



Zbiór Orzeczeń

POSTANOWIENIE SĄDU (dziesiąta izba)

z dnia 14 lipca 2020 r. *

Skarga na bezczynność i o stwierdzenie nieważności – Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – Wystąpienie Zjednoczonego Królestwa z Unii – Wnioski o przyjęcie decyzji utrzymującej obywatelstwo Unii w odniesieniu do określonych obywateli Zjednoczonego Królestwa i decyzji w przedmiocie różnych środków dotyczących praw obywateli Zjednoczonego Królestwa – Zajęcie stanowiska przez Komisję – Brak wezwania do działania – Odmowa przyjęcia decyzji utrzymującej obywatelstwo Unii w odniesieniu do określonych obywateli Zjednoczonego Królestwa – Brak interesu prawnego – Skarga oczywiście niedopuszczalna

W sprawie T-627/19

Harry Shindler, zamieszkały w Porto d'Ascoli (Włochy) oraz pozostali skarżący, którzy zostali wymienieni z nazwisk w załączniku¹, reprezentowani przez adwokata J. Foucheta,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, którą reprezentowali F. Erlbacher, C. Giolito i E. Montaguti, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez

Radę Unii Europejskiej, którą reprezentowali M. Bauer i R. Meyer, w charakterze pełnomocników,

interwenient,

mającej za przedmiot, po pierwsze, żądanie stwierdzenia, na podstawie art. 265 TFUE, że Komisja w sposób niezgodny z prawem zaniechała przyjęcia decyzji utrzymującej, po dacie wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii, obywatelstwo Unii w odniesieniu do określonych obywateli tego państwa, którzy nie mieli w tym momencie obywatelstwa państwa członkowskiego Unii, niezależnie od ewentualnego zawarcia umowy określającej warunki owego wystąpienia, i decyzji w przedmiocie różnych środków dotyczących praw obywateli Zjednoczonego Królestwa na wypadek wspomnianego wystąpienia bez zawarcia takiej umowy, a po drugie, żądanie stwierdzenia nieważności, na podstawie art. 263 TFUE, pisma Komisji z dnia 11 września 2019 r. zawierającego odmowę przyjęcia decyzji utrzymującej obywatelstwo Unii w odniesieniu do owych obywateli Zjednoczonego Królestwa,

SĄD (dziesiąta izba),

* Język postępowania: francuski.

¹ Wykaz pozostałych skarżących jest załączony jedynie do wersji doręczonej stronom.

w składzie: A. Kornezov, prezes, J. Passer i K. Kowalik-Bańczyk (sprawozdawczyni), sędziowie,
sekretarz: E. Coulon,
wydaje następujące

