



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 5 września 2023 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Obywatelstwo Unii Europejskiej – Artykuł 20 TFUE – Artykuł 7 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Osoba mająca obywatelstwo państwa członkowskiego i obywatelstwo państwa trzeciego – Utrata z mocy prawa obywatelstwa państwa członkowskiego z dniem ukończenia 22. roku życia z powodu braku rzeczywistego związku z tym państwem członkowskim w przypadku niezłożenia wniosku o zachowanie obywatelstwa przed tym dniem – Utrata statusu obywatela Unii – Ocena proporcjonalności skutków takiej utraty w świetle prawa Unii – Termin zawity

W sprawie C-689/21

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Østre Landsret (sąd apelacyjny regionu wschodniego, Dania) postanowieniem z dnia 11 października 2021 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 16 listopada 2021 r., w postępowaniu:

X

przeciwko

Udlændinge- og Integrationsministeriet,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, L. Bay Larsen, wiceprezes, A. Prechal, C. Lycourgos (sprawozdawca), E. Regan, P.G. Xuereb, L.S. Rossi, D. Gratsias i M.L. Arastey Sahún, prezesi izb, S. Rodin, F. Biltgen, N. Piçarra, N. Wahl, I. Ziemele i J. Passer, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Szpunar,

sekretarz: C. Strömholm, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 4 października 2022 r.,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu X – E.O.R. Khawaja, advokat,

* Język postępowania: duński.

- w imieniu rządu duńskiego – V. Pasternak Jørgensen i M. Søndahl Wolff, w charakterze pełnomocników, które wspierali R. Holdgaard i A.K. Rasmussen, advokater,
 - w imieniu rządu francuskiego – A. Daniel, A.-L. Desjonquères i J. Illouz, w charakterze pełnomocników,
 - w imieniu Komisji Europejskiej – L. Grønfeldt i E. Montaguti, w charakterze pełnomocników,
- po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 26 stycznia 2023 r.,
wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 20 TFUE i art. 7 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”).
- 2 Wniosek ten został przedstawiony w ramach sporu między X a Udlændinge- og Integrationsministeriet (ministerstwem ds. cudzoziemców i integracji, Dania) (zwanym dalej „ministerstwem”) w przedmiocie utraty przez X obywatelstwa duńskiego.

Ramy prawne

Prawo Unii

- 3 Artykuł 20 TFUE stanowi:

„1. Ustanawia się obywatelstwo Unii [Europejskiej]. Obywatelem Unii jest każda osoba mająca obywatelstwo państwa członkowskiego. Obywatelstwo Unii ma charakter dodatkowy w stosunku do obywatelstwa krajowego, nie zastępując go jednak.

2. 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;

[...]”.
- 4 Zgodnie z art. 7 karty każdy ma prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, domu i komunikowania się.

- 5 Deklaracja nr 2 w sprawie obywatelstwa państwa członkowskiego załączona przez państwa członkowskie do Aktu końcowego Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.U. 1992, C 191, s. 98, zwana dalej „deklaracją nr 2”) ma następujące brzmienie:

„Konferencja oświadcza, że jeżeli w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską jest mowa o obywatelach państw członkowskich, kwestia posiadania przez daną osobę obywatelstwa takiego czy innego państwa członkowskiego jest rozstrzygana wyłącznie w oparciu o prawo krajowe danego państwa członkowskiego. [...]”.

- 6 Zgodnie z częścią A decyzji szefów państw lub rządów zebranych w ramach Rady Europejskiej w Edynburgu w dniach 11 i 12 grudnia 1992 r. dotyczącej niektórych problemów poruszonych przez Danię w kwestii Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.U. 1992, C 348, s. 1, zwanej dalej „decyzją z Edynburga”):

„Postanowienia części drugiej Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską dotyczącej obywatelstwa Unii przyznają obywatelom państw członkowskich określone w tej części dodatkowe prawa i ochronę. Nie zastępują one w żadnym razie obywatelstwa krajowego. Kwestia posiadania przez daną osobę obywatelstwa państwa członkowskiego jest rozstrzygana wyłącznie w oparciu o prawo krajowe danego państwa członkowskiego”.

Prawo duńskie

- 7 Paragraf 8 ust. 1 lov om dansk indfødsret (ustawy o obywatelstwie duńskim) w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym (zwanej dalej „ustawą o obywatelstwie”), przewiduje:

„Osoba urodzona za granicą, która nigdy nie zamieszkiwała w Danii i która nie przebywała na jej terytorium w okolicznościach wskazujących na bliski związek z Danią, traci obywatelstwo duńskie z chwilą ukończenia 22. roku życia, chyba że tym samym stałaby się bezpaństwowcem. Minister do spraw uchodźców, migrantów i integracji lub osoba przez niego upoważniona może jednak, na wniosek złożony przed tym dniem, zezwolić na zachowanie obywatelstwa”.

