



## Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (ósma izba)

z dnia 18 kwietnia 2024 r. \*

Odesłanie prejudycjalne – Obywatelstwo Unii – Obywatel Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej mający miejsce zamieszkania w państwie członkowskim – Artykuły 20 i 22 TFUE – Prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim miejsca zamieszkania – Artykuł 50 TUE – Umowa o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej – Skutki wystąpienia państwa członkowskiego z Unii – Wykreślenie z rejestrów wyborców w państwie członkowskim miejsca zamieszkania – Artykuł 39 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Ważność decyzji (UE) 2020/135

W sprawie C-716/22

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez tribunal judiciaire d'Auch (sąd powszechny pierwszej instancji w Auch, Francja) postanowieniem z dnia 15 listopada 2022 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 23 listopada 2022 r., w postępowaniu:

**EP**

przeciwko

**Préfet du Gers,**

**Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE),**

przy udziale:

**Commune de Thoux**, którą reprezentował maire de Thoux,

TRYBUNAŁ (ósma izba),

w składzie: N. Piçarra, prezes izby, N. Jääskinen (sprawozdawca) i M. Gavalec, sędziowie,

rzecznik generalny: A.M. Collins,

sekretarz: N. Mundhenke, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 16 listopada 2023 r.,

\* Język postępowania: francuski.

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu EP – J.-N. Caubet-Hilloutou i J. Fouchet, avocats,
- w imieniu rządu francuskiego – B. Fodda, J. Illouz, E. Leclerc i S. Royon, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu rumuńskiego – E. Gane, O.-C. Ichim i A. Wellman, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Rady Unii Europejskiej – M. Bauer, J. Ciantar i R. Meyer, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej – H. Krämer, E. Montaguti i A. Spina, w charakterze pełnomocników,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wyduje następujący

### Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy ważności decyzji Rady (UE) 2020/135 z dnia 30 stycznia 2020 r. w sprawie zawarcia umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Dz.U. 2020, L 29, s. 1; sprostowanie Dz.U. 2022, L 131, s. 10) oraz wykładni tej decyzji, umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Dz.U. 2020, L 29, s. 7; sprostowanie Dz.U. 2022, L 131, s. 9), przyjętej w dniu 17 października 2019 r., która weszła w życie w dniu 1 lutego 2020 r. (zwanej dalej „umową o wystąpieniu”), art. 6 ust. 3 TUE, art. 1 aktu dotyczącego wyborów członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich, dołączonego do decyzji Rady 76/787/EWWiS, EWG, Euratom z dnia 20 września 1976 r. (Dz.U. 1976, L 278, s. 1), zmienionego decyzją Rady 2002/772/WE, Euratom z dnia 25 czerwca i 23 września 2002 r. (Dz.U. 2002, L 283, s. 1) (zwanego dalej „aktem wyborczym”), art. 1, 7, 11, 21, 39, 41 i 52 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”) oraz wyroków z dnia 12 września 2006 r., Hiszpania/Zjednoczone Królestwo (C-145/04, EU:C:2006:543) i z dnia 9 czerwca 2022 r., Préfet du Gers i Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, zwanego dalej „wyrokiem Préfet du Gers I”, EU:C:2022:449).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy EP, obywatelką Zjednoczonego Królestwa mającą od 1984 r. miejsce zamieszkania we Francji, a préfet du Gers (prefektem departamentu Gers, Francja) i Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) (krajowym instytutem statystyki i badań gospodarczych, Francja) w przedmiocie wykreślenia EP z rejestrów wyborców we Francji i odmowy wpisania jej do odnośnego rejestru wyborców przeznaczonego dla obywateli Unii niebędących obywatelami francuskimi.

## Ramy prawne

### *Prawo Unii*

#### *Traktaty UE i FUE*

3 Artykuł 6 ust. 3 TUE ma następujące brzmienie:

„Prawa podstawowe, zagwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności [sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (zwanej dalej »EKPC«)] oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa”.

4 Artykuł 9 TUE stanowi:

„[...] Obywatelem Unii jest każda osoba mająca obywatelstwo państwa członkowskiego. Obywatelstwo Unii ma charakter dodatkowy w stosunku do obywatelstwa krajowego i nie zastępuje go”.

5 Artykuł 50 TUE przewiduje:

„1. Każde państwo członkowskie może, zgodnie ze swoimi wymogami konstytucyjnymi, podjąć decyzję o wystąpieniu z Unii [Europejskiej].

2. Państwo członkowskie, które podjęło decyzję o wystąpieniu, notyfikuje swój zamiar Radzie Europejskiej. W świetle wytycznych Rady Europejskiej Unia prowadzi negocjacje i zawiera z tym państwem umowę określającą warunki jego wystąpienia, uwzględniając ramy jego przyszłych stosunków z Unią. Umowę tę negocjuje się zgodnie z artykułem 218 ustęp 3 [TFUE]. Jest ona zawierana w imieniu Unii przez Radę [Unii Europejskiej], stanowiącą większość kwalifikowaną po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego.

3. Traktaty przestają mieć zastosowanie do tego państwa od dnia wejścia w życie umowy o wystąpieniu lub, w przypadku jej braku, dwa lata po notyfikacji, o której mowa w ustępie 2, chyba że Rada Europejska w porozumieniu z danym państwem członkowskim podejmie jednomyślnie decyzję o przedłużeniu tego okresu.

