



## Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 29 kwietnia 2025 r. \*

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Artykuł 20 TFUE –  
Obywatelstwo Unii – Artykuł 4 ust. 3 TUE – Zasada lojalnej współpracy – Zasada wzajemnego  
zaufania między państwami członkowskimi – Nadanie obywatelstwa państwa członkowskiego –  
Szczególny stosunek solidarności i lojalności – Wdrożenie programu obywatelstwa dla  
inwestorów – Naturalizacja w zamian za wcześniej określone płatności lub inwestycje –  
Transakcyjny charakter systemu naturalizacji porównywalny z „komercjalizacją”  
obywatelstwa Unii

W sprawie C-181/23

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 258 TFUE, uchybienia  
zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 21 marca 2023 r.,

**Komisja Europejska**, którą reprezentowali C. Ladenburger, E. Montaguti i J. Tomkin,  
w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

**Republice Malty**, którą reprezentowała A. Buhagiar, w charakterze pełnomocnika, którą wspierał  
D. Sarmiento Ramírez-Escudero, abogado,

strona pozwana,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, T. von Danwitz, wiceprezes, K. Jürimäe, C. Lycourgos, I. Jarukaitis,  
M.L. Arastey Sahún, S. Rodin (sprawozdawca), A. Kumin, N. Jääskinen i D. Gratsias, prezesi izb,  
E. Regan, I. Ziemele i J. Passer, sędziowie,

rzecznik generalny: A.M. Collins,

sekretarz: R. Stefanova-Kamisheva, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 17 czerwca  
2024 r.,

\* Język postępowania: angielski.

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 4 października 2024 r.,  
wydaje następujący

## Wyrok

- 1 W skardze Komisja Europejska wnosi do Trybunału o stwierdzenie, że ustanawiając i wdrażając zinstytucjonalizowany program obywatelstwa dla inwestorów, taki jak Maltese Citizenship by Naturalisation for Exceptional Services by Direct Investment (nabywanie obywatelstwa maltańskiego w drodze naturalizacji za wyjątkowe zasługi w związku inwestycją bezpośrednią, zwany dalej „programem obywatelstwa dla inwestorów z 2020 r.”), mający za podstawę art. 10 ust. 9 Maltese Citizenship Act (Chapter 188 of the Laws of Malta) [ustawy o obywatelstwie maltańskim (rozdział 188 zbioru ustaw Malty)], zmieniony Maltese Citizenship (Amendment No. 2) Act (Act XXXVIII of 2020) [ustawą o zmianie nr 2 ustawy o obywatelstwie maltańskim (ustawa XXXVIII z 2020 r.)] (*The Malta Government Gazette* nr 20,452 z dnia 31 lipca 2020 r., zwaną dalej „ustawą z 2020 r.”) oraz Granting of citizenship for Exceptional Services Regulations, 2020 (Subsidiary Legislation 188.06 of the Laws of Malta) [rozporządzeniem z 2020 r. w sprawie nadawania obywatelstwa za wyjątkowe zasługi (przepisy wykonawcze 188.06 zbioru ustaw Malty)] (*The Malta Government Gazette* nr 20,524 z dnia 20 listopada 2020 r., zwanym dalej „rozporządzeniem z 2020 r.”) (dalej łącznie „ustawa o obywatelstwie maltańskim”), który to program umożliwia naturalizację pomimo braku rzeczywistego związku między wnioskodawcami a państwem w zamian za wcześniej określone płatności lub inwestycje, Republika Malty uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 20 TFUE i art. 4 ust. 3 TUE.

## Ramy prawne

### *Prawo Unii*

#### *Traktaty UE i FUE*

- 2 Artykuł 1 akapit drugi TUE ma następujące brzmienie:  
„Niniejszy Traktat wyznacza nowy etap w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, w którym decyzje podejmowane są z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości i jak najbliżej obywateli”.
- 3 Artykuł 2 TUE stanowi:  
„Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”.

4 Zgodnie z art. 3 ust. 2 TUE:

„Unia zapewnia swoim obywatelom przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych, w której zagwarantowana jest swoboda przepływu osób, w powiązaniu z właściwymi środkami w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji, jak również zapobiegania i zwalczania przestępczości”.

5 Artykuł 4 TUE głosi:

„[...]

2. Unia szanuje równość państw członkowskich wobec traktatów, jak również ich tożsamość narodową, nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, w tym w odniesieniu do samorządu regionalnego i lokalnego. Szanuje podstawowe funkcje państwa, zwłaszcza funkcje mające na celu zapewnienie jego integralności terytorialnej, utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa narodowego. W szczególności bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego państwa członkowskiego.

3. Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy Unia i państwa członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z traktatów.

Państwa członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii.

Państwa członkowskie ułatwiają wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii”.

6 Artykuł 9 TUE przewiduje:

„We wszystkich swoich działaniach Unia przestrzega zasady równości swoich obywateli, którzy są traktowani z jednakową uwagą przez jej instytucje, organy i jednostki organizacyjne. Obywatel Unii jest każda osoba mająca obywatelstwo państwa członkowskiego. Obywatelstwo Unii ma charakter dodatkowy w stosunku do obywatelstwa krajowego i nie zastępuje go”.

7 Artykuł 10 TUE ma następujące brzmienie:

„1. Podstawą funkcjonowania Unii jest demokracja przedstawicielska.

2. Obywatele są bezpośrednio reprezentowani na poziomie Unii w Parlamencie Europejskim.

Państwa członkowskie są reprezentowane w Radzie Europejskiej przez swoich szefów państw lub rządów, a w Radzie przez swoje rządy; szefowie państw lub rządów i rządy odpowiadają demokratycznie przed parlamentami narodowymi albo przed swoimi obywatelami.

3. Każdy obywatel ma prawo uczestniczyć w życiu demokratycznym Unii. Decyzje są podejmowane w sposób jak najbardziej otwarty i zbliżony do obywatela.

4. Partie polityczne na poziomie europejskim przyczyniają się do kształtowania europejskiej świadomości politycznej i wyrażania woli obywateli Unii”.

8 Artykuł 11 TUE stanowi:

„1. Za pomocą odpowiednich środków instytucje umożliwiają obywatelom i stowarzyszeniom przedstawicielskim wypowiadanie się i publiczną wymianę poglądów we wszystkich dziedzinach działania Unii.

[...]

4. Obywatele Unii w liczbie nie mniejszej niż milion, mający obywatelstwo znacznej liczby państw członkowskich, mogą podjąć inicjatywę zwrócenia się do Komisji Europejskiej o przedłożenie, w ramach jej uprawnień, odpowiedniego wniosku w sprawach, w odniesieniu do których, zdaniem obywateli, stosowanie traktatów wymaga aktu prawnego Unii.