- 8 Zgodnie z cirkulæreskrivelse om naturalisation nr. 10873 (okólnikiem nr 10873 w sprawie nadania obywatelstwa) z dnia 13 października 2015 r., w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym (zwanym dalej „okólnikiem w sprawie nadania obywatelstwa”) byli obywatele duńscy, którzy utracili obywatelstwo duńskie na mocy § 8 ust. 1 ustawy o obywatelstwie, muszą celem odzyskania tego obywatelstwa co do zasady spełnić ogólne ustawowe wymogi nabycia obywatelstwa duńskiego. Zgodnie § 5 ust. 1 tego okólnika osoba składająca wniosek o nadanie obywatelstwa powinna w chwili jego złożenia zamieszkiwać na terenie państwa duńskiego. Na podstawie § 7 wspomnianego okólnika od osoby składającej wniosek o nadanie obywatelstwa wymaga się nieprzerwanego dziesięcioletniego pobytu na terytorium Królestwa Danii.
- 9 W oparciu o § 13 owego okólnika w związku z pkt 3 załącznika nr 1 do tego okólnika ogólne wymogi dotyczące pobytu mogą zostać złagodzone w odniesieniu do osób, które posiadały wcześniej obywatelstwo duńskie lub które są pochodzenia duńskiego.

Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

- 10 X urodziła się w dniu 5 października 1992 r. w Stanach Zjednoczonych Ameryki; jej matka miała obywatelstwo duńskie, natomiast ojciec – obywatelstwo amerykańskie. Od urodzenia posiadała ona obywatelstwo duńskie i amerykańskie. Ma ona brata i siostrę, którzy mieszkają w Stanach Zjednoczonych, przy czym jedno z nich posiada obywatelstwo duńskie. Jej rodzice ani rodzeństwo nie zamieszkują w Danii.
- 11 W dniu 17 listopada 2014 r., to jest po ukończeniu 22. roku życia, X złożyła do ministerstwa wnioski o zachowanie obywatelstwa duńskiego.
- 12 Na podstawie informacji zawartych w tym wniosku ministerstwo ustaliło, że przed ukończeniem 22. roku życia X przebywała w Danii przez maksymalnie 44 tygodnie. X oświadczyła również, że po ukończeniu 22. roku życia przebywała w Danii przez pięć tygodni oraz że w 2015 r. była członkinią kadry duńskiej reprezentacji narodowej w koszykówce kobiet. Ponadto X wskazała, że w 2005 r. spędziła mniej więcej trzy–cztery tygodnie we Francji.
- 13 Decyzją z dnia 31 stycznia 2017 r. ministerstwo poinformowało X, że z chwilą ukończenia 22. roku życia utraciła ona obywatelstwo duńskie, zgodnie z § 8 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o obywatelstwie, oraz że nie jest w jej przypadku możliwe zastosowanie odstępstwa przewidzianego w § 8 ust. 1 zdanie drugie tej ustawy, ponieważ wniosek o zachowanie obywatelstwa duńskiego został przez nią złożony po ukończeniu 22. roku życia.
- 14 W decyzji tej wskazano w szczególności, że utratę tę uzasadnia okoliczność, że X nigdy w Danii nie mieszkała oraz nie przebywała na jej terytorium w okolicznościach wskazujących na bliski związek z tym państwem członkowskim w rozumieniu § 8 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o obywatelstwie, zaś jej pobyty na terytorium krajowym przed ukończeniem 22. roku życia nie przekroczyły 44 tygodni.
- 15 W dniu 9 lutego 2018 r. X wniosła do Københavns byret (sądu miejskiego w Kopenhadze, Dania) skargę o stwierdzenie nieważności wspomnianej w pkt 13 niniejszego wyroku decyzji z dnia 31 stycznia 2017 r. i o ponowne rozpatrzenie sprawy. Postanowieniem z dnia 3 kwietnia 2020 r. sprawę przekazano do Østre Landsret (sądu apelacyjnego regionu wschodniego, Dania), który jest sądem odsyłającym w niniejszej sprawie.
- 16 Na poparcie swojej skargi przed tym sądem X podnosi, że chociaż utrzymanie rzeczywistego związku i ochrona szczególnego stosunku solidarności i lojalności między państwem członkowskim stanowi uzasadniony cel, to automatyczna i niepodlegająca żadnym wyjątkom utrata obywatelstwa duńskiego przewidziana przez § 8 ust. 1 ustawy o obywatelstwie nie jest proporcjonalna względem tego celu, a tym samym jest niezgodna z art. 20 TFUE w związku z art. 7 karty.
- 17 W przekonaniu X przepisy dotyczące utraty obywatelstwa można uznać za proporcjonalne jedynie wówczas, gdy – jak wynika z wyroku z dnia 12 marca 2019 r., Tjebbes i in. (C-221/17, EU:C:2019:189) – uregulowanie krajowe dopuszcza jednocześnie bardzo łatwe odzyskanie tego obywatelstwa. Tymczasem przepisy duńskie nie przewidują takiego łatwego odzyskania obywatelstwa. Ponadto, jak wskazuje X, zgodnie z prawem duńskim odzyskanie obywatelstwa nie następuje ex tunc.