[...]”.

6 Artykuł 18 akapit pierwszy TFUE stanowi:

„W zakresie zastosowania traktatów i bez uszczerbku dla postanowień szczególnych, które one przewidują, zakazana jest wszelka dyskryminacja ze względu na przynależność państwową”.

7 Zgodnie z art. 20 TFUE:

„1. Ustanawia się obywatelstwo Unii. 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:

[...]

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;

[...]”.

8 Artykuł 22 TFUE przewiduje:

„1. 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 [...].

2. [...] [K]ażdy obywatel Unii mający miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie jest obywatelem, ma prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania, na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa [...]”.

#### *Karta*

9 Artykuł 39 Karty, zatytułowany „Prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego”, stanowi w ust. 1:

„Każdy obywatel Unii ma prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania, na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa”.

#### *Umowa o wystąpieniu*

10 Umowa o wystąpieniu została zatwierdzona w imieniu Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (EWEA) decyzją 2020/135.

11 Część pierwsza tej umowy, zatytułowana „Postanowienia wspólne”, zawiera art. 1–8 tej umowy. Zgodnie z art. 2 lit. c) i e) rzeczonej umowy:

„Na użytek niniejszej umowy stosuje się następujące definicje:

[...]

c) »obywatel Unii« oznacza każdą osobę posiadającą obywatelstwo państwa członkowskiego;

[...]

e) »okres przejściowy« oznacza okres przewidziany w art. 126”.

- 12 Część druga umowy o wystąpieniu, zatytułowana „Prawa obywatelskie”, obejmuje art. 9–39 rzeczony umowy. Artykuł 9 lit. c) i d) tej umowy stanowi:

„Na użytek niniejszej części i bez uszczerbku dla tytułu III stosuje się następujące definicje:

[...]

c) »państwo przyjmujące« oznacza:

- (i) w przypadku obywateli Unii i członków ich rodzin – Zjednoczone Królestwo, jeżeli korzystali oni tam z prawa pobytu zgodnie z prawem Unii przed zakończeniem okresu przejściowego i potem w dalszym ciągu tam zamieszkują;
- (ii) w przypadku obywateli Zjednoczonego Królestwa i członków ich rodzin – państwo członkowskie, w którym korzystali oni z prawa pobytu zgodnie z prawem Unii przed zakończeniem okresu przejściowego i potem w dalszym ciągu w nim zamieszkują;

d) »państwo miejsca pracy« oznacza:

- (i) w przypadku obywateli Unii – Zjednoczone Królestwo, jeżeli prowadzili tam działalność zarobkową jako pracownicy [przy]graniczni przed zakończeniem okresu przejściowego i potem w dalszym ciągu ją tam prowadzą;
- (ii) w przypadku obywateli Zjednoczonego Królestwa – państwo członkowskie, w którym prowadzili działalność zarobkową jako pracownicy przygraniczni przed zakończeniem okresu przejściowego i potem w dalszym ciągu ją w nim prowadzą”.

- 13 Artykuł 10 rzeczony umowy, zatytułowany „Zakres podmiotowy”, przewiduje:

„1. Bez uszczerbku dla tytułu III niniejsza część ma zastosowanie do następujących osób:

- a) obywateli Unii, którzy korzystali z prawa pobytu w Zjednoczonym Królestwie zgodnie z prawem Unii przed zakończeniem okresu przejściowego i potem w dalszym ciągu w nim zamieszkują;
- b) obywateli Zjednoczonego Królestwa, którzy korzystali z prawa pobytu w państwie członkowskim zgodnie z prawem Unii przed zakończeniem okresu przejściowego i potem w dalszym ciągu w nim zamieszkują;

[...]”.

- 14 Artykuł 12 umowy o wystąpieniu, zatytułowany „Niedyskryminacja”, stanowi:

„W zakresie objętym niniejszą częścią i bez uszczerbku dla postanowień szczególnych w niej zawartych zakazuje się wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową w rozumieniu art. 18 akapit pierwszy TFUE w państwie przyjmującym i państwie miejsca pracy wobec osób, o których mowa w art. 10 niniejszej umowy”.

- 15 Artykuły 13–39 tej umowy zawierają postanowienia, które określają zakres praw przysługujących osobom, o których mowa w części drugiej rzeczony umowy.

- 16 Artykuł 126 tej samej umowy, zatytułowany „Okres przejściowy”, stanowi:

„Obowiązuje okres przejściowy lub okres wdrażania, który rozpoczyna się z dniem wejścia w życie niniejszej umowy i kończy się w dniu 31 grudnia 2020 r.”.

17 Artykuł 127 umowy o wystąpieniu, zatytułowany „Zakres okresu przejściowego [Zakres przepisów przejściowych]”, przewiduje:

„1. O ile niniejsza umowa nie stanowi inaczej, w okresie przejściowym prawo Unii ma zastosowanie do Zjednoczonego Królestwa i na jego terytorium.

Następujące postanowienia traktatów oraz aktów przyjętych przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii nie mają jednak zastosowania do Zjednoczonego Królestwa i na jego terytorium w okresie przejściowym:

[...]

b) art. 11 ust. 4 TUE, art. 20 ust. 2 lit. b), art. 22 i art. 24 akapit pierwszy TFUE, art. 39 i 40 [Karty] oraz akty przyjęte na podstawie tych postanowień.