Procedury i warunki wymagane w celu przedstawienia takiej inicjatywy określone są zgodnie z artykułem 24 akapit pierwszy Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej”.

9 Zgodnie z art. 20 TFUE:

„1. Ustanawia się obywatelstwo Unii. Obywatelom 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;
- 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;
- c) korzystania na terytorium państwa trzeciego, w którym państwo członkowskie, którego są obywatelami, nie ma swojego przedstawicielstwa, z ochrony dyplomatycznej i konsularnej każdego z pozostałych państw członkowskich, na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa;
- d) kierowania petycji do Parlamentu Europejskiego, odwoływania się do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich oraz zwracania się do instytucji i organów doradczych Unii w jednym z języków traktatów oraz otrzymywania odpowiedzi w tym samym języku.

Prawa te są wykonywane na warunkach i w granicach określonych przez traktaty i środki przyjęte w ich zastosowaniu”.

10 Artykuł 21 ust. 1 TFUE głosi:

„Każdy obywatel Unii ma prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych w traktatach i w środkach przyjętych w celu ich wykonania”.

11 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. Prawo to jest wykonywane z zastrzeżeniem szczegółowych warunków ustalonych przez Radę, stanowiącą jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Parlamentem Europejskim; warunki te mogą przewidywać odstępstwa, jeśli uzasadniają to specyficzne problemy państwa członkowskiego.

2. Bez uszczerbku dla postanowień art. 223 ust. 1 i przepisów przyjętych w celu jego wykonania, każdy 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. Prawo to jest wykonywane z zastrzeżeniem szczegółowych warunków ustalonych przez Radę, stanowiącą jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Parlamentem Europejskim; warunki te mogą przewidywać odstępstwa, jeśli uzasadniają to specyficzne problemy państwa członkowskiego”.

12 Artykuł 23 TFUE ma następujące brzmienie:

„Każdy obywatel Unii korzysta na terytorium państwa trzeciego, gdzie państwo członkowskie, którego jest obywatelem, nie ma swojego przedstawicielstwa, z ochrony dyplomatycznej i konsularnej każdego z pozostałych państw członkowskich na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa. Państwa członkowskie przyjmują niezbędne przepisy i podejmują rokowania międzynarodowe wymagane do zapewnienia tej ochrony.

[...]”.

13 Artykuł 24 TFUE stanowi:

„Parlament Europejski i Rada, stanowiąc w drodze rozporządzeń zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, przyjmują przepisy dotyczące procedur i warunków wymaganych do przedstawienia inicjatywy obywatelskiej w rozumieniu artykułu 11 [TUE], w tym minimalnej liczby państw członkowskich, z których muszą pochodzić obywatele, którzy występują z taką inicjatywą.

Każdy obywatel Unii ma prawo petycji do Parlamentu Europejskiego, zgodnie z postanowieniami artykułu 227.

Każdy obywatel Unii może zwracać się do Rzecznika Praw Obywatelskich, ustanowionego zgodnie z postanowieniami artykułu 228.

Każdy obywatel Unii może zwracać się pisemnie do każdej instytucji lub organu określonego w niniejszym artykule lub w artykule 13 Traktatu o Unii Europejskiej w jednym z języków wskazanych w artykule 55 ustęp 1 tego traktatu oraz otrzymywać odpowiedź w tym samym języku”.

### *Deklaracja nr 2*

- 14 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 [...]”.

### *Decyzja z Edynburga*

- 15 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 maltańskie*

- 16 Artykuł 10 ustawy o obywatelstwie maltańskim, w którym ustanowiono warunki zwykłej naturalizacji, przewiduje w ust. 1 akapit pierwszy, że wnioskodawca może otrzymać zaświadczenie o nadaniu obywatelstwa maltańskiego, jeżeli wykaże wobec ministra:

- „a) że zamieszkiwał na Malcie przez cały okres dwunastu miesięcy bezpośrednio poprzedzających dzień złożenia wniosku; oraz
- b) że w ciągu sześciu lat bezpośrednio poprzedzających ów okres dwunastu miesięcy zamieszkiwał na Malcie przez okresy wynoszące łącznie co najmniej cztery lata; oraz
- c) że zna w stopniu zadowalającym język maltański lub angielski; oraz
- d) że jest prawego charakteru; oraz
- e) że byłby przykładnym obywatelem Malty”.

- 17 Zgodnie z art. 10 ust. 1 akapit drugi tej ustawy, jeżeli minister uzna to za stosowne w szczególnych okolicznościach konkretnej sprawy, może on zezwolić na uwzględnienie przy obliczaniu całkowitej liczby lat, o której mowa w art. 10 ust. 1 lit. b), okresów zamieszkania ukończonych wcześniej niż siedem lat przed dniem złożenia wniosku.

- 18 W dniu 15 listopada 2013 r. Republika Malty przyjęła Act No. XV of 2013: An Act to amend the Maltese Citizenship Act (Chapter 188 of the Laws of Malta) [ustawę nr XV z 2013 r. o zmianie ustawy o obywatelstwie maltańskim (rozdział 188 zbioru ustaw Malty)] (*The Malta Government Gazette* nr 19,166 z dnia 15 listopada 2013 r., zwaną dalej „nowelizacją z 2013 r.”). Równolegle do procedury przewidzianej w art. 10 ust. 1 ustawy o obywatelstwie maltańskim nowelizacja z 2013 r. umożliwiła wnioskodawcom uzyskanie zaświadczenia o nadaniu obywatelstwa poprzez uczestnictwo w „programie inwestorów indywidualnych”, podlegającym odrębnemu zestawowi warunków i procedur.
- 19 Program na rzecz inwestorów indywidualnych był początkowo przewidziany w Individual Investor Programme of the Republic of Malta Regulations, 2014 (Subsidiary Legislation 188.03 of the Laws of Malta) [rozporządzeniu z 2014 r. w sprawie programu Republiki Malty dla inwestorów indywidualnych (przepisy wykonawcze nr 188.03 zbioru ustaw Malty)] (*The Malta Government Gazette* nr 19,205 z dnia 4 lutego 2014 r., zwanym dalej „rozporządzeniem z 2014 r.”). W myśl nowelizacji z 2013 r. i rozporządzenia z 2014 r. (dalej jako „program obywatelstwa w zamian za inwestycje z 2014 r.”) liczba zakwalifikowanych wnioskodawców głównych, z wyłączeniem osób pozostających na utrzymaniu, nie mogła przekroczyć 1800 przez cały okres trwania programu.
- 20 W dniu 28 lipca 2020 r. Malta przyjęła ustawę z 2020 r.
- 21 W następstwie wejścia w życie tej ustawy art. 10 ust. 9 ustawy o obywatelstwie maltańskim stanowi:
- „Niezależnie od przepisów niniejszej ustawy lub jakiegokolwiek innej ustawy minister może wydać zaświadczenie o nadaniu obywatelstwa Malty cudzoziemcowi lub bezpaństwowcowi, który położył wyjątkowe zasługi dla Republiki Malty lub dla ludzkości bądź którego naturalizacja leży w szczególnym interesie Republiki Malty i który spełnia wymogi przewidziane w niniejszej ustawie. Na potrzeby niniejszego ustępu określenie »wyjątkowe« oznacza ewidentnie wybitne i odnosi się przede wszystkim do wkładu wnoszonego przez naukowców, badaczy, sportowców, ludzi sportu, artystów, artystów wykonawców, inwestorów i przedsiębiorców;
- pod warunkiem że minister wyda również zaświadczenie o nadaniu obywatelstwa uprawnionej osobie pozostającej na utrzymaniu cudzoziemca lub bezpaństwowca, który położył wyjątkowe zasługi dla Republiki Malty w drodze inwestycji;
- oraz pod warunkiem że taka osoba złoży wniosek w przepisany sposób oraz po złożeniu przysięgi lojalności na Maltę”.
- 22 Artykuł 9 ustawy z 2020 r., na którym opiera się art. 27 ustawy o obywatelstwie maltańskim, przewiduje w charakterze przepisu przejściowego, że ustawa z 2020 r. nie ma zastosowania do wniosków o nadanie obywatelstwa maltańskiego w drodze naturalizacji złożonych przed jej wejściem w życie.
- 23 W dniu 20 listopada 2020 r. Malta przyjęła rozporządzenie z 2020 r. oraz zarządzenia ustanawiające agencje odpowiedzialne za zarządzanie programem obywatelstwa dla inwestorów z 2020 r.