- 18 Ministerstwo jest zdania, że ocena zgodności z prawem i proporcjonalności § 8 ust. 1 ustawy o obywatelstwie w odniesieniu do osób, które w chwili złożenia wniosku o zachowanie obywatelstwa duńskiego ukończyły już 22. rok życia, musi się zasadzać na ogólnej ocenie duńskiego reżimu prawnego utraty i odzyskania tego obywatelstwa. Ustawodawca duński miał bowiem przyjąć, że osoby urodzone za granicą, które nie zamieszkiwały na terytorium Królestwa Danii ani nie przebywały na terytorium tego państwa przez wystarczająco długi okres, stopniowo tracą więzi lojalności i solidarności z Danią, a także związek łączący ich z tym państwem członkowskim, dlatego też w odniesieniu do tych osób proporcjonalne jest dokonanie rozróżnienia między ich sytuacją prawną przed ukończeniem 22. roku życia oraz po osiągnięciu tego wieku. Proporcjonalność utraty obywatelstwa duńskiego z mocy prawa przez osoby, które ukończyły 22. rok życia, należy także oceniać w świetle szczególnie łagodnych zasad dotyczących zachowania obywatelstwa przed osiągnięciem tego wieku.
- 19 Ponadto ministerstwo wskazuje, że o zgodności z prawem i proporcjonalności krajowych przepisów dotyczących utraty obywatelstwa duńskiego świadczy okoliczność, że istnieje możliwość podjęcia decyzji o zachowaniu tego obywatelstwa, w oparciu o indywidualną ocenę, przeprowadzoną na podstawie wniosku o zachowanie owego obywatelstwa, złożonego możliwie jak najbliżej dnia, w którym zainteresowana osoba kończy 22. rok życia, która to data została wymieniona w § 8 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o obywatelstwie.
- 20 W tym kontekście sąd odsyłający opisał w pierwszej kolejności praktykę administracyjną ministerstwa w odniesieniu do stosowania § 8 ust. 1 ustawy o obywatelstwie. Po pierwsze, jeśli chodzi o ocenę istnienia „bliskiego związku z Danią” w rozumieniu § 8 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o obywatelstwie, wprowadzono rozróżnienie stosownie do tego, czy długość pobytu zainteresowanej osoby w Danii przed ukończeniem 22. roku życia nie przekracza roku, czy go przekracza. Jeżeli długość pobytu wynosiła co najmniej rok, właściwe organy uznają, że istnieje wystarczająco bliski związek z Królestwem Danii, aby uzasadnić zachowanie obywatelstwa duńskiego. Natomiast w tej drugiej sytuacji wymogi dotyczące tego bliskiego związku są zdaniem sądu odsyłającego ostrzejsze, jako że zainteresowana osoba jest zobowiązana wykazać, że krótsze pobyty są mimo wszystko wyrazem „szczególnie bliskiego związku z Danią”.
- 21 Po drugie, co się tyczy możliwości dopuszczenia zachowania obywatelstwa duńskiego zgodnie z § 8 ust. 1 zdanie drugie ustawy o obywatelstwie, według sądu odsyłającego nacisk kładzie się na szereg innych elementów, takich jak całkowita długość pobytu wnioskodawcy na terytorium Królestwa Danii; liczba pobytów w tym państwie członkowskim; okoliczność, że pobyty miały miejsce na krótko przed ukończeniem 22. roku życia lub wiele lat wcześniej oraz okoliczność, że wnioskodawca posługuje się biegle językiem duńskim, a ponadto wykazuje bliski związek z tym państwem członkowskim, na przykład ze względu na kontakty z duńskimi krewnymi lub relacje z duńskimi organizacjami lub inne.
- 22 W drugiej kolejności sąd odsyłający uściślił, że w następstwie ogłoszenia wyroku z dnia 12 marca 2019 r., Tjebbes i in. (C-221/17, EU:C:2019:189), wyjaśnione zostało rozumienie § 8 ust. 1 ustawy o obywatelstwie. Od tego momentu jasne jest, że w przypadku wniosków o zachowanie obywatelstwa duńskiego złożonych przed ukończeniem 22. roku życia ministerstwo powinno brać pod uwagę szereg dodatkowych czynników w celu dokonania indywidualnej oceny proporcjonalności skutków, jakie w świetle prawa Unii wiążą się z utratą tego obywatelstwa, a tym samym obywatelstwa Unii. W tym względzie ministerstwo powinno zbadać, czy w świetle prawa Unii skutki utraty obywatelstwa Unii są proporcjonalne do celu przyświecającego utracie tego obywatelstwa, a mianowicie zapewnieniu istnienia rzeczywistego związku z Królestwem Danii.

- 23 Zdaniem sądu odsyłającego w związku z wyrokiem z dnia 12 marca 2019 r., Tjebbes i in. (C-221/17, EU:C:2019:189), powstały wątpliwości co do zgodności utraty obywatelstwa duńskiego, a także – w stosownym przypadku – obywatelstwa Unii, która zgodnie z § 8 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o obywatelstwie następuje z mocy prawa i bez wyjątków z chwilą ukończenia 22. roku życia, z art. 20 TFUE w związku z art. 7 karty, biorąc również pod uwagę trudny dostęp do odzyskania tego obywatelstwa w drodze jego nadania po przekroczeniu tego wieku. Sąd ten wyjaśnia w tym względzie, że w razie utraty wspomnianego obywatelstwa byli obywatele duńscy powinni co do zasady spełnić ogólne wymogi nadania obywatelstwa, nawet jeśli wymogi te mogą zostać złagodzone w pewnym stopniu w odniesieniu do długości pobytu w Danii.
- 24 W tych okolicznościach Østre Landsret (sąd apelacyjny regionu wschodniego) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 20 TFUE w związku z art. 7 [karty] stoją na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego, takiemu jak to rozpatrywane w postępowaniu głównym, zgodnie z którym do utraty obywatelstwa tego państwa członkowskiego dochodzi co do zasady z mocy prawa z chwilą ukończenia 22. roku życia w przypadku osób urodzonych poza tym państwem członkowskim, które nigdy nie zamieszkiwały w tym państwie członkowskim i które nigdy nie przebywały na jego terytorium w okolicznościach wskazujących na bliski związek z tym państwem członkowskim, co oznacza, że osoby, które nie posiadają jednocześnie obywatelstwa innego państwa członkowskiego, zostają pozbawione przysługującego im statusu obywatela Unii oraz związanych z tym statusem praw, mając na uwadze, iż z uregulowania rozpatrywanego w postępowaniu głównym wynika, że:

- a) domniemywa się, iż bliski związek z państwem członkowskim istnieje w szczególności po upływie trwającego łącznie jeden rok pobytu w owym państwie członkowskim,
- b) w razie złożenia wniosku o zachowanie obywatelstwa przed ukończeniem przez daną osobę 22. roku życia można uzyskać na mniej restrykcyjnych warunkach zezwolenie na zachowanie obywatelstwa państwa członkowskiego, zaś w tym celu właściwe organy mają badać konsekwencje utraty obywatelstwa, oraz
- c) utracone obywatelstwo może zostać odzyskane po ukończeniu przez zainteresowaną osobę 22. roku życia jedynie w drodze naturalizacji, która jest obwarowana szeregiem wymogów [w drodze nadania obywatelstwa, które jest obwarowane szeregiem wymogów], w tym wymogiem nieprzerwanego pobytu w państwie członkowskim przez dłuższy okres, przy czym ów okres pobytu może zostać nieco skrócony w odniesieniu do byłych obywateli tego państwa członkowskiego?”.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

- 25 Poprzez zadane pytanie sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 20 TFUE w związku z art. 7 karty należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego, zgodnie z którym jego obywatele, urodzeni poza terytorium tego państwa, którzy nigdy w nim nie zamieszkiwali i nigdy nie przebywali na jego terytorium w okolicznościach wskazujących na rzeczywisty związek z tym państwem członkowskim, tracą z mocy prawa jego obywatelstwo z chwilą ukończenia 22. roku życia, co powoduje, że osoby, które nie posiadają jednocześnie obywatelstwa innego państwa

członkowskiego, tracą status obywatela Unii oraz związane z tym statusem prawa, lecz które dopuszcza, by właściwe organy, w razie złożenia przez takiego obywatela wniosku o zachowanie obywatelstwa w trakcie roku poprzedzającego ukończenie przez niego 22. roku życia, dokonały oceny proporcjonalności skutków jego utraty w świetle prawa Unii, i w stosownym przypadku podjęły decyzję o zachowaniu wspomnianego obywatelstwa.

- 26 Na wstępie należy zaznaczyć, że rząd duński zwrócił się do Trybunału o uwzględnienie, do celów wydania orzeczenia, decyzji z Edynburga, z której wynika, że Królestwo Danii, po pierwsze, dysponuje szerokim zakresem uznania w odniesieniu do określania przesłanek nabycia i utraty obywatelstwa, a po drugie, zajęło specyficzne stanowisko względem obywatelstwa Unii. Jak wskazał rzecznik generalny w pkt 50 opinii, odnośne fragmenty tej decyzji, które dotyczą obywatelstwa Unii, sformułowane są w ten sam sposób co fragmenty dotyczące tej kwestii zawarte w deklaracji nr 2.
- 27 Z pewnością decyzję z Edynburga i deklarację nr 2, przyjęte celem wyjaśnienia kwestii wyznaczenia podmiotowego zakresu stosowania przepisów prawa Unii odnoszących się do pojęcia „obywatela”, należy wziąć pod uwagę jako instrumenty wykładni traktatu UE, w szczególności w celu określenia jego podmiotowego zakresu stosowania (zob. podobnie wyrok z dnia 2 marca 2010 r., Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, pkt 40).
- 28 Niemniej zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, mimo że określanie przesłanek nabycia i utraty obywatelstwa należy zgodnie z prawem międzynarodowym do kompetencji państw członkowskich, fakt, że dana dziedzina należy do zakresu właściwości państw członkowskich, nie stoi na przeszkodzie temu, żeby w sytuacjach objętych prawem Unii odnośne normy prawa krajowego były zgodne z tym prawem (wyroki: z dnia 2 marca 2010 r., Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, pkt 39, 41; a także z dnia 12 marca 2019 r., Tjebbes i in., C-221/17, EU:C:2019:189, pkt 30).
- 29 Tymczasem w art. 20 TFUE przyznano wszystkim osobom posiadającym obywatelstwo państwa członkowskiego status obywatela Unii, który powinien stanowić podstawowy status obywateli państw członkowskich [wyrok z dnia 18 stycznia 2022 r., Wiener Landesregierung (Cofnięcie promesy nadania obywatelstwa), C-118/20, EU:C:2022:34, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 30 W związku z tym sytuacja obywateli Unii, którzy, tak jak skarżąca w postępowaniu głównym, posiadają jedynie obywatelstwo jednego państwa członkowskiego i którzy w wyniku utraty tego obywatelstwa tracą status nadany im w art. 20 TFUE i związane z nim prawa, należy, ze względu na swój charakter i skutki, do zakresu prawa Unii. Co za tym idzie, państwa członkowskie winny wykonywać swoje kompetencje w dziedzinie dotyczącej obywatelstwa z poszanowaniem prawa Unii, a zwłaszcza zasady proporcjonalności [wyroki: z dnia 2 marca 2010 r., Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, pkt 42, 45; z dnia 12 marca 2019 r., Tjebbes i in., C-221/17, EU:C:2019:189, pkt 32; z dnia 18 stycznia 2022 r., Wiener Landesregierung (Cofnięcie promesy nadania obywatelstwa), C-118/20, EU:C:2022:34, pkt 51].
- 31 W tym kontekście Trybunał orzekł już, że państwo członkowskie ma prawo chcieć chronić szczególny stosunek solidarności i lojalności pomiędzy tym państwem a jego obywatelami oraz wzajemność praw i obowiązków leżących u podstaw więzi obywatelstwa [wyroki: z dnia 2 marca 2010 r., Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, pkt 51; z dnia 12 marca 2019 r., Tjebbes i in., C-221/17, EU:C:2019:189, pkt 33; z dnia 18 stycznia 2022 r., Wiener Landesregierung (Cofnięcie promesy nadania obywatelstwa), C-118/20, EU:C:2022:34, pkt 52].