[...]

6. O ile niniejsza umowa nie stanowi inaczej, w okresie przejściowym wszelkie odniesienia do państw członkowskich w prawie Unii mającym zastosowanie zgodnie z ust. 1, w tym wdrażanym i stosowanym przez państwa członkowskie, rozumie się jako odniesienia obejmujące również Zjednoczone Królestwo”.

18 Na podstawie art. 185 tej umowy weszła ona w życie w dniu 1 lutego 2020 r. Ponadto z akapitu czwartego tego artykułu wynika, że część druga rzeczonyj umowy ma zastosowanie od chwili zakończenia okresu przejściowego.

#### *Akt wyborczy*

19 Zgodnie z art. 1 aktu wyborczego:

„1. W każdym państwie członkowskim członkowie Parlamentu Europejskiego są wybierani na zasadzie proporcjonalnej, z zastosowaniem systemu list lub pojedynczego głosu podlegającego przeniesieniu.

2. Państwa członkowskie mogą przyjąć swoją procedurę głosowania na podstawie systemu list preferencyjnych.

3. Wybór dokonywany jest w bezpośrednich wyborach powszechnych, wolnych i tajnych”.

20 Zgodnie z art. 7 akapit pierwszy tego aktu, z zastrzeżeniem jego postanowień, procedura wyborcza w każdym państwie członkowskim podlega przepisom krajowym.

## ***Prawo francuskie***

- 21 Artykuł 2 ustawy nr 77-729 z dnia 7 lipca 1977 r. dotyczącej wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego (JORF z dnia 8 lipca 1977 r., s. 3579), zmienionej ustawą nr 2018-509 z dnia 25 czerwca 2018 r. (JORF z dnia 26 czerwca 2018 r., tekst nr 1) (zwanej dalej „ustawą nr 77-729”), stanowi:

„Wybory przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego, o których mowa w [akcie wyborczym] mającym zastosowanie na podstawie ustawy nr 77-680 z dnia 30 czerwca 1977 r. [upoważniającej do zatwierdzenia postanowień załączonych do decyzji Rady Wspólnot Europejskich z dnia 20 września 1976 r. i dotyczących wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego (JORF z dnia 1 lipca 1977 r., s. 3479)], regulowane są księgą I tytuł I ordynacji wyborczej i przepisami kolejnych rozdziałów. Dwumiesięczny termin przewidziany w art. L118-2 akapit pierwszy tej ordynacji przedłuża się do czterech miesięcy.

Jednak wyborcy będący obywatelami Francji mający miejsce zamieszkania w innym państwie Unii Europejskiej nie uczestniczą w głosowaniu we Francji ani w głosowaniu zorganizowanym na warunkach przewidzianych w art. 23 niniejszej ustawy, jeżeli zostali dopuszczeni do wykonania przysługującego im prawa głosowania w wyborach przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w państwie miejsca zamieszkania”.

- 22 Artykuł 2-1 ustawy nr 77-729 stanowi:

„Obywatele państwa członkowskiego Unii Europejskiej innego niż Francja mający miejsce zamieszkania na terytorium francuskim mogą brać udział w wyborach przedstawicieli Francji do Parlamentu Europejskiego na takich samych warunkach jak wyborcy będący obywatelami Francji, z zastrzeżeniem zasad szczególnych przewidzianych w odniesieniu do nich w niniejszej ustawie.

Osoby, o których mowa w akapicie pierwszym, uznaje się za mające miejsce zamieszkania we Francji, jeżeli mają one na jej terytorium faktyczne miejsce zamieszkania lub jeżeli ich zamieszkiwanie na tym terytorium ma charakter ciągły”.

- 23 Artykuł 2-2 ustawy nr 77-729 stanowi:

„W celu wykonania przysługującego im prawa głosowania osoby, o których mowa w art. 2-1, muszą zostać wpisane, na swój wniosek, do rejestru wyborców przeznaczanego dla obywateli Unii niebędących obywatelami francuskimi. Mogą one złożyć wniosek o dokonanie takiego wpisu, jeżeli w swoim państwie pochodzenia korzystają z praw wyborczych oraz jeżeli spełniają określone prawem przesłanki – inne niż posiadanie obywatelstwa – wykonywania czynnego prawa wyborczego oraz wpisu do rejestru wyborców we Francji”.

- 24 Zgodnie z art. L16 ust. III pkt 2 ordynacji wyborczej, zmienionej ustawą nr 2016-1048 z dnia 1 sierpnia 2016 r. o zmianie zasad wpisu do rejestrów wyborców (JORF z dnia 2 sierpnia 2016 r., tekst nr 3), INSEE jest odpowiedzialny za wykreślenie z jednolitego rejestru wyborców wyborców zmarłych oraz wyborców, którym nie przysługuje już czynne prawo wyborcze.

## **Postępowanie główne i pytania prejudycjalne**

- 25 EP, będąca obywatelką Zjednoczonego Królestwa, ma od 1984 r. miejsce zamieszkania we Francji i pozostaje w związku małżeńskim z obywatelem francuskim. Nie ubiegała się o obywatelstwo francuskie ani go nie uzyskała.