Postanowienie²

Okoliczności powstania sporu

- 1 Skarżący, a mianowicie Harry Shindler i inni skarżący, których nazwiska zostały wymienione w załączniku, są obywatelami Zjednoczonego Królestwa, mającymi miejsce zamieszkania – w przypadku pierwszego z nich – we Włoszech, a w przypadku pozostałych – we Francji.
- 2 W dniu 23 czerwca 2016 r. obywatele Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej wypowiedzieli się w referendum za wystąpieniem ich państwa z Unii Europejskiej.
- 3 W dniu 29 marca 2017 r. Zjednoczone Królestwo notyfikowało Radzie Europejskiej zamiar wystąpienia z Unii Europejskiej na mocy art. 50 ust. 2 TUE.
- 4 W dniu 8 czerwca 2017 r. odbyły się w Zjednoczonym Królestwie wybory parlamentarne.
- 5 Decyzją (UE) 2019/476 z dnia 22 marca 2019 r. (Dz.U. 2019, L 80 I, s. 1) Rada Europejska, w porozumieniu ze Zjednoczonym Królestwem, przedłużyła przewidziany w art. 50 ust. 3 TUE termin, z upływem którego, w braku umowy określającej warunki wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii, traktaty przestają mieć zastosowanie do tego państwa. Na mocy art. 1 tej decyzji termin ten miał upłynąć w dniu 12 kwietnia 2019 r. albo w dniu 22 maja 2019 r.
- 6 Decyzją (UE) 2019/584 z dnia 11 kwietnia 2019 r. (Dz.U. 2019, L 101, s. 1) Rada Europejska, w porozumieniu ze Zjednoczonym Królestwem, ponownie przedłużyła termin, o którym mowa w pkt 5 powyżej. Na mocy art. 1 tej decyzji termin ten miał upłynąć co do zasady w dniu 31 października 2019 r.
- 7 W dniu 31 lipca 2019 r. skarżący oraz jeszcze jedna obywatelka Zjednoczonego Królestwa mająca miejsce zamieszkania we Włoszech skierowali do Rady Europejskiej i Rady Unii Europejskiej pismo. Następnego dnia skierowali oni co do istoty identyczne pismo (zwane dalej „pismem z dnia 1 sierpnia 2019 r.”) do Komisji Europejskiej.
- 8 W pismach wymienionych w pkt 7 powyżej skarżący co do istoty zwrócili uwagę Rady Europejskiej, Rady i Komisji na sytuację obywateli Zjednoczonego Królestwa mających miejsce zamieszkania w państwach członkowskich innych niż to ostatnie, w których zbudowali życie prywatne i rodzinne, a w szczególności tych obywateli, którzy podobnie jak oni, opuścili Zjednoczone Królestwo przed ponad piętnastu laty. Skarżący przypomnieli, że zgodnie z „zasadą 15 lat” (15 years rule) obywatele ci nie byli uprawnieni do uczestniczenia w referendum z dnia 23 czerwca 2016 r. ani w wyborach parlamentarnych z dnia 8 czerwca 2017 r., a głosowanie w nich było decydujące dla wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii i utrzymania ich statusu obywateli Unii. W konsekwencji zwrócili się oni do Rady Europejskiej, Rady i Komisji o „stwierdzenie bezczynności” wynikającej z ich „niezgodnego z prawem zaniechania ochrony obywatelstwa Unii [w odniesieniu do tych obywateli]”. Ponadto skarżący wezwali te trzy instytucje do przyjęcia, przed wystąpieniem Zjednoczonego Królestwa z Unii

2 Przedstawione zostały jedynie te punkty niniejszego postanowienia, których publikację Sąd uznał za wskazaną.

przewidzianym na dzień 31 października 2019 r., decyzji utrzymującej obywatelstwo Unii przysługujące owym obywatelom tego państwa po dacie tego wystąpienia, niezależnie od ewentualnego zawarcia umowy określającej warunki owego wystąpienia.

- 9 Komisja odpowiedziała na pismo z dnia 1 sierpnia 2019 r. pismem podpisanym w dniu 11 września 2019 r. (zwanym dalej „pismem z dnia 11 września 2019 r.”). W piśmie z dnia 11 września 2019 r. odrzuciła ona wezwanie do działania sformułowane w piśmie z dnia 1 sierpnia 2019 r. Wyjaśniła przy tym, że od chwili wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii obywatele tego państwa, którzy nie mają obywatelstwa państwa członkowskiego Unii, nie będą już uznawani za obywateli Unii. W konsekwencji Komisja stwierdziła, że traktaty nie pozwalają jej przyjąć decyzji utrzymującej, po owym wystąpieniu, obywatelstwa Unii w odniesieniu do wspomnianych obywateli, którzy nie będą mieli w tym momencie obywatelstwa państwa członkowskiego Unii.

Postępowanie i żądania stron

[...]

- 15 Tytułem środka organizacji postępowania zarządzonego na podstawie art. 89 § 3 lit. a) regulaminu postępowania Sąd zadał pytanie skarżącym. Skarżący udzielili na nie odpowiedzi w wyznaczonym terminie.

[...]

- 17 Skarżący wnoszą do Sądu o:

- „stwierdzenie nieważności wyraźnej odmowy z dnia [11] września 2019 r. [uznania] przez Komisję [...] bezczynności”;
- stwierdzenie, że Komisja w sposób niezgodny z prawem zaniechała przyjęcia, po pierwsze, „decyzji [utrzymującej] obywatelstwo Unii w odniesieniu do skarżących [...], którzy zbudowali życie prywatne i rodzinne w innych państwach członkowskich Unii [...] i którzy nie mieli prawa głosu w procesie decydowania o wystąpieniu [Zjednoczonego Królestwa] z Unii jedynie ze względu na korzystanie ze swobody przemieszczania się [zasada 15 lat], niezależnie od istnienia umowy w przedmiocie [owego] wystąpienia”, a po drugie, „wiążącej decyzji mającej zastosowanie w sposób jednolity w 27 pozostałych państwach członkowskich Unii, w których mieszkają [obywatele] Zjednoczonego Królestwa, ustanawiającej różne środki odnoszące się do wjazdu, pobytu, praw socjalnych i działalności zawodowej [tych obywateli], znajdujące zastosowanie w braku zawarcia umowy w przedmiocie wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii”;
- zasądzenie od Komisji na rzecz każdego z nich kwoty 1500 EUR tytułem zwrotu kosztów.

- 18 Komisja wnosi do Sądu o:

- odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej lub – w razie braku takiego odrzucenia – oddalenie skargi jako oczywiście bezzasadnej;
- obciążenie skarżących kosztami postępowania.

Co do prawa

- 19 Zgodnie z art. 126 regulaminu postępowania, jeżeli skarga jest oczywiście niedopuszczalna, Sąd może, na wniosek sędziego sprawozdawcy, orzec w każdej chwili postanowieniem z uzasadnieniem, bez dalszych czynności procesowych. W niniejszej sprawie Sąd uznaje, że akta sprawy dostarczają mu wystarczających informacji i na podstawie wyżej wymienionego przepisu postanawia orzec bez podjęcia dalszych czynności procesowych.

Co do przedmiotu sporu

[...]

- 22 W drugiej kolejności, ze względu na brzmienie pierwszego z żądań skarżących, a mianowicie żądania stwierdzenia nieważności „wyraźnej odmowy z dnia [11] września 2019 r. [uznania] przez Komisję [...] bezczynności”, skarżący zostali wezwani, w ramach środka organizacji postępowania, o którym mowa w pkt 15 powyżej, do uściślenia, czy skarga jest oparta wyłącznie na art. 265 TFUE, czy też należy ją rozumieć jako zawierającą nie tylko żądania stwierdzenia bezczynności na mocy art. 265 TFUE, ale również żądania stwierdzenia nieważności na mocy art. 263 TFUE. W piśmie złożonym w sekretariacie w dniu 14 lutego 2020 r. skarżący odpowiedzieli, że skarga zawiera zarówno żądania stwierdzenia bezczynności oparte na art. 265 TFUE, jak i żądania stwierdzenia nieważności oparte na art. 263 TFUE.
- 23 Wobec powyższego należy uznać, że w ramach pierwszego żądania skarżący wnoszą do Sądu o stwierdzenie nieważności decyzji zawartej w piśmie z dnia 11 września 2019 r., w której Komisja co do istoty odmówiła przyjęcia decyzji utrzymującej, po dacie wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii i niezależnie od ewentualnego zawarcia umowy określającej warunki owego wystąpienia, obywatelstwo Unii w odniesieniu do określonych obywateli tego państwa, którzy nie mieli w tym momencie obywatelstwa państwa członkowskiego Unii.

[...]

W przedmiocie żądań stwierdzenia nieważności

- 40 Jak zostało wskazane w pkt 23 powyżej, skarżący wnoszą o stwierdzenie nieważności decyzji zawartej w piśmie z dnia 11 września 2019 r.

W przedmiocie dopuszczalności żądań stwierdzenia nieważności

[...]

- 43 W niniejszej sprawie należy zauważyć, że dla celów stwierdzenia „bezczywności” wynikającej z braku przyjęcia przez Komisję decyzji utrzymującej obywatelstwo Unii w odniesieniu do określonych obywateli Zjednoczonego Królestwa w chwili wystąpienia tego państwa z Unii i niezależnie od ewentualnego zawarcia umowy określającej warunki owego wystąpienia, skarżący podnoszą co do istoty trzy zarzuty mające na celu zakwestionowanie utraty obywatelstwa Unii przez tych obywateli. Zarzuty te dotyczą, po pierwsze, naruszenia traktatów, zasady pewności prawa i praw nabytych; po drugie, naruszenia zasady proporcjonalności i prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego; i po trzecie, niezgodnego z prawem pozbawienia prawa do głosowania w referendum w dniu 23 czerwca 2016 r. i w wyborach parlamentarnych w dniu 8 czerwca 2017 r., przy czym owo pozbawienie prawa do głosowania narusza zdaniem skarżących „zasadę kontrydiktoryjności”, prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego oraz „zasadę równości wobec prawa głosu”.