- 32 W ramach wykonywania swojej kompetencji do określania przesłanek nabycia i utraty obywatelstwa państwo członkowskie ma prawo uznać, że obywatelstwo stanowi wyraz rzeczywistego związku między państwem a jego obywatelami, i w konsekwencji z brakiem lub ustaniem takiego rzeczywistego związku powiązać utratę obywatelstwa (zob. podobnie wyrok z dnia 12 marca 2019 r., Tjebbes i in., C-221/17, EU:C:2019:189, pkt 35).
- 33 W niniejszej sprawie zgodnie z § 8 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o obywatelstwie obywatele duńscy urodzeni za granicą, którzy nigdy nie zamieszkiwali w Danii ani nie przebywali na jej terytorium w okolicznościach wskazujących na rzeczywisty związek z tym państwem, tracą obywatelstwo duńskie z chwilą ukończenia 22. roku życia, chyba że tym samym staliby się bezpaństwowcami.
- 34 Zgodnie z informacjami podanymi przez sąd odsyłający z prac przygotowawczych dotyczących § 8 ustawy o obywatelstwie wynika, że celem tego przepisu jest zapobieżenie przekazywania obywatelstwa duńskiego z pokolenia na pokolenie osobom zamieszkałym za granicą i niemającym żadnej znajomości Królestwa Danii ani żadnego związku z tym państwem.
- 35 W tym względzie należy zauważyć, że prawo Unii nie stoi na przeszkodzie temu, aby państwo członkowskie przewidziało, że ocena istnienia lub braku rzeczywistego związku z nim była przeprowadzana na podstawie kryteriów takich jak zawarte w § 8 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o obywatelstwie, opartych na miejscu urodzenia i zamieszkania zainteresowanej osoby oraz okolicznościach jej pobytu na terytorium tego państwa, ani temu, aby to państwo członkowskie ograniczyło wspomnianą ocenę do okresu upływającego w dniu ukończenia przez ową osobę 22. roku życia.
- 36 Co celów niniejszej sprawy nie ma potrzeby analizowania zasadności takich kryteriów, jako że w ramach wspomnianej oceny kryteria te nie wprowadzają rozróżnienia między urodzeniem i miejscem zamieszkania lub pobytu zainteresowanej osoby w państwie członkowskim a urodzeniem i miejscem zamieszkania lub pobytu tej osoby w państwie trzecim. Jak bowiem wynika z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, w niniejszej sprawie X nie przedstawiła żadnych informacji pozwalających wykazać, że zamieszkiwała lub przebywała w państwie członkowskim, pomijając kilkutygodniowy okres, przed ukończeniem 22. roku życia.
- 37 W tych okolicznościach prawo Unii nie stoi co do zasady na przeszkodzie temu, aby w sytuacjach takich jak te, o których mowa w § 8 ust. 1 ustawy o obywatelstwie, państwo członkowskie przewidziało, że względów interesu ogólnego, utratę obywatelstwa tego państwa, nawet jeśli utrata ta powoduje w odniesieniu do zainteresowanej osoby utratę statusu obywatela Unii.
- 38 Jednakże zważywszy na znaczenie, jakie prawo pierwotne Unii przypisuje statusowi obywatela Unii, który to status, jak zostało przypomniane w pkt 29 niniejszego wyroku, stanowi podstawowy status obywateli państw członkowskich, to do właściwych krajowych organów i sądów należy ocena, czy utrata obywatelstwa danego państwa członkowskiego, gdy skutkuje ona utratą statusu obywatela Unii i wynikających z niego praw, pozostaje w zgodzie z zasadą proporcjonalności w odniesieniu do konsekwencji, jakie wynikają z niej dla sytuacji zainteresowanej osoby i w danym wypadku członków jej rodziny w świetle prawa Unii (wyroki: z dnia 2 marca 2010 r., Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, pkt 55, 56; z dnia 12 marca 2019 r., Tjebbes i in., C-221/17, EU:C:2019:189, pkt 40).