- 26 Po wejściu w życie umowy o wystąpieniu, w dniu 1 lutego 2020 r., EP została wykreślona z rejestrów wyborców we Francji ze skutkiem od tego dnia. W związku z tym EP nie została dopuszczona do udziału w wyborach lokalnych, które odbyły się w dniu 15 marca 2020 r.
- 27 W dniu 6 października 2020 r. EP złożyła wniosek o ponowny wpis do specjalnego rejestru wyborców przeznaczonych dla obywateli Unii niebędących obywatelami francuskimi.
- 28 Decyzją z dnia 7 października 2020 r. le maire de la commune de Thoux (mer gminy Thoux, Francja) oddalił ten wniosek.
- 29 W dniu 9 listopada 2020 r. EP zakwestionowała tę decyzję przed tribunal judiciaire d’Auch (sądem powszechnym pierwszej instancji w Auch, Francja), będącym sądem odsyłającym. Sąd ten zwrócił się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie prawa głosowania i kandydowania obywateli Zjednoczonego Królestwa w wyborach lokalnych i europejskich przeprowadzanych we Francji, na który Trybunał odpowiedział w wyroku z dnia 9 czerwca 2022 r., Préfet du Gers I (C-673/20, EU:C:2022:449).
- 30 Po owym wyroku EP zwróciła się do sądu odsyłającego o ponowne skierowanie do Trybunału wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, tak aby Trybunał orzekł w kwestii ważności umowy o wystąpieniu w szczególnym kontekście wyborów do Parlamentu Europejskiego.
- 31 EP przyznaje, że z wyroku z dnia 9 czerwca 2022 r., Préfet du Gers I (C-673/20, EU:C:2022:449) wynika, że obywatele Zjednoczonego Królestwa utracili obywatelstwo europejskie oraz prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych w państwie członkowskim miejsca zamieszkania.
- 32 Przed sądem odsyłającym EP stwierdziła, że Trybunał nie orzekł jeszcze w kwestii prawa głosowania i kandydowania obywateli Zjednoczonego Królestwa w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim miejsca zamieszkania i że w tej sytuacji należy, jej zdaniem, wziąć pod uwagę wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 18 lutego 1999 r., Matthews przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (CE:ECHR:1999:0218JUD002483394), oraz wyrok z dnia 12 września 2006 r., Hiszpania/Zjednoczone Królestwo (C-145/04, EU:C:2006:543).
- 33 Z wyroków tych wynika, zdaniem sądu odsyłającego, że osoba trwale zamieszkująca na terytorium Unii może zostać uznana, w wymiarze europejskim, za należącą do „ciała prawodawczego”. W tym kontekście środki, jakie państwa mogą podjąć w celu ograniczenia prawa głosowania, powinny być proporcjonalne do zamierzonego celu, bez naruszania istoty tego prawa i pozbawiania go skuteczności. Tymczasem stosowanie przepisów umowy o wystąpieniu w niniejszej sprawie narusza w sposób nieproporcjonalny, zdaniem tego sądu, prawo podstawowe EP, jakim jest prawo głosowania.



34 W tych okolicznościach tribunal judiciaire d'Auch (sąd powszechny pierwszej instancji w Auch) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy decyzja [2020/135] jest częściowo nieważna w zakresie, w jakim [umowa o wystąpieniu] narusza art. 1, 7, 11, 21, 39 i 41 [Karty], art. 6 [ust. 3 TUE] i zasadę proporcjonalności, o której mowa w art. 52 Karty, oraz w zakresie, w jakim ta umowa nie zawiera przepisu pozwalającego na zachowanie prawa głosowania w wyborach europejskich [obywatelom Zjednoczonego Królestwa], którzy skorzystali z prawa do swobodnego przemieszczania się i swobodnego osiedlania się na terytorium innego państwa członkowskiego, niezależnie od tego, czy dopuszczalne jest tam podwójne obywatelstwo, zwłaszcza tym, którzy mieszkają w innym państwie członkowskim od ponad piętnastu lat i podlegają [obowiązującej w Zjednoczonym Królestwie] tak zwanej »15 year rule« (»zasadzie 15 lat«), pogarszając tym samym, poprzez całkowite pozbawienie ich prawa głosowania, sytuację osób, które nie miały możliwości sprzeciwienia się w głosowaniu utracie obywatelstwa europejskiego, a także tych, które ślubowały lojalność Koronie [Zjednoczonego Królestwa]?
- 2) Czy decyzję [2020/135], [umowę o wystąpieniu], art. 1 [aktu wyborczego], wyrok [z dnia 12 września 2006 r., Hiszpania/Zjednoczone Królestwo (C-145/04, EU:C:2006:543)], art. 1, 7, 11, 21, 39 i 41 [Karty], art. 6 [ust. 3 TUE] oraz wyrok [z dnia 9 czerwca 2022 r., Préfet du Gers I (C-673/20, EU:C:2022:449)] należy interpretować w ten sposób, że pozbawiają one byłych obywateli Unii, którzy skorzystali z prawa do swobodnego przemieszczania się i swobodnego osiedlania się na terytorium Unii Europejskiej, prawa głosowania i kandydowania w wyborach europejskich w jednym z państw członkowskich, a szczególnie byłych obywateli Unii Europejskiej, którzy utracili jakiegokolwiek prawo głosowania, ponieważ od ponad piętnastu lat prowadzili życie prywatne i rodzinne na terytorium Unii, i którzy nie mieli możliwości sprzeciwienia się w głosowaniu wystąpieniu ich państwa członkowskiego z Unii Europejskiej, które to wystąpienie doprowadziło do utraty przez nich obywatelstwa europejskiego?”.