44 Tymczasem pismem z dnia 11 września 2019 r., którego dotyczą żądania stwierdzenia nieważności, Komisja odmówiła konkretnie przyjęcia decyzji utrzymującej obywatelstwo Unii w odniesieniu do określonych obywateli Zjednoczonego Królestwa. Co za tym idzie, chociaż zarzuty i argumenty wymienione w pkt 43 powyżej są skierowane przeciwko „bezczynności”, należy je rozumieć jako podniesione również na poparcie żądań stwierdzenia nieważności.

45 [...]

W przedmiocie dopuszczalności zarzutów podniesionych na poparcie żądań stwierdzenia nieważności

46 Należy zbadać z urzędu, czy skarżący mają interes w powoływaniu zarzutów przedstawionych na poparcie żądań stwierdzenia nieważności i wymienionych w pkt 43 powyżej.

47 Trzeba bowiem przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, po pierwsze, skarżący nie może mieć uzasadnionego interesu w stwierdzeniu nieważności decyzji, której potwierdzenia w stosunku do niego jest już pewien, a po drugie, zarzut mający na celu stwierdzenie nieważności jest niedopuszczalny z uwagi na brak interesu prawnego, jeżeli, nawet gdyby ten zarzut okazał się zasadny, stwierdzenie nieważności zaskarżonego aktu w oparciu o tenże zarzut nie będzie mogło przynieść korzyści skarżącemu (zob. wyroki: z dnia 9 czerwca 2011 r., *Evropaïki Dynamiki/EBC*, C-401/09 P, EU:C:2011:370, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 27 marca 2019 r., *Canadian Solar Emea i in./Rada*, C-236/17 P, EU:C:2019:258, pkt 93).

48 Co za tym idzie, skarżący nie jest w stanie uzasadnić interesu w żądaniu stwierdzenia nieważności decyzji w oparciu o określony zarzut, w sytuacji gdy dana instytucja nie dysponuje żadnym marginesem uznania i jest zobowiązana działać w sposób, w jaki to zrobiła. W takim przypadku kompetencji związanej, stwierdzenie nieważności owej decyzji w oparciu o taki zarzut może prowadzić wyłącznie do wydania nowej decyzji identycznej w zakresie rozstrzygnięcia z decyzją, której nieważność stwierdzono (zob. podobnie wyroki: z dnia 6 lipca 1983 r., *Geist/Komisja*, 117/81, EU:C:1983:191, pkt 7; z dnia 20 maja 1987 r., *Souna/Komisja*, 432/85, EU:C:1987:236, pkt 20; z dnia 28 listopada 2019 r., *Portigon/CRU*, T-365/16, EU:T:2019:824, pkt 192).

49 Skarżący tym bardziej nie jest w stanie uzasadnić interesu w żądaniu stwierdzenia nieważności decyzji w sprawie odmowy działania w danej dziedzinie w oparciu o określony zarzut, w sytuacji, gdy w każdym razie dana instytucja nie ma kompetencji do działania w tej dziedzinie, skutkiem czego stwierdzenie nieważności takiej decyzji w oparciu o ten zarzut może prowadzić wyłącznie do wydania nowej decyzji w sprawie odmowy działania w owej dziedzinie.

50 W niniejszej sprawie stwierdzenie nieważności decyzji zawartej w piśmie z dnia 11 września 2019 r. w oparciu o zarzuty wymienione w pkt 43 powyżej mogłoby przynieść skarżącym korzyść wyłącznie wtedy, gdyby Komisja, zastosowawszy się do wezwania do działania sformułowanego w piśmie z dnia 1 sierpnia 2019 r., sama przyjęła następnie wiążący akt utrzymujący, po dacie wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii, obywatelstwo Unii w odniesieniu do określonych obywateli tego państwa.

51 Tymczasem należy przypomnieć, że zgodnie z art. 13 ust. 2 TUE każda instytucja działa w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy traktatów, zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych. Wynika z tego, że Komisja może działać, tak jak twierdzi, wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej na mocy traktatów.