- 39 Utrata z mocy prawa obywatelstwa danego państwa członkowskiego jest niezgodna z zasadą proporcjonalności, jeżeli odnośne normy krajowe w żadnym momencie nie pozwalają na dokonanie indywidualnej oceny skutków, jakie pociąga za sobą – w świetle prawa Unii – ta utrata w odniesieniu do zainteresowanych osób (wyrok z dnia 12 marca 2019 r., Tjebbes i in., C-221/17, EU:C:2019:189, pkt 41).
- 40 Wynika stąd, że w sytuacji takiej jak ta, która jest przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, kiedy utrata obywatelstwa danego państwa członkowskiego następuje z mocy prawa w chwili osiągnięcia określonego wieku i powoduje utratę statusu obywatela Unii, właściwe krajowe organy i sądy powinny być w stanie dokonać oceny skutków tej utraty obywatelstwa i stosownie do sytuacji umożliwić tej osobie zachowanie jej obywatelstwa lub odzyskanie go ex tunc (zob. podobnie wyrok z dnia 12 marca 2019 r., Tjebbes i in., C-221/17, EU:C:2019:189, pkt 42).
- 41 W tym względzie prawo Unii nie ustanawia żadnego konkretnego terminu na złożenie wniosku o przeprowadzenie takiej oceny. Do wewnętrznego porządku prawnego każdego państwa członkowskiego należy zatem wprowadzenie zasad proceduralnych mających na celu zapewnienie poszanowania praw, które jednostki wywodzą z prawa Unii, w niniejszym przypadku z praw związanych z obywatelstwem Unii, o ile w szczególności te zasady pozostają zgodne z zasadą skuteczności, czyli nie powodują w praktyce, że korzystanie z uprawnień wynikających z porządku prawa Unii stanie się niemożliwe lub nadmiernie utrudnione (zob. podobnie wyroki: z dnia 16 grudnia 1976 r., Rewe-Zentralfinanz i Rewe-Zentral, 33/76, EU:C:1976:188, pkt 5; z dnia 15 kwietnia 2008 r., Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, pkt 46).
- 42 W tym kontekście Trybunał uznał za zgodne z prawem Unii ustalenie rozsądnych terminów do wniesienia środka odwoławczego pod rygorem prekluzji w interesie pewności prawa. Tego rodzaju terminy nie powodują bowiem, by wykonanie praw przyznanych przez porządek prawny Unii stało się praktycznie niemożliwe czy nadmiernie uciążliwe [wyroki: z dnia 12 lutego 2008 r., Kempfer, C-2/06, EU:C:2008:78, pkt 58; z dnia 9 września 2020 r., Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Odrzucenie kolejnego wniosku – Termin do wniesienia skargi), C-651/19, EU:C:2020:681, pkt 53].
- 43 Wynika z tego, że państwa członkowskie mogą ustanowić, w imię zasady pewności prawa, wymóg, by wniosek o zachowanie lub odzyskanie obywatelstwa został złożony do właściwych organów w rozsądnym terminie.
- 44 W niniejszej sprawie § 8 ust. 1 zdanie drugie ustawy o obywatelstwie przewiduje możliwość wystąpienia z wnioskiem o zachowanie obywatelstwa duńskiego przed ukończeniem przez zainteresowaną osobę 22. roku życia. Z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika w tym względzie, że ministerstwo rozróżnia dwie sytuacje, stosownie do tego, czy w chwili złożenia wniosku wnioskodawca ma mniej niż 21 lat, czy też więcej niż 21 lat, lecz mniej niż 22.
- 45 W pierwszej z tych sytuacji ministerstwo po prostu wydaje wnioskodawcy zaświadczenie o posiadaniu obywatelstwa bez rozstrzygnięcia w przedmiocie zachowania obywatelstwa duńskiego po ukończeniu przez niego 22. roku życia. Sąd odsyłający wyjaśnił, że taka praktyka wynika z woli administracji, by ocena wniosków o zachowanie obywatelstwa duńskiego miała miejsce w chwili możliwie najbardziej zbliżonej do dnia, w którym wnioskodawca kończy 22. rok życia.