### **W przedmiocie pytań prejudycjalnych**

#### ***W przedmiocie pytania drugiego***

- 35 W pytaniu drugim, które należy rozpatrzyć w pierwszej kolejności, sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy umowę o wystąpieniu w związku z postanowieniami Karty należy interpretować w ten sposób, że od momentu wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii w dniu 1 lutego 2020 r. obywatelom tego państwa, którzy korzystali z przysługującego im prawa pobytu w jednym z państw członkowskich przed zakończeniem okresu przejściowego, nie przysługuje już prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim miejsca zamieszkania.
- 36 Tytułem wstępu należy wyjaśnić, że zgodnie z postanowieniem odsyłającym EP nie posiada obywatelstwa żadnego państwa członkowskiego i że, wobec tego, nie jest obywatelką Unii ani w rozumieniu art. 9 TUE, ani art. 2 lit. c) umowy o wystąpieniu. Korzystała ona natomiast z prawa pobytu w państwie członkowskim przed zakończeniem okresu przejściowego, biegnącego – zgodnie z art. 2 lit. e) tej umowy w związku z jej art. 126 – od dnia 1 lutego do dnia 31 grudnia 2020 r.

- 37 Tymczasem Trybunał orzekł już w pkt 83 wyroku z dnia 9 czerwca 2022 r., Préfet du Gers I (C-673/20, EU:C:2022:449), iż art. 9 i 50 TUE, a także art. 20–22 TFUE, odczytywane w świetle umowy o wystąpieniu, należy interpretować w ten sposób, iż od chwili wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii w dniu 1 lutego 2020 r. obywatele tego państwa, którzy korzystali z prawa pobytu w państwie członkowskim przed zakończeniem tego okresu przejściowego, nie mają już statusu obywateli Unii ani w szczególności na podstawie art. 20 ust. 2 lit. b) i art. 22 TFUE nie przysługuje im już prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych w państwie członkowskim miejsca zamieszkania, także wtedy, gdy zgodnie z prawem państwa, którego są obywatelami, są również pozbawieni prawa głosowania w wyborach przeprowadzanych przez to ostatnie państwo.
- 38 Należy zatem ustalić, czy wykładnia ta dotyczy również prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego obywateli Zjednoczonego Królestwa, takich jak EP, w państwie członkowskim ich miejsca zamieszkania.
- 39 W tym względzie należy zaznaczyć, w pierwszej kolejności, że zgodnie z art. 9 TUE i art. 20 TFUE obywatelstwo Unii wymaga posiadania obywatelstwa państwa członkowskiego (zob. podobnie wyrok z dnia 9 czerwca 2022 r., Préfet du Gers I, C-673/20, EU:C:2022:449, pkt 46–48).
- 40 Artykuł 20 ust. 2 oraz art. 21 i 22 TFUE wiążą szereg praw ze statusem obywatela Unii, który zgodnie z utrwalonym orzecznictwem powinien stanowić podstawowy status obywateli państw członkowskich (zob. podobnie wyrok z dnia 9 czerwca 2022 r., Préfet du Gers I, C-673/20, EU:C:2022:449, pkt 49, 50 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 41 Obywatele Unii mający miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, korzystają w szczególności na podstawie art. 20 ust. 2 lit. b) i art. 22 ust. 2 TFUE z prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim miejsca zamieszkania. Prawo to zostało również uznane w art. 39 Karty. Jednak żadne z tych postanowień nie przewiduje takiego prawa dla obywateli państw trzecich.
- 42 Tymczasem, jak orzekł już Trybunał, okoliczność, że dana osoba, w sytuacji gdy państwo, którego jest obywatelem, było państwem członkowskim, korzystała z prawa do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium innego państwa członkowskiego, nie może pozwolić jej zachować statusu obywatela Unii i wszystkich związanych z nim praw na mocy traktatu FUE, jeśli w następstwie wystąpienia jej państwa pochodzenia z Unii nie posiada ona już obywatelstwa państwa członkowskiego (wyrok z dnia 9 czerwca 2022 r., Préfet du Gers I, C-673/20, EU:C:2022:449, pkt 52).
- 43 Ponieważ zgodnie z art. 50 ust. 3 TUE traktaty Unii przestały mieć zastosowanie do Zjednoczonego Królestwa w dniu wejścia w życie umowy o wystąpieniu, czyli w dniu 1 lutego 2020 r., obywatele tego państwa utracili od tego dnia status obywateli Unii. W konsekwencji nie przysługuje im już, na mocy art. 20 ust. 2 lit. b) i art. 22 TFUE, ani prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych w państwie członkowskim miejsca zamieszkania (zob. podobnie wyrok z dnia 9 czerwca 2022 r., Préfet du Gers I, C-673/20, EU:C:2022:449, pkt 55, 58), ani prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w tym państwie członkowskim.