52 Należy zatem zbadać, czy Komisja ma kompetencje do działania w dochodzony przez skarżących sposób.

- 53 W tym względzie, niezależnie od tego, czy wystąpienie Zjednoczonego Królestwa z Unii mogło wiązać się z utratą obywatelstwa Unii przez wszystkich obywateli tego państwa niemających, w momencie tego wystąpienia, obywatelstwa państwa członkowskiego, należy stwierdzić, że żadne postanowienie traktatów ani żaden przepis prawa wtórnego nie upoważnia Komisji do wydawania wiążących aktów mających za przedmiot przyznanie obywatelstwa Unii pewnym kategoriom osób.
- 54 Za brakiem kompetencji Komisji w tym względzie przemawia również fakt, że instytucji tej przysługują co do zasady, zgodnie z art. 17 ust. 2 TUE, jedynie uprawnienia wnioskodawcze.
- 55 Poza tym, mimo że skarżący twierdzą, że Komisja ma kompetencje w zakresie ochrony obywatelstwa Unii w odniesieniu do obywateli Zjednoczonego Królestwa w chwili wystąpienia tego państwa z Unii, nie wskazują oni żadnego przepisu upoważniającego Komisję do samodzielnego wydawania wiążących aktów mających za przedmiot przyznanie obywatelstwa Unii pewnym kategoriom osób lub utrzymanie go. Choć prawdą jest, że w skardze skarżący wymieniają art. 25 akapit drugi TFUE, to wystarczy zauważyć, że to postanowienie przyznaje uprawnienia decyzyjne nie Komisji, a Radzie, Parlamentowi Europejskiemu i państwom członkowskim.
- 56 Wobec powyższego Komisja nie ma, co oczywiste, kompetencji do samodzielnego przyjęcia wiążącego aktu utrzymującego, po dacie wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii, obywatelstwo Unii w odniesieniu do określonych obywateli tego państwa.
- 57 Co za tym idzie, niezależnie od tego, czy wystąpienie Zjednoczonego Królestwa z Unii mogło wiązać się z utratą obywatelstwa Unii przez wszystkich obywateli tego państwa niemających, w momencie tego wystąpienia, obywatelstwa państwa członkowskiego, w omawianej sytuacji Komisja nie miała kompetencji do przyjęcia wiążącego aktu utrzymującego, po dacie tego wystąpienia, obywatelstwo Unii w odniesieniu do pewnych kategorii osób i musiała w związku z tym odmówić przyjęcia aktu, o który wnosili skarżący.
- 58 Wynika z tego, że w razie stwierdzenia nieważności decyzji zawartej w piśmie z dnia 11 września 2019 r. w oparciu o zarzuty wymienione w pkt 43 powyżej, Komisja znalazłaby się w sytuacji oczywistego braku kompetencji i mogłaby wydać wyłącznie nową decyzję o odmowie przyjęcia aktu, o który wnosili skarżący. Tym samym takie stwierdzenie nieważności nie będzie mogło przynieść korzyści skarżącym, co oznacza, że nie wykazali oni posiadania uzasadnionego interesu w podniesieniu zarzutów wymienionych w pkt 43 powyżej. W konsekwencji zarzuty te należy odrzucić jako niedopuszczalne.
- 59 W tych okolicznościach, zważywszy że żądania stwierdzenia nieważności nie zostały oparte na żadnym dopuszczalnym zarzucie, należy uznać je za oczywiście niedopuszczalne.

[...]

- 61 Z całości powyższych rozważań wynika, że skargę należy odrzucić w całości.

[...]

Z powyższych względów

SĄD (dziesiąta izba)

postanawia, co następuje:

1) Skarga zostaje odrzucona.

- 2) **Harry Shindler i pozostali skarżący, którzy zostali wymienieni z nazwisk w załączniku, zostają obciążeni kosztami postępowania, w tym kosztami postępowania w przedmiocie zastosowania środków tymczasowych.**
- 3) **Rada Unii Europejskiej pokrywa własne koszty.**

Sporządzono w Luksemburgu w dniu 14 lipca 2020 r.

Sekretarz
E. Coulon

Prezes
A. Kornezov