- 46 Jedynie w drugiej z tych sytuacji, kiedy wniosek o zachowanie obywatelstwa duńskiego zostaje złożony przez wnioskodawcę między jego 21. a 22. urodzinami, ministerstwo przeprowadza – jak wynika z informacji podanych we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym – od chwili ogłoszenia wyroku z dnia 12 marca 2019 r., Tjebbes i in. (C-221/17, EU:C:2019:189), indywidualną ocenę proporcjonalności skutków, w świetle prawa Unii, utraty obywatelstwa duńskiego, a co za tym idzie, statusu obywatela Unii. W tym zakresie ministerstwo ma obowiązek dokonać oceny proporcjonalności tych skutków względem celu realizowanego przez § 8 ustawy o obywatelstwie, to jest zapewnienia istnienia rzeczywistego związku między Królestwem Danii a jego obywatelami.
- 47 Niemniej należy zaznaczyć w pierwszej kolejności, że zgodnie z informacjami, którymi dysponuje Trybunał, ów roczny termin, który zawiera się między 21. a 22. urodzinami zainteresowanej osoby, zaczyna biec nawet wówczas, gdy osoba ta nie została należycie poinformowana przez właściwe organy o tym, że grozi jej bliska utrata z mocy prawa obywatelstwa duńskiego, oraz że przysługuje jej prawo do tego, by w tym terminie wystąpić o zachowanie tego obywatelstwa.
- 48 Tymczasem, mając na uwadze poważne skutki utraty obywatelstwa państwa członkowskiego w sytuacji, gdy utrata ta powoduje utratę statusu obywatela Unii, dla skutecznego wykonywania praw, które obywatel Unii wywodzi z art. 20 TFUE, nie można uznać za zgodne z zasadą skuteczności norm lub praktyk krajowych mogących skutkować uniemożliwieniem osobie, której grozi taka utrata obywatelstwa, wystąpienia o ocenę proporcjonalnego charakteru skutków takiej utraty w świetle prawa Unii, ze względu na upływ terminu na wystąpienie o taką ocenę, w sytuacji, w której osoby tej nie poinformowano należycie o prawie do wystąpienia o wspomnianą ocenę ani o terminie, w którym powinna złożyć odpowiedni wniosek.
- 49 W drugiej kolejności roczny termin, o którym mowa w pkt 47 niniejszego wyroku, upływa w dniu 22. urodzin zainteresowanej osoby, to jest w dniu, w którym zgodnie z duńskimi przepisami powinny być spełnione wymogi pozwalające tej osobie wykazać związek z Królestwem Danii wystarczający, aby mogła zachować jego obywatelstwo. Osoba ta powinna więc być w stanie przywołać, w ramach oceny proporcjonalności w świetle prawa Unii skutków utraty obywatelstwa duńskiego, które właściwy organ zobowiązany jest przeprowadzić, wszystkie istotne w tym celu okoliczności, które mogły mieć miejsce do jej 22. urodzin. Oczywiście jest, że należy przewidzieć możliwość przedstawienia takich okoliczności przez tę samą osobę po ukończeniu przez nią 22. roku życia.
- 50 Wynika z tego, że w sytuacji takiej jak będąca przedmiotem postępowania głównego, w której uregulowanie krajowe przewiduje utratę przez zainteresowaną osobę z mocy prawa obywatelstwa danego państwa członkowskiego, a skutkiem tego – statusu obywatela Unii, z dniem ukończenia przez nią 22. roku życia, osobie tej powinien przysługiwać rozsądny termin na wystąpienie do właściwych organów z wnioskiem o przeprowadzenie oceny proporcjonalności skutków owej utraty, a w stosownym przypadku o zachowanie lub odzyskanie ex tunc tego obywatelstwa. Termin ten powinien zatem w rozsądny sposób wykraczać poza datę ukończenia przez wspomnianą osobę 22. roku życia.
- 51 Aby umożliwić skuteczne wykonywanie praw, które obywatel Unii wywodzi z art. 20 TFUE, ów rozsądny termin na wystąpienie z takim wnioskiem może rozpocząć bieg tylko pod warunkiem, że właściwe organy należycie poinformowały zainteresowaną osobę o utracie lub zbliżającej się utracie obywatelstwa danego państwa członkowskiego z mocy prawa oraz o przysługującym jej prawie do wystąpienia w owym terminie o zachowanie lub odzyskanie ex tunc tego obywatelstwa.

- 52 Jeżeli tak nie jest, z orzecznictwa Trybunału przytoczonego w pkt 40 niniejszego wyroku wynika, że właściwe krajowe organy i sądy powinny być w stanie przeprowadzić, w sposób incydentalny, ocenę proporcjonalności skutków tej utraty obywatelstwa i w danym wypadku umożliwić zainteresowanej osobie odzyskanie ex tunc obywatelstwa w sytuacji, gdy ubiega się ona o wydanie dokumentu podróży lub każdego innego dokumentu poświadczającego jej obywatelstwo, nawet jeżeli wniosek w tym celu został złożony po upływie rozsądnego terminu w rozumieniu przedstawionym w pkt 50 niniejszego wyroku.
- 53 W niniejszej sprawie to do sądu odsyłającego należeć będzie przeprowadzenie takiej oceny lub zapewnienie, że zostanie ona przeprowadzona przez właściwe organy w odpowiedzi na wniosek, o którym mowa w pkt 11 niniejszego wyroku.
- 54 Tego rodzaju ocena wymaga oceny, w świetle prawa Unii, indywidualnej sytuacji zainteresowanej osoby oraz sytuacji jej rodziny celem ustalenia, czy utrata obywatelstwa danego państwa członkowskiego, jeśli powoduje utratę statusu obywatela Unii, pociąga za sobą konsekwencje, które wpłynęłyby w sposób nieproporcjonalny w stosunku do celu zamierzonego przez ustawodawcę krajowego na normalny rozwój jej życia rodzinnego i zawodowego. Wspomniane konsekwencje nie mogą być hipotetyczne lub przypadkowe (wyrok z dnia 12 marca 2019 r., Tjebbes i in., C-221/17, EU:C:2019:189, pkt 44).
- 55 W ramach takiej oceny proporcjonalności w szczególności do właściwych organów krajowych i w danym wypadku do sądów krajowych należy zapewnienie zgodności tego rodzaju utraty obywatelstwa z gwarantowanymi w karcie prawami podstawowymi, nad których przestrzeganiem czuwa Trybunał, a zwłaszcza z prawem do poszanowania życia rodzinnego, ustanowionym w art. 7 karty. Artykuł ten należy rozpatrywać w związku z obowiązkiem uwzględnienia najlepszego interesu dziecka, o którym mowa w art. 24 ust. 2 karty [zob. podobnie wyroki: z dnia 12 marca 2019 r., Tjebbes i in., C-221/17, EU:C:2019:189, pkt 45; z dnia 18 stycznia 2022 r., Wiener Landesregierung (Cofnięcie promesy nadania obywatelstwa), C-118/20, EU:C:2022:34, pkt 61].
- 56 Co się tyczy daty, jaką w okolicznościach niniejszej sprawy właściwe organy powinny wziąć pod uwagę do celów takiej oceny, stanowi ona jednoznacznie dzień, w którym zainteresowana osoba ukończyła 22. rok życia, jako że zgodnie z § 8 ust. 1 ustawy o obywatelstwie wspomniana data stanowi integralną część ustanowionych przez to państwo członkowskie uzasadnionych kryteriów, od spełnienia których zależy zachowanie lub utrata obywatelstwa.
- 57 Wreszcie, jeśli chodzi o wskazaną przez sąd odsyłający i rząd duński otwartą wobec byłych obywateli duńskich, którzy utracili obywatelstwo duńskie, a w związku z tym przysługujący im status obywateli Unii, możliwość odzyskania tego obywatelstwa w drodze nadania obywatelstwa pod warunkiem spełnienia pewnych wymogów, w tym wymogu nieprzerwanego pobytu w Danii przez długi okres, który jednak może zostać w pewnej mierze złagodzony, wystarczy stwierdzić, że brak w prawie krajowym możliwości uzyskania ze strony organów krajowych i ewentualnie sądów krajowych, na zasadach zgodnych z prawem Unii w wykładni przedstawionej w pkt 40 i 43 niniejszego wyroku, oceny w świetle prawa Unii proporcjonalności skutków utraty obywatelstwa danego państwa członkowskiego, mogącej w stosownym przypadku prowadzić do odzyskania ex tunc tego obywatelstwa, nie może zostać skompensowany możliwością jego nadania, bez względu na warunki, nawet korzystne, uzyskania takiego obywatelstwa.