- 24 Zgodnie z art. 15 ust. 3, art. 16 ust. 1 lit. a), b) i d) oraz art. 16 ust. 7 rozporządzenia z 2020 r., a także z załącznikiem pierwszym do tego rozporządzenia inwestorzy zagraniczni mogą ubiegać się o naturalizację za wyjątkowe zasługi w związku z inwestycją bezpośrednią, jeżeli spełniają lub zobowiązują się spełnić następujące warunki:
- wniesienie wkładu w wysokości 600 000 EUR lub 750 000 EUR na rzecz rządu maltańskiego, z której to kwoty 10 000 EUR podlega przekazaniu jako bezzwrotna zaliczka wraz ze złożeniem wniosków w sprawie pobytu lub formularza kwalifikowalności, natomiast pozostała kwota staje się należna po zaaprobowaniu co zasady wniosku o naturalizację;
  - nabycie i utrzymywanie na Malcie nieruchomości mieszkalnej o wartości co najmniej 700 000 EUR lub wzięcie w najem nieruchomości mieszkalnej na Malcie w zamian za roczny czynsz wynoszący co najmniej 16 000 EUR (na minimalny okres pięciu lat);
  - przekazanie darowizny w wysokości co najmniej 10 000 EUR na rzecz zarejestrowanych lub zatwierdzonych przez władze w inny sposób organizacji lub stowarzyszeń pozarządowych prowadzących działalność filantropijną, kulturalną, sportową, naukową, artystyczną lub dotyczącą ochrony dobrostanu zwierząt;
  - zamieszkiwanie na Malcie przez okres 36 miesięcy (wówczas przekazywana kwota wynosi 600 000 EUR), który może zostać skrócony do co najmniej 12 miesięcy, pod warunkiem dokonania inwestycji bezpośredniej o wyjątkowym charakterze (wówczas przekazywana kwota wynosi 750 000 EUR);
  - uzyskanie potwierdzenia kwalifikowalności ze strony organów oraz uzyskanie zezwolenia na złożenie wniosku o naturalizację zgodnie z art. 10 wspomnianego rozporządzenia.
- 25 Zgodnie z art. 16 ust. 3 rozporządzenia z 2020 r. i pkt 1 lit. b) pierwszego załącznika do tego rozporządzenia wnioski mogą obejmować również członków rodziny wnioskodawcy. W tym celu należy dokonać dodatkowych płatności, których wysokość w odniesieniu do małżonka i każdego z dzieci została podwyższona do 50 000 EUR.
- 26 Zgodnie z art. 19 tego rozporządzenia:
- „Liczba zaświadczeń wydanych w ramach programu nabywania obywatelstwa maltańskiego w drodze naturalizacji za wyjątkowe zasługi w związku z inwestycją bezpośrednią, z wyłączeniem osób pozostających na utrzymaniu, nie może przekroczyć czterystu (400) rocznie, a w każdym wypadku łączna liczba wszystkich zakwalifikowanych wnioskodawców, z wyłączeniem osób pozostających na utrzymaniu, nie może przekroczyć tysiąca pięciuset (1500)”.
- 27 Artykuł 31 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia uchylił rozporządzenie z 2014 r., pozostawiając je jednak w mocy do czasu osiągnięcia maksymalnej liczby wniosków określonej w art. 12 rozporządzenia z 2014 r. na 1800 wnioskodawców, z wyłączeniem osób pozostających na utrzymaniu.



## Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

- 28 Program obywatelstwa dla inwestorów z 2014 r. umożliwiał cudzoziemcom uzyskanie obywatelstwa maltańskiego w zamian za określone wcześniej płatności i inwestycje przewidziane w rozporządzeniu z 2014 r. Zgodnie z tym rozporządzeniem zadanie opracowania i wdrożenia tego programu, zarządzania nim, jego eksploatacji i promowania powierzono koncesjonariuszowi.
- 29 Po zapoznaniu się ze wspomnianym programem Komisja nawiązała dialog z Republiką Malty na temat jego wpływu na Unię i pozostałe państwa członkowskie.
- 30 Pismem z dnia 1 kwietnia 2020 r. Komisja wskazała Republice Malty, że programy obywatelstwa dla inwestorów, takie jak program obywatelstwa dla inwestorów z 2014 r., które prowadzą do „sprzedaży” obywatelstwa Unii, mogą zostać uznane za czerpiące korzyść ze wspólnego osiągnięcia, jakim jest obywatelstwo Unii, z naruszeniem zasady lojalnej współpracy między Unią a państwami członkowskimi.
- 31 W okresie od kwietnia do października 2020 r. Republika Malty przedstawiła dodatkowe wyjaśnienia dotyczące funkcjonowania programu obywatelstwa dla inwestorów z 2014 r. i poinformowała Komisję o zamiarze zmiany istniejących ram prawnych.
- 32 W dniu 20 października 2020 r. Komisja skierowała do Malty wezwanie do usunięcia uchybienia. W piśmie tym ponownie wyraziła swoje zaniepokojenie niezgodnością programu obywatelstwa dla inwestorów, takiego jak program obywatelstwa dla inwestorów z 2014 r., z art. 20 TFUE i art. 4 ust. 3 TUE.
- 33 W odpowiedzi z dnia 18 grudnia 2020 r. na to wezwanie do usunięcia uchybienia Republika Malty powiadomiła Komisję, że dokonała przeglądu krajowych ram prawnych mających zastosowanie do nadawania obywatelstwa maltańskiego. Wyjaśniła ona, że w następstwie przyjęcia ustawy z 2020 r. przepisy umożliwiające nadanie obywatelstwa maltańskiego na podstawie rozporządzenia z 2014 r. przestały już obowiązywać. Uściśliła jednak, że biorąc pod uwagę uzasadnione oczekiwania i podjęte już zobowiązania, przepisy te pozostaną w mocy i będą miały zastosowanie do wniosków otrzymanych do dnia 15 sierpnia 2020 r.
- 34 W dniu 9 czerwca 2021 r. Komisja skierowała do Republiki Malty dodatkowe wezwanie do usunięcia uchybienia, w którym wskazała, że zmiany wprowadzone ustawą z 2020 r. i rozporządzeniem z 2020 r. nie eliminują transakcyjnego charakteru programu obywatelstwa dla inwestorów z 2014 r. oraz że program obywatelstwa dla inwestorów z 2020 r. również uznano za sprzeczny z art. 20 TFUE i art. 4 ust. 3 TUE.
- 35 Pismem z dnia 6 sierpnia 2021 r. Republika Malty odpowiedziała na dodatkowe wezwanie do usunięcia uchybienia, nie zgadzając się z Komisją. Owo państwo członkowskie podniosło w szczególności, że stanowisko Komisji jest nie do pogodzenia z zasadą kompetencji powierzonych w zakresie, w jakim wkracza ono w domenę suwerenności państw członkowskich.
- 36 W dniu 2 marca 2022 r. Malta zawiesiła do odwołania swój program obywatelstwa dla inwestorów z 2020 r. dla obywateli Rosji i Białorusi, utrzymując go w mocy dla obywateli innych państw trzecich, z wyjątkiem obywateli Afganistanu, Korei Północnej, Iranu, Konga, Demokratycznej Republiki Konga, Somalii, Sudanu Południowego, Syrii, Wenezueli i Jemenu.

- 37 W dniu 28 marca 2022 r. Komisja przyjęła zalecenie w sprawie kroków, które należy natychmiast podjąć w związku z rosyjską inwazją na Ukrainę w odniesieniu do programów obywatelstwa dla inwestorów i programów ułatwień pobytowych dla inwestorów [C(2022) 2028 final]. W zaleceniu tym Komisja powtórzyła swoje stanowisko, zgodnie z którym programy obywatelstwa dla inwestorów oparte na nadawaniu obywatelstwa w zamian za wcześniej określone płatności lub inwestycje są sprzeczne z prawem Unii, i wezwała każde państwo członkowskie wdrażające takie programy do ich uchylenia.
- 38 W dniu 6 kwietnia 2022 r. Komisja skierowała do Republiki Malty uzasadnioną opinię, potwierdzającą jej stanowisko, zgodnie z którym program obywatelstwa dla inwestorów z 2014 r. i program obywatelstwa dla inwestorów z 2020 r. są sprzeczne z art. 20 TFUE i art. 4 ust. 3 TUE, oraz wezwała to państwo członkowskie do podjęcia niezbędnych środków w celu zastosowania się do tej opinii w terminie dwóch miesięcy od jej otrzymania.
- 39 W odpowiedzi z dnia 6 czerwca 2022 r. na uzasadnioną opinię Republika Malty ponownie nie zgodziła się ze stanowiskiem Komisji.
- 40 Uznając, że program obywatelstwa dla inwestorów z 2014 r. i program obywatelstwa dla inwestorów z 2020 r., wdrożone przez Republikę Malty, są niezgodne z prawem Unii, Komisja wszczęła niniejsze postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, przy czym uściśliła, że postępowanie to dotyczy wyłącznie tego ostatniego programu. Komisja dodaje jednak, że postanowienia programu obywatelstwa dla inwestorów z 2014 r., które naruszają prawo Unii, zostały w istocie odzwierciedlone w ramach prawnych regulujących program obywatelstwa dla inwestorów z 2020 r., wobec czego instytucja ta odwołuje się w ramach swojej analizy tego ostatniego programu do okoliczności faktycznych już istniejących w ramach stosowania programu obywatelstwa dla inwestorów z 2014 r.

### **W przedmiocie skargi**

- 41 Skarga opiera się na tylko jednym zarzucie, dotyczącym naruszenia art. 20 TFUE i art. 4 ust. 3 TUE.

### ***Argumentacja stron***

- 42 W pierwszej kolejności Komisja twierdzi, że o ile określenie przesłanek nadania i utraty obywatelstwa należy do kompetencji każdego państwa członkowskiego, o tyle kompetencja ta musi być wykonywana zgodnie z prawem Unii. Ponieważ nadanie obywatelstwa państwa członkowskiego pociąga za sobą automatycznie przyznanie statusu obywatela Unii, każde państwo członkowskie, korzystając z tej wyłącznej kompetencji, jest zdaniem Komisji zobowiązane do niepodważania i nienarażania na szwank istoty, wartości i integralności obywatelstwa Unii w celu zachowania wzajemnego zaufania, które leży u podstaw tego statusu. Wymogi te wynikają z zasady lojalnej współpracy, określonej w art. 4 ust. 3 TUE, oraz ze statusu obywatela Unii, przewidzianego w art. 20 TFUE.
- 43 W tym względzie obywatelstwo państwa członkowskiego jest jedynym warunkiem posiadania obywatelstwa Unii w rozumieniu art. 20 TFUE. Obywatelstwu Unii towarzyszą prawa przyznane bezpośrednio przez system prawny Unii, w szczególności prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Unii oraz prawo do niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową. Ponadto obywatelstwo Unii mieści w sobie silny element obywatelski i obejmuje

podstawowe prawa polityczne do uczestnictwa w życiu demokratycznym Unii, o którym mowa w art. 10 ust. 3 TUE, oraz prawo obywatela państwa członkowskiego do korzystania z ochrony konsularnej innych państw członkowskich w państwie trzecim, w którym to państwo członkowskie nie ma swojego przedstawicielstwa. Jak wielokrotnie orzekał Trybunał, status obywatela Unii powinien stanowić podstawowy status obywateli państw członkowskich.