- 44 Biorąc pod uwagę pytania sądu odsyłającego, należy z jednej strony wyjaśnić, że stwierdzenia tego nie podważa okoliczność, iż obywatel Zjednoczonego Królestwa, taki jak EP, jest pozbawiony prawa głosowania w Zjednoczonym Królestwie na mocy regulacji prawnej tego państwa, zgodnie z którą jego obywatel zamieszkujący od ponad piętnastu lat za granicą nie jest już uprawniony do uczestniczenia w wyborach w tym państwie.
- 45 Regulacja ta jest bowiem wyborem prawa wyborczego dokonany przez to byłe państwo członkowskie, obecnie państwo trzecie. Ponadto utrata przez jego obywateli statusu obywateli Unii, a w konsekwencji – prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim miejsca zamieszkania, jest tylko automatycznym skutkiem podjętej przez Zjednoczone Królestwo na mocy art. 50 ust. 1 TUE suwerennej decyzji o wystąpieniu z Unii, a tym samym o staniu się w stosunku do niej państwem trzecim. Dlatego ani właściwe organy państw członkowskich, ani ich sądy nie mogą być zobowiązane do przeprowadzenia indywidualnego badania skutków utraty statusu obywatela Unii w odniesieniu do danej osoby w świetle zasady proporcjonalności (zob. podobnie wyrok z dnia 9 czerwca 2022 r., Préfet du Gers I, C-673/20, EU:C:2022:449, pkt 59–62).
- 46 Z drugiej strony art. 1 aktu wyborczego w związku z jego art. 7 potwierdza jedynie w ust. 1, że posłowie do Parlamentu Europejskiego są wybierani zgodnie z zasadami określonymi w rzezonym art. 1. Obywatel Zjednoczonego Królestwa, taki jak EP, nie może wobec tego – po wystąpieniu tego państwa z Unii – korzystać z prawa głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim miejsca zamieszkania na podstawie wspomnianego art. 1.
- 47 W drugiej kolejności należy wskazać, że podobnie jak w wypadku prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych, będących przedmiotem postępowania w sprawie zakończonej wyrokiem z dnia 9 czerwca 2022 r., Préfet du Gers I (C-673/20, EU:C:2022:449), umowa o wystąpieniu nie zawiera żadnego postanowienia przyznającego obywatelom Zjednoczonego Królestwa, którzy korzystali z prawa pobytu w państwie członkowskim zgodnie z prawem Unii przed zakończeniem okresu przejściowego, prawo do głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim miejsca zamieszkania.
- 48 W konsekwencji od dnia 1 lutego 2020 r. państwa członkowskie nie były już zobowiązane do zrównywania obywateli Zjednoczonego Królestwa z obywatelami państwa członkowskiego do celów stosowania art. 20 ust. 2 lit. b) i art. 22 TFUE oraz art. 39 i 40 Karty ani w związku z tym do przyznania obywatelom Zjednoczonego Królestwa zamieszkującym na ich terytorium prawa – przyznanego na mocy tych postanowień osobom posiadającym, jako obywatele państwa członkowskiego, status obywateli Unii – głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego i w wyborach lokalnych (wyrok z dnia 9 czerwca 2022 r., Préfet du Gers I, C-673/20, EU:C:2022:449, pkt 71).
- 49 Tej wykładni umowy o wystąpieniu nie mogą podważyć ani różne postanowienia prawa pierwotnego Unii, ani orzecznictwo wspomniane przez sąd odsyłający.
- 50 W tym względzie należy od razu wyjaśnić, że jakkolwiek zgodnie z art. 6 ust. 3 TUE prawa podstawowe zagwarantowane w EKPC stanowią część prawa Unii jako jego zasady ogólne i jakkolwiek art. 52 ust. 3 Karty stanowi, że prawa zawarte w Karcie odpowiadające prawom zagwarantowanym w EKPC mają takie samo znaczenie i taki sam zakres jak prawa przyznane

