmu, Senatu, Prezydenta), jak również nie będą mogli być kandydatami na określone stanowiska państwowe (takie jak np. Rzecznik Praw Obywatelskich, Prezes Narodowego Banku Polskiego). Istota suwerenności pozostaje więc nienaruszona, gdyż polska Konstytucja w dalszym ciągu czyni wyłączną domeną obywateli polskich płaszczyznę ogólnokrajową, w pozostałych aspektach życia publicznego dopuszczając uczestnictwo obywateli Unii Europejskiej²³.

* * *

Polska ustawa o partiach politycznych zastrzega, że członkami partii politycznych mogą być obywatele polscy. Zgodnie ze stanowiskiem Komisji Europejskiej takie zastrzeżenie jest sprzeczne z prawem Unii Europejskiej, gdyż pozbawienie obywateli Unii prawa do wstępowania do partii politycznych lub ich zakładania w państwach członkowskich, w których mają miejsce zamieszkania nie będąc ich obywatelami, może przeszkodzić im w efektywnym wykonywaniu prawa do kandydowania w wyborach lokalnych i w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

Usunięcie z ustawy wspomnianego zastrzeżenia nie naruszy art. 11 ust. 1 Konstytucji, jeżeli przyjmie się wykładnię tego przepisu w sposób przyjazny prawu europejskiemu. Stosownie do tej wykładni prawo do bycia członkiem partii politycznej nie ma charakteru ekskluzywnego co oznacza, iż można ustawowo przyznać obywatelom UE prawo do zrzeszania się w działających w Polsce partiach politycznych w celu wpływania na kierunki polityki samorządu terytorialnego oraz polityki Unii Europejskiej. Wyłączną domeną obywateli polskich pozostanie natomiast kształtowanie polityki państwa w wymiarze ogólnokrajowym.

²² Por. M. Dąbrowski, *Konstytucyjny aspekt zrzeszania się cudzoziemców w partiach politycznych w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 2, s. 118–119.

²³ Por. *Opinia ...*, s. 109.

BIBLIOGRAFIA:

- Dąbrowski M., *Konstytucyjny aspekt zrzeszania się cudzoziemców w partiach politycznych w Polsce*, „Przegląd Sejmowy“ 2011, nr 2.
- Opinia dotycząca interpretacji art. 11 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i możliwości ewentualnej nowelizacji ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych*, „Przegląd Legislacyjny” 2012, nr 4(82).
- Sokolewicz W., Komentarz do art. 11, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V., red. L. Garlicki, Warszawa 2007.
- Sułkowski J., Komentarz do art. 11, w: *Konstytucja. Komentarz*, t. I, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