- 44 Wbrew temu, co podnosi Republika Malty w odpowiedzi na skargę, skarga ta nie zmierza do podważenia całości krajowych ram prawnych regulujących naturalizację osób, ponieważ zdaniem Komisji owa skarga ogranicza się do szczególnego systemu nadawania obywatelstwa państwa członkowskiego inwestorom, który poprzez utowarowienie obywatelstwa Unii godzi w integralność tego statusu w sposób stanowiący szczególnie poważne naruszenie prawa Unii.
- 45 Ponadto twierdzenie Republiki Malty, zgodnie z którym Trybunał może kontrolować wykonywanie kompetencji krajowych w dziedzinie nadawania obywatelstwa jedynie w zakresie, w jakim stanowią one poważne naruszenia wartości lub celów Unii w sposób ogólny i systemowy, nie znajduje poparcia w traktatach ani w orzecznictwie Trybunału.
- 46 W drugiej kolejności Komisja podnosi, że program obywatelstwa dla inwestorów, który zakłada systemowe nadawanie obywatelstwa państwa członkowskiego w zamian za wcześniej określone płatności lub inwestycje przy braku wymogu rzeczywistego związku między państwem a wnioskodawcami, podważa istotę i integralność obywatelstwa Unii ustanowionego w art. 20 TFUE oraz im zagraża, a także narusza zasadę lojalnej współpracy ustanowioną w art. 4 ust. 3 TUE.
- 47 Po pierwsze, Unia opiera się nie tylko na integracji grupy państw europejskich współdzielących zespół wspólnych wartości, lecz również na zbliżeniu między narodami każdego z tych państw, co zostało podkreślone w traktacie z Lizbony.
- 48 Otóż z jednej strony postanowienia dotyczące zasad demokratycznych, dodane przez ten traktat do tytułu II traktatu UE, potwierdzają centralną rolę obywateli Unii, która jest nie tylko Unią gospodarczą, ale również Unią polityczną. Z drugiej strony postanowienia dotyczące instytucji Unii, zawarte w tytule III traktatu UE, przypominają, że wartości propagowane przez instytucje Unii, realizowane przez nie cele i interesy, którym służą, są jednocześnie wartościami, celami i interesami obywateli Unii oraz państw członkowskich.
- 49 Po drugie, Komisja podnosi, że jak wynika z opinii 2/13 (Przystąpienie Unii do EKPC) z dnia 18 grudnia 2014 r. (EU:C:2014:2454, pkt 172), obywatelstwo Unii i wynikające z tego statusu prawa należą do najbardziej podstawowych postanowień traktatów, które wpisują się w ramy systemu właściwego Unii i są ukształtowane w taki sposób, by przyczyniać się do realizacji procesu integracji, który stanowi rację bytu samej Unii. W związku z tym obywatelstwo Unii i wynikające z tego statusu prawa należy uznać za wyraz solidarności i wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi.
- 50 Co się tyczy w szczególności wzajemnego zaufania, Komisja podnosi, że wyrażając zgodę na przyznanie praw związanych z obywatelstwem Unii i na rozszerzenie tej solidarności, państwa członkowskie opierają się na wspólnej podstawowej koncepcji obywatelstwa państwa członkowskiego, zgodnie z którą stanowi ono wyraz rzeczywistej więzi między państwem członkowskim a jego obywatelami. Już 1980 r. Trybunał uznał bowiem, że szczególny stosunek solidarności i lojalności pomiędzy państwem członkowskim a jego obywatelami oraz wzajemność praw i obowiązków leżą u podstaw więzi obywatelstwa.

- 51 Komisja dodaje, że zgoda każdego państwa członkowskiego na automatyczne i bezwarunkowe rozszerzenie pewnych praw na obywateli wszystkich innych państw członkowskich, zgodnie z zasadą wzajemnego zaufania, opiera się na założeniu, zgodnie z którym inne państwa członkowskie przyznają obywatelstwo jedynie na podstawie rzeczywistego związku z danym wnioskodawcą. Taka bezwarunkowa zgoda zostałaby zaś podważona, gdyby państwa członkowskie nie mogły polegać na tym, że decyzje dotyczące nadania obywatelstwa opierają się na tym wspólnym pojęciu „obywatelstwa państwa członkowskiego”. W tym względzie Komisja podnosi, że z wyroku z dnia 7 lipca 1992 r., *Micheletti i in.* (C-369/90, EU:C:1992:295) wynika, iż w stosunkach między państwami członkowskimi istnieje obowiązek wzajemnego uznawania decyzji wydawanych w dziedzinie obywatelstwa państw członkowskich.
- 52 W tych okolicznościach wprowadzenie mającego charakter transakcyjny programu obywatelstwa dla inwestorów, który pozwala na systemowe nadawanie, w zamian za dokonanie wcześniej określonych płatności lub inwestycji, obywatelstwa państwa członkowskiego wnioskodawcom niemającym rzeczywistego związku z danym państwem członkowskim i z tego względu w sposób oczywisty nienależącym do kategorii osób, na rzecz których autorzy traktatów przewidzieli korzystanie z obywatelstwa Unii, jest sprzeczne z samą istotą statusu obywatela Unii.
- 53 Po trzecie, Komisja przypomina, że art. 4 ust. 3 TUE, który ustanawia zasadę lojalnej współpracy, obejmuje zarówno „pozytywny” obowiązek ułatwiania zadań Unii, jak i „negatywny” obowiązek powstrzymania się od podejmowania środków, które mogłyby zagrażać celom Unii. Ustanowienie i realizacja programu obywatelstwa dla inwestorów, pozwalającego na systemowe nadawanie obywatelstwa państwa członkowskiego na podstawie wcześniej ustalonych płatności lub inwestycji bez konieczności wykazania rzeczywistego związku z państwem członkowskim, które nadaje to obywatelstwo, zagrażałyby zaś integralności statusu obywatela Unii oraz wzajemnemu zaufaniu, które leży u podstaw tego statusu i praw z nim związanych.
- 54 W odniesieniu do określenia progu operacyjnego i funkcjonalnego w celu ustalenia, co stanowi „rzeczywisty związek” w kontekście nadania obywatelstwa państwa członkowskiego, Komisja uważa, że rzeczywiste zamieszkiwanie stanowi jeden ze sposobów wykazania takiego związku. Do Komisji nie należy jednak określanie czynników powiązania, które państwa członkowskie powinny uprzywilejowywać przy nadawaniu swojego obywatelstwa.
- 55 W trzeciej kolejności Komisja podnosi, że program obywatelstwa dla inwestorów z 2020 r., który pozwala na systemowe nadawanie obywatelstwa maltańskiego w zamian za wcześniej określone istotne płatności lub inwestycje, a tym samym ma charakter transakcyjny, stanowi niezgodny z prawem program obywatelstwa dla inwestorów.
- 56 Po pierwsze, wymóg legalnego zamieszkiwania ustanowiony w programie obywatelstwa dla inwestorów z 2020 r. jest niewystarczający do zapewnienia istnienia rzeczywistego związku z Republiką Malty.
- 57 W tym względzie Komisja uważa, że dokumenty i wiadomości elektroniczne uzyskane przez fundację Daphne Caruana Galizia i przekazane mediom w ramach projektu pod nazwą „Passport Papers” (zwanego dalej „Passport Papers”) wskazują na brak wymogu rzeczywistego zamieszkiwania w ramach programie obywatelstwa dla inwestorów z 2014 r. Dokumenty te nie stanowią dowodu zarzucanego uchybienia, lecz mają jedynie na celu potwierdzenie argumentu Komisji, zgodnie z którym poważne nieprawidłowości w maltańskich ramach prawnych skutkują systemowym nadawaniem obywatelstwa Unii obywatelom państw trzecich, którzy nie wykazali, że spełniają wymóg rzeczywistego uprzedniego zamieszkiwania na Malcie.