przez tę konwencję, to jednak konwencja ta, do czasu przystąpienia do niej Unii, nie stanowi aktu prawnego formalnie obowiązującego w porządku prawnym Unii (wyrok z dnia 16 lipca 2020 r., Facebook Ireland i Schrems, C-311/18, EU:C:2020:559, pkt 98 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 51 W tych okolicznościach Trybunał orzekł, że wykładni prawa Unii oraz badania ważności aktów Unii należy dokonywać w świetle praw podstawowych zagwarantowanych w Karcie (wyrok z dnia 16 lipca 2020 r., Facebook Ireland i Schrems, C-311/18, EU:C:2020:559, pkt 99 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 52 Uściśliwszy powyższe, jeśli chodzi, po pierwsze, o art. 21 Karty, ustanawiający zasadę niedyskryminacji przewidzianą również w art. 18 akapit pierwszy TFUE, należy przypomnieć, że ustanowiony w art. 12 umowy o wystąpieniu zakaz wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową w rozumieniu tegoż art. 18 akapit pierwszy w państwie przyjmującym w rozumieniu art. 9 lit. c) owej umowy i w państwie miejsca pracy zdefiniowanym w jej art. 9 lit. d) wobec osób, o których mowa w art. 10 rzeczony umowy, dotyczy, zgodnie z brzmieniem samego art. 12, części drugiej tej umowy (wyrok z dnia 9 czerwca 2022 r., Préfet du Gers I, C-673/20, EU:C:2022:449, pkt 76).
- 53 Tymczasem należy stwierdzić, że podobnie jak prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych w państwie członkowskim miejsca zamieszkania obywateli Zjednoczonego Królestwa, o których mowa w art. 10 lit. b) umowy o wystąpieniu, prawo głosowania i kandydowania tych obywateli w wyborach do Parlamentu Europejskiego nie wchodzi w zakres stosowania części drugiej tej umowy.
- 54 Tym samym obywatel Zjednoczonego Królestwa, taki jak EP, który korzystał z prawa pobytu w państwie członkowskim zgodnie z prawem Unii przed zakończeniem okresu przejściowego i potem w dalszym ciągu w nim zamieszkuje, nie może skutecznie powoływać się na zakaz dyskryminacji wspomniany w pkt 52 niniejszego wyroku czy też na art. 21 Karty, aby domagać się prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim miejsca zamieszkania, którego to prawa został pozbawiony w wyniku suwerennej decyzji Zjednoczonego Królestwa o wystąpieniu z Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 9 czerwca 2022 r., Préfet du Gers I, C-673/20, EU:C:2022:449, pkt 77).
- 55 Zresztą należy też wyjaśnić, że art. 18 akapit pierwszy TFUE nie ma zastosowania w wypadku ewentualnej różnicy w sposobie traktowania obywateli państw członkowskich i obywateli państw trzecich (zob. podobnie wyrok z dnia 9 czerwca 2022 r., Préfet du Gers I, C-673/20, EU:C:2022:449, pkt 78 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 56 Po drugie, jeśli chodzi o art. 39 Karty, to należy zauważyć, że artykuł ten zalicza się do przepisów prawa Unii, które nie mają zastosowania do obywateli Zjednoczonego Królestwa – czy to podczas trwania okresu przejściowego, czy to po jego zakończeniu (zob. podobnie wyrok z dnia 9 czerwca 2022 r., Préfet du Gers I, C-673/20, EU:C:2022:449, pkt 70, 75). Dlatego obywatele ci nie mogą dochodzić prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim miejsca zamieszkania na podstawie wykładni umowy o wystąpieniu w świetle rzeczony art. 39.
- 57 Po trzecie, co się tyczy art. 1, 7, 11 i 41 Karty, przywołanych przez sąd odsyłający, to wystarczy stwierdzić, że pod rygorem naruszenia samych postanowień art. 20 ust. 2 lit. b) i art. 22 ust. 2 TFUE, art. 39 Karty oraz postanowień umowy o wystąpieniu obywatel Zjednoczonego

Królestwa, taki jak EP, nie może też dochodzić, na podstawie wykładni tej umowy w świetle wspomnianych art. 1, 7, 11 i 41, prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przeprowadzanych w państwie członkowskim jego miejsca zamieszkania.

- 58 Wreszcie po czwarte, jeśli chodzi o wyrok z dnia 12 września 2006 r., Hiszpania/Zjednoczone Królestwo (C-145/04, EU:C:2006:543), o którym wspomina sąd odsyłający, należy wskazać, że orzecznictwa wynikającego z tego wyroku nie można przenieść na sytuację taką jak sytuacja będąca przedmiotem sprawy rozpatrywanej w postępowaniu głównym.
- 59 W sprawie zakończonej rzeczonym wyrokiem zwrócono się bowiem do Trybunału z pytaniem, czy państwo członkowskie mogłoby, biorąc pod uwagę stan prawa wspólnotowego w czasie relevantnym dla przedmiotowej sprawy, przyznać prawo głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego osobom niebędącym obywatelami Unii, lecz posiadającym miejsce zamieszkania na jej terytorium.
- 60 Trybunał orzekł wówczas, w pkt 78 tego samego wyroku, że „na obecnym etapie rozwoju prawa wspólnotowego określenie osób, którym przysługuje prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego, należy do kompetencji każdego państwa członkowskiego, pod warunkiem że nie narusza ono prawa wspólnotowego, a art. 189 WE, 190 WE, 17 WE i 19 WE nie stoją na przeszkodzie przyznaniu przez państwa członkowskie takiego prawa głosowania i kandydowania określonym osobom, posiadającym ściśle więzi z tymi państwami, ale niebędącymi ich obywatelami lub obywatelami Unii mającymi miejsce zamieszkania na ich terytorium”.
- 61 W odróżnieniu od sprawy zakończonej wyrokiem z dnia 12 września 2006 r., Hiszpania/Zjednoczone Królestwo (C-145/04, EU:C:2006:543) niniejsza sprawa nie dotyczy kwestii, czy państwa członkowskie mogą przyznać prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego osobom, które nie są obywatelami Unii, lecz kwestii, czy rzeczone państwa członkowskie są zobowiązane do przyznania tego prawa osobom, które już nie są obywatelami Unii, czyli obywatelom Zjednoczonego Królestwa mającym miejsce zamieszkania na ich terytorium po wystąpieniu tego państwa z Unii w dniu 1 lutego 2020 r.
- 62 W świetle powyższych rozważań na pytanie drugie trzeba odpowiedzieć, że umowę o wystąpieniu w związku z postanowieniami Karty należy interpretować w ten sposób, że od momentu wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii w dniu 1 lutego 2020 r. obywatelom tego państwa, którzy korzystali z prawa pobytu w jednym z państw członkowskich przed zakończeniem okresu przejściowego, nie przysługuje już prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim ich miejsca zamieszkania.