- 58 Jak bowiem wskazał co do istoty rzecznik generalny w pkt 93 i 94 opinii, przyjęcie przeciwnego wniosku oznaczałoby uznanie, że dana osoba może zostać pozbawiona, choćby przez ograniczony okres, możliwości korzystania ze wszystkich praw, jakie jej przysługują w związku z posiadaniem statusu obywatela Unii, przy czym brak jest możliwości przywrócenia tych praw za wspomniany okres.
- 59 Z całości powyższych rozważań wynika, że na zadane pytanie należy odpowiedzieć, iż art. 20 TFUE w związku z art. 7 karty należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego, zgodnie z którym jego obywatele, urodzeni poza terytorium tego państwa, którzy nigdy w nim nie zamieszkiwali i nigdy nie przebywali na jego terytorium w okolicznościach wskazujących na rzeczywisty związek z tym państwem członkowskim, tracą z mocy prawa jego obywatelstwo z chwilą ukończenia 22. roku życia, co powoduje, że osoby, które nie posiadają jednocześnie obywatelstwa innego państwa członkowskiego, tracą status obywatela Unii oraz związane z tym statusem prawa, o ile zainteresowane osoby mają możliwość złożenia w rozsądnym terminie wniosku o zachowanie lub odzyskanie tego obywatelstwa, co pozwala właściwym organom zbadać proporcjonalność skutków utraty tego obywatelstwa w świetle prawa Unii i, w stosownym przypadku, przyznać zachowanie lub odzyskanie ex tunc wspomnianego obywatelstwa. Termin ten powinien w rozsądny sposób wykraczać poza datę ukończenia przez wspomnianą osobę 22. roku życia i może rozpocząć bieg tylko pod warunkiem, że owe organy należycie poinformowały zainteresowaną osobę o utracie lub zbliżającej się utracie jej obywatelstwa oraz o przysługującym jej prawie do złożenia w owym terminie wniosku o zachowanie lub odzyskanie tego obywatelstwa. Jeżeli tak nie jest, owe organy powinny być w stanie przeprowadzić, w sposób incydentalny, taką ocenę w sytuacji, gdy osoba ta ubiega się o wydanie dokumentu podróży lub każdego innego dokumentu poświadczającego jej obywatelstwo.

W przedmiocie kosztów

- 60 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

Artykuł 20 TFUE w związku z art. 7 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej

należy interpretować w ten sposób, że:

nie stoi on na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego, zgodnie z którym jego obywatele, urodzeni poza terytorium tego państwa, którzy nigdy w nim nie zamieszkiwali i nigdy nie przebywali na jego terytorium w okolicznościach wskazujących na rzeczywisty związek z tym państwem członkowskim, tracą z mocy prawa jego obywatelstwo z chwilą ukończenia 22. roku życia, co powoduje, że osoby, które nie posiadają jednocześnie obywatelstwa innego państwa członkowskiego, tracą status obywatela Unii Europejskiej oraz związane z tym statusem prawa, o ile zainteresowane osoby mają możliwość złożenia w rozsądnym terminie wniosku o zachowanie lub odzyskanie tego obywatelstwa, co pozwala właściwym organom zbadać proporcjonalność skutków utraty tego obywatelstwa w świetle prawa Unii i, w stosownym przypadku, przyznać zachowanie lub odzyskanie ex tunc

wspomnianego obywatelstwa. Termin ten powinien w rozsądny sposób wykraczać poza datę ukończenia przez wspomnianą osobę 22. roku życia i może rozpocząć bieg tylko pod warunkiem, że owe organy należycie poinformowały zainteresowaną osobę o utracie lub zbliżającej się utracie jej obywatelstwa oraz o przysługującym jej prawie do złożenia w owym terminie wniosku o zachowanie lub odzyskanie tego obywatelstwa. Jeżeli tak nie jest, owe organy powinny być w stanie przeprowadzić, w sposób incydentalny, taką ocenę w sytuacji, gdy osoba ta ubiega się o wydanie dokumentu podróży lub każdego innego dokumentu poświadczającego jej obywatelstwo.

Podpisy