- 58 Ponadto – przede wszystkim – w toku postępowania poprzedzającego wniesienie skargi nie zakwestionowano, że nie jest konieczne wykazanie rzeczywistej znaczącej obecności na terytorium Malty. Następnie brak konieczności wykazania fizycznej obecności przez istotny okres w ramach programu obywatelstwa dla inwestorów z 2020 r. jest potwierdzony porównaniem wymogów określonych w tym programie z wymogami mającymi zastosowanie do „zwykłych” naturalizacji, przewidzianych w art. 10 ust. 1 ustawy o obywatelstwie maltańskim, jako że ten ostatni przepis nakłada obowiązek zamieszkania na Malcie „przez cały” wyszczególniony okres, nie zawierając norm odnoszących się do nieobecności mogących przerwać okresy zamieszkiwania. Co więcej, na tym etapie poprzedzającym wniesienie skargi Republika Malty nie była w stanie przekazać informacji na temat wniosków o nadanie obywatelstwa odrzuconych lub cofniętych ze względu na niespełnienie wymogu zamieszkiwania. Wreszcie teoretyczny charakter wymogu zamieszkiwania odzwierciedla się również w przepisach, które pozwalają na skrócenie trzyletniego okresu wymaganego zamieszkiwania do co najmniej 12 miesięcy, w zamian za zapłatę dodatkowej kwoty 150 000 EUR.
- 59 Po drugie, „rzeczywisty związek” powinien istnieć w chwili nadania obywatelstwa państwa członkowskiego. W tym względzie, z jednej strony, system przewidujący możliwość nadania obywatelstwa poprzez stworzenie takiego związku już po owym nadaniu nie byłby zgodny z celem wzmocnienia solidarności między narodami Unii dzięki istnieniu rzeczywistego związku z państwem członkowskim Unii. Program obywatelstwa dla inwestorów, taki jak rozpatrywany w ramach niniejszego postępowania w sprawie skargi, wyraźnie różni się pod tym względem od systemu zmierzającego do zachęcenia obywateli państw trzecich do przybywania do państw członkowskich w celu wykonywania pracy i zamieszkania tam.
- 60 Z drugiej strony, biorąc pod uwagę, że korzyści przyznane przez obywatelstwo Unii stają się skuteczne w chwili przyznania tego statusu, nie istnieje żadna gwarancja, że obywatel maltański, który niedawno nabył obywatelstwo, postanowi raczej pozostać na Malcie w celu rozwinięcia „przyszłego rzeczywistego związku”, niż udać się do innego państwa członkowskiego Unii lub zamieszkać w państwie trzecim, korzystając jednocześnie z praw wynikających z obywatelstwa Unii. W tym względzie Komisja podkreśla, że w materiałach promocyjnych publikowanych przez akredytowanych agentów zajmujących się programem obywatelstwa dla inwestorów z 2020 r. wskazuje się na możliwość osiedlenia się przez naturalizowanego obywatela w szczególności w innym państwie członkowskim lub w państwie stowarzyszonym w ramach strefy Schengen jako jedną z „korzyści” wynikających z obywatelstwa maltańskiego.
- 61 Komisja dodaje, że nie kwestionuje, iż proces naturalizacji obejmuje przeprowadzenie procedury weryfikacji w odniesieniu do wnioskodawców. Z ram prawnych regulujących program obywatelstwa dla inwestorów z 2020 r. wynika jednak, że procedura ta polega na ocenie ryzyka, jakie mogliby stwarzać wnioskodawcy w zakresie bezpieczeństwa, czy też ich reputacji oraz wielkości ich majątku, a nie na sprawdzeniu istnienia rzeczywistego związku między takimi wnioskodawcami a Republiką Malty. Transakcyjnego charakteru tego programu nie zmienia fakt istnienia tego procesu weryfikacji oraz swoboda decyzyjna ministra w zakresie odmowy wydania zaświadczenia o nadaniu obywatelstwa.
- 62 Ponadto Komisja zauważa, że Republika Malty nie kwestionuje, że do objęcia programem obywatelstwa dla inwestorów z 2020 r. fizyczna obecność wnioskodawcy na Malcie jest wymagana jedynie dwukrotnie, mianowicie podczas przekazania danych biometrycznych w celu uzyskania dokumentu pobytowego oraz podczas złożenia przysięgi lojalności. Wymagane w ramach tego programu legalne zamieszkiwanie nie może zatem zdaniem Komisji prowadzić do powstania rzeczywistego związku między Republiką Malty a tym wnioskodawcą.