### ***W przedmiocie pytania pierwszego***

- 63 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy w świetle art. 6 ust. 3 TUE, art. 1, 7, 11, 21, 39 i 41 Karty oraz zasady proporcjonalności decyzja 2020/135 jest nieważna w zakresie, w jakim umowa o wystąpieniu nie przyznaje obywatelom Zjednoczonego Królestwa, którzy korzystali z przysługującego im prawa pobytu w państwie członkowskim przed zakończeniem okresu przejściowego, prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim ich miejsca zamieszkania.

- 64 W tym względzie, jeśli chodzi, po pierwsze, o zbadanie ważności decyzji 2020/135 w świetle art. 6 ust. 3 TUE oraz art. 1, 7, 11, 21, 39 i 41 Karty, to w pkt 50–57 niniejszego wyroku wskazano, że obywatel Zjednoczonego Królestwa, który korzystał, przed zakończeniem okresu przejściowego, z prawa pobytu w państwie członkowskim zgodnie z prawem Unii i który po tym okresie nadal tam zamieszkuje, nie może powoływać się, z tytułu umowy o wystąpieniu i rzeczonych postanowieniach Karty, na prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim jego miejsca zamieszkania.
- 65 W tych okolicznościach decyzji 2020/135 nie można uznać za sprzeczną z rzeczonymi artykułami Karty, ponieważ zatwierdzona przez nią umowa o wystąpieniu nie przyznaje obywatelom tego byłego państwa członkowskiego, obecnie państwa trzeciego, którzy korzystali z przysługującego im prawa pobytu w państwie członkowskim przed zakończeniem okresu przejściowego, prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim ich miejsca zamieszkania.
- 66 Po drugie, w odniesieniu do badania ważności decyzji 2020/135 w świetle zasady proporcjonalności należy zaznaczyć, iż w aktach sprawy, którymi dysponuje Trybunał, nic nie pozwala stwierdzić, że Unia jako umawiająca się strona umowy o wystąpieniu wykroczyła poza granice przysługujących jej uprawnień dyskrecjonalnych w ramach prowadzenia stosunków zewnętrznych, nie wymagając, by w umowie tej przewidziano, aby obywatelom Zjednoczonego Królestwa, którzy korzystali z przysługującego im prawa pobytu w państwie członkowskim przed zakończeniem okresu przejściowego, przysługiwało prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim ich miejsca zamieszkania.
- 67 W tym względzie w ramach utrzymywania stosunków zewnętrznych instytucje Unii dysponują szeroką swobodą podejmowania decyzji politycznych. Wykonując swoje prerogatywy w tej dziedzinie, instytucje te mogą zawierać umowy międzynarodowe oparte między innymi na zasadzie wzajemności i wzajemnych korzyści (wyrok z dnia 9 czerwca 2022 r., Préfet du Gers I, C-673/20, EU:C:2022:449, pkt 99 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 68 Nie są one zatem zobowiązane do jednostronnego przyznawania obywatelom państw trzecich praw takich jak prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim miejsca zamieszkania, które to prawa są zresztą zastrzeżone wyłącznie dla obywateli Unii, zgodnie z art. 20 ust. 2 lit. b), art. 22 TFUE i art. 39 Karty (zob. analogicznie wyrok z dnia 9 czerwca 2022 r., Préfet du Gers I, C-673/20, EU:C:2022:449, pkt 99).
- 69 W tych okolicznościach nie można czynić Radzie Unii Europejskiej zarzutu z tego, że w drodze decyzji 2020/135 zatwierdziła umowę o wystąpieniu, mimo że umowa ta nie przyznaje obywatelom Zjednoczonego Królestwa prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim ich miejsca zamieszkania ani w okresie przejściowym, ani po upływie tego okresu.
- 70 Po trzecie, w odniesieniu do wskazanej przez sąd odsyłający okoliczności, że niektórzy obywatele Zjednoczonego Królestwa, tacy jak EP, są pozbawieni prawa głosowania w Zjednoczonym Królestwie na podstawie regulacji, o której mowa w pkt 44 niniejszego wyroku, zgodnie z którą obywatel Zjednoczonego Królestwa, który zamieszkuje od ponad piętnastu lat za granicą, nie jest uprawniony do uczestniczenia w wyborach w tym państwie, należy wskazać, że okoliczność ta wynika wyłącznie z przepisu prawa państwa trzeciego, a nie z prawa Unii. Dlatego nie ma ona znaczenia dla oceny ważności decyzji 2020/135 (wyrok z dnia 9 czerwca 2022 r., Préfet du Gers I, C-673/20, EU:C:2022:449, pkt 101).

- 71 Wynika z tego, że badanie pytania pierwszego nie wykazało żadnego elementu, który mógłby wpływać na ważność decyzji 2020/135.

### **W przedmiocie kosztów**

- 72 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 (ósma izba) orzeka, co następuje:

- 1) Umowę o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej, przyjętą w dniu 17 października 2019 r., która weszła w życie w dniu 1 lutego 2020 r., w związku z postanowieniami Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że od momentu wystąpienia Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej w dniu 1 lutego 2020 r. obywatelom tego państwa, którzy korzystali z prawa pobytu w państwie członkowskim przed zakończeniem okresu przejściowego, nie przysługuje już prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim ich miejsca zamieszkania.
- 2) Badanie pierwszego pytania prejudycjalnego nie wykazało żadnego elementu, który mógłby wpływać na ważność decyzji Rady (UE) 2020/135 z dnia 30 stycznia 2020 r. w sprawie zawarcia umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej.

Podpisy