- 63 W odpowiedzi na skargę Republika Malty podnosi w pierwszej kolejności, że kompetencję państw członkowskich w odniesieniu do nadawania ich obywatelstwa należy oczywiście wykonywać z poszanowaniem prawa Unii w dziedzinach należących do kompetencji Unii bez naruszania jednak obowiązku poszanowania tożsamości narodowej państw członkowskich.
- 64 Na wstępie Republika Malty zauważa, że w swojej skardze Komisja zmierza do skontrolowania całości ram prawnych regulujących wymogi, procedury i skutki programu nadawania obywatelstwa danego państwa członkowskiego, co sprowadza się do podważenia wyborów politycznych tego państwa członkowskiego w dziedzinie obywatelstwa. W tym względzie im szersza jest kontrola sprawowana w dziedzinie kompetencji krajowych, tym większe jest ryzyko, że Unia przekroczy swoje kompetencje.
- 65 Po pierwsze, kontrolę działań państw członkowskich w sytuacjach porównywalnych z pozbawieniem *de iure* lub *de facto* praw i obowiązków związanych ze statusem obywatela Unii należy przeprowadzać w świetle kryterium innego niż kryterium mające zastosowanie w sytuacjach nadawania obywatelstwa państwa członkowskiego. Uprawnienie do przyznania obywatelstwa stanowi bowiem sedno suwerenności narodowej i jest ściśle związane z koncepcją oraz rozwojem tożsamości narodowej państwa członkowskiego, której ochronę nakłada na Unię art. 4 ust. 2 TUE.
- 66 I tak, jeśli wyłączna kompetencja państw członkowskich w dziedzinie nadawania obywatelstwa ma pozostać niezagrożona, to tylko wtedy, gdy polityka naturalizacji państwa członkowskiego w sposób ogólny i systemowy pociąga za sobą poważne naruszenie wartości i celów Unii, określonych w jej prawie, polityka ta jest sprzeczna z prawem Unii. Zdaniem Republiki Malty wykładnia ta jest zgodna z orzecznictwem Trybunału, w myśl którego status obywatela Unii „powinien” stanowić podstawowy status obywateli państw członkowskich, przy czym należy uściślić, że chodzi tu nie o rzeczywistą sytuację, lecz o proces w toku, który na obecnym etapie integracji ściśle współlistnieje z obywatelstwem państw członkowskich.
- 67 Po drugie, wykładnia, za którą opowiada się Komisja, wiąże się z poważnym ryzykiem. Przede wszystkim wykładnia ta miałaby bezpośredni wpływ na ramy prawne regulujące obywatelstwo we wszystkich państwach członkowskich, w szczególności w państwach, w których nadawanie obywatelstwa następuje w sposób dyskrejonalny. Następnie wspomniana wykładnia prowadziłaby do umożliwienia Komisji, jako strażniczce traktatów, kontrolowania w świetle prawa Unii polityk, przepisów i praktyk państw członkowskich w dziedzinie nadawania obywatelstwa. Wreszcie taka wykładnia pozwoliłaby państwom członkowskim na kwestionowanie prawa i praktyki innych państw członkowskich w tej dziedzinie.
- 68 W tym względzie, gdyby skarga Komisji została uwzględniona, Republika Malty byłaby zobowiązana do uchylecia całości przepisów ustawowych i wykonawczych. A zatem Komisja z racji tego, że kwestionuje całość ram prawnych państwa członkowskiego w dziedzinie dostępu do obywatelstwa, zachęca Trybunał do wejścia w rolę „pośredniego prawodawcy” korzystającego z prawa weta wobec ustawodawstwa krajowego w dziedzinie należącej do kompetencji państw członkowskich.
- 69 W drugiej kolejności Republika Malty utrzymuje, że prawo Unii nie nakłada na państwa członkowskie prawnego obowiązku wymagania „wcześniejszego rzeczywistego związku” z państwem członkowskim nadania obywatelstwa, niezależnie od istnienia płatności lub innych zobowiązań ze strony wnioskodawcy. Jest prawdą, że istnienie takiego związku może zasadnie skłonić państwa do uznania, że dana osoba jest wystarczająco powiązana z ich wspólnotą

polityczną. Jednakże rezultat taki wynika nie z zobowiązania wywodzącego się z prawa międzynarodowego lub prawa Unii, lecz z politycznej i suwerennej decyzji podjętej przez instytucje demokratyczne państw członkowskich.

- 70 W tym względzie, po pierwsze, obowiązek wymagania „wcześniejszego rzeczywistego związku” przed nadaniem obywatelstwa państwa członkowskiego nie wynika z traktatów lub z procedury, która doprowadziła do ich przyjęcia. Z deklaracji nr 2 i z decyzji z Edynburga wynika zresztą, że kwestia posiadania przez daną osobę obywatelstwa państwa członkowskiego jest rozstrzygana wyłącznie w oparciu o prawo krajowe danego państwa członkowskiego. Ponadto traktaty nie ustanawiają Unii jako „jednego bytu politycznego”.
- 71 Po drugie, wymóg „wcześniejszego rzeczywistego związku” nie wynika z prawa międzynarodowego. W szczególności nie można go wywieść z wyroku z dnia 6 kwietnia 1955 r., *Nottebohm (Lichtenstein przeciwko Gwatemali)* (*CII Recueil* 1955, s. 4), na którym Komisja oparła się w celu uzasadnienia wynikającego z prawa Unii obowiązku wymagającego istnienia takiego związku jako warunku nadania obywatelstwa państwa członkowskiego, przy czym taki wymóg został zresztą odrzucony przez Trybunał w wyroku z dnia 7 lipca 1992 r., *Micheletti i in.* (C-369/90, EU:C:1992:295).
- 72 Po trzecie, Komisja nie przedstawia żadnego progu operacyjnego i funkcjonalnego w odniesieniu do tego, co stanowi „wcześniejszy rzeczywisty związek”, a do Republiki Malty nie należy określenie takiego progu operacyjnego.
- 73 W trzeciej kolejności Republika Malty utrzymuje, że program obywatelstwa dla inwestorów z 2020 r. stanowi zgodny z prawem, solidny, skuteczny i zarządzany profesjonalnie program nadawania obywatelstwa, który nie narusza celów Unii. W tym względzie przedstawienie tego programu przez Komisję jako automatycznego i bezwarunkowego trybu dostępu do obywatelstwa maltańskiego, przewidującego systemowe nadawanie obywatelstwa tego państwa członkowskiego w zamian za wcześniej określone płatności i inwestycje w wyłącznie finansowym interesie Republiki Malty, stanowi nadmierne uproszczenie, które nie ma żadnych podstaw prawnych ani faktycznych.
- 74 Po pierwsze, Malta zawsze działała w dobrej wierze i zgodnie z określoną w art. 4 ust. 3 TUE zasadą lojalnej współpracy między Unią a państwami członkowskimi. Państwo to dokonało zmian legislacyjnych w następstwie nawiązanego z Komisją dialogu.
- 75 Po drugie, Komisja oparła swoją analizę na błędnym i zniekształconym przedstawieniu maltańskich ram prawnych. Przede wszystkim te ramy prawne ustanawiają nie system „transakcyjny”, lecz wyczerpującą, złożoną i wieloetapową procedurę, w którą zaangażowane są różne organy publiczne w celu zapewnienia ścisłych gwarancji i która może prowadzić do nadania obywatelstwa.
- 76 Następnie wspomniane ramy prawne nie pozwalają na systemowe nadawanie obywatelstwa maltańskiego w zamian za określone płatności, ponieważ chodzi tu o ramy dyskrecjonalne, podlegające ścisłym mechanizmom kontrolnym. W szczególności postępowanie to obejmuje jedenaście etapów proceduralnych, których celem jest uzyskanie całościowego obrazu wnioskodawcy, a tym samym ułatwienie ministrowi podjęcia ostatecznej i dyskrecjonalnej decyzji. W tym względzie przestrzeganie przez wnioskodawcę nałożonych wymogów nie daje mu automatycznego prawa do uzyskania naturalizacji.

- 77 Wreszcie te ramy prawne opierają się na różnych powiązaniach, retrospektywnych, obecnych i prospektywnych, które ewoluują z biegiem czasu. A zatem wymagany jest uprzedni okres legalnego zamieszkiwania wynoszący trzy lata lub jeden rok, w zależności od skali inwestycji, co jest zgodne z międzynarodową praktyką w dziedzinie ułatwień pobytowych i obywatelstwa dla inwestorów. Ponadto praktyka administracyjna w dziedzinie „zwykłej” naturalizacji na podstawie art. 10 ust. 1 ustawy o obywatelstwie maltańskim zasadza się na tym, że fizyczna obecność jest wymagana jedynie w określonych odstępach czasu. Ponadto prawo imigracyjne zawiera wiele przykładów, w których rozwój środków integracji powinien nastąpić na późniejszym etapie, zarówno w procedurach dotyczących pobytu, jak i naturalizacji, w braku wcześniejszych związków z państwem przyjmującym.
- 78 To państwo członkowskie sprzeciwia się również przedstawieniu przez Komisję Passport Papers jako dowodów, które Trybunał powinien wziąć pod uwagę, ponieważ dokumenty te dotyczą wdrażania programu obywatelstwa dla inwestorów z 2014 r., a nie programu obywatelstwa dla inwestorów z 2020 r., który jest przedmiotem niniejszej skargi.

### *Ocena Trybunału*

- 79 Należy przypomnieć, że na mocy art. 9 TUE i art. 20 ust. 1 TFUE obywatelem Unii jest każda osoba mająca obywatelstwo państwa członkowskiego. Zgodnie z tymi postanowieniami obywatelstwo Unii ma charakter dodatkowy w stosunku do obywatelstwa krajowego i nie zastępuje go.
- 80 Ponadto deklaracja nr 2 i decyzja z Edynburga stanowią, że kwestia posiadania przez daną osobę obywatelstwa państwa członkowskiego jest rozstrzygana wyłącznie w oparciu o prawo krajowe danego państwa członkowskiego.
- 81 Niemniej jednak zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, o ile określenie przesłanek nadania i utraty obywatelstwa należy zgodnie z prawem międzynarodowym do kompetencji każdego państwa członkowskiego, o tyle kompetencja ta musi być wykonywana zgodnie z prawem Unii [wyroki: z dnia 7 lipca 1992 r., Micheletti i in., C-369/90, EU:C:1992:295, pkt 10; z dnia 2 marca 2010 r., Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, pkt 45; z dnia 5 września 2023 r., Udlændinge- og Integrationsministeriet (Utrata obywatelstwa duńskiego), C-689/21, EU:C:2023:626, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 82 W tym względzie należy od razu oddalić argumentację przedstawioną na wstępie przez Republikę Malty, zgodnie z którą ocena procedur nadawania obywatelstwa państw członkowskich powinna – w odróżnieniu od oceny sytuacji utraty lub cofnięcia tego obywatelstwa, które wiążą się z pozbawieniem praw wywodzonych przez daną osobę z prawa Unii – ograniczać się do stwierdzenia istotnych naruszeń wartości lub celów Unii o charakterze ogólnym i systemowym.
- 83 Ani brzmienie traktatów, ani ich systematyka nie pozwalają bowiem na wywiedzenie z nich woli ich autorów, by ustanowić, w odniesieniu do nadania obywatelstwa państwa członkowskiego, wyjątek od obowiązku przestrzegania prawa Unii, który wymagałby, aby jedynie takie istotne naruszenia wartości i celów Unii mogły prowadzić do naruszenia prawa Unii przy wykonywaniu przez państwa członkowskie ich kompetencji w tej dziedzinie. W tych okolicznościach nie można uznać istnienia takiego wyjątku, ponieważ byłby on porównywalny z ograniczeniem skutków związanych z pierwszeństwem prawa Unii, które należy do jego podstawowych cech charakterystycznych, a tym samym do ram konstytucyjnych Unii [zob. podobnie opinia 2/13 (Przystąpienie Unii Europejskiej do EKPC) z dnia 18 grudnia 2014 r., EU:C:2014:2454, pkt 166].



- 84 Co się tyczy zarzucanego naruszenia art. 20 TFUE i art. 4 ust. 3 TUE, należy przede wszystkim zauważyć, że zgodnie z samym brzmieniem art. 3 ust. 2 TUE Unia zapewnia swoim obywatelom przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych, w której zagwarantowana jest swoboda przepływu osób, co jest możliwe dzięki istnieniu właściwych środków w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji, jak również zapobiegania i zwalczania przestępczości.
- 85 W tym względzie Trybunał wyjaśnił, że zarówno zasada wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi, jak i zasada wzajemnego uznawania, która opiera się na pierwszej z tych zasad, mają w prawie Unii fundamentalne znaczenie, gdyż umożliwiają utworzenie i utrzymywanie wspomnianej przestrzeni bez granic wewnętrznych [opinia 2/13 (Przystąpienie Unii Europejskiej do EKPC) z dnia 18 grudnia 2014 r., EU:C:2014:2454, pkt 191; wyrok z dnia 29 lipca 2024 r., Alchaster, C-202/24, EU:C:2024:649, pkt 63].
- 86 W realizację tej przestrzeni bez granic wewnętrznych wpisuje się prawo, przyznane bezpośrednio każdemu obywatelowi Unii na mocy art. 20 ust. 2 lit. a) i art. 21 ust. 1 TFUE, do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, przy czym dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz.U. 2004, L 158, s. 77) ma na celu zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ułatwienie korzystania z tego prawa (wyroki: z dnia 12 marca 2014 r., O. i B., C-456/12, EU:C:2014:135, pkt 35; z dnia 18 grudnia 2014 r., McCarthy i in., C-202/13, EU:C:2014:2450, pkt 31; z dnia 22 lutego 2024 r., Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date, C-491/21, EU:C:2024:143, pkt 37).
- 87 Prawo to znajduje ponadto swój szczególny wyraz w art. 45 TFUE, dotyczącym swobody przepływu pracowników, w art. 49 TFUE, dotyczącym swobody przedsiębiorczości, i w art. 56 TFUE, dotyczącym swobody świadczenia usług [zob. podobnie wyrok z dnia 11 listopada 2021 r., MH i ILA (Uprawnienia emerytalne w przypadku upadłości), C-168/20, EU:C:2021:907, pkt 61 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 88 Następnie obywatelom Unii przysługują prawa polityczne zapewniające ich udział w życiu demokratycznym Unii, o których mowa w art. 10 i 11 TUE i które zostały skonkretyzowane w art. 20, 22 i 24 TFUE. Chodzi w szczególności o prawo do przedstawienia inicjatywy obywatelskiej, prawo do kierowania petycji do Parlamentu, prawo do zwracania się do Rzecznika Praw Obywatelskich, prawo do zwracania się do instytucji i organów doradczych Unii w jednym z języków urzędowych Unii, a także prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach lokalnych w państwie członkowskim, w którym obywatele mają miejsce zamieszkania, na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa.
- 89 W tym względzie, korzystając z praw politycznych przyznanych im w art. 10 i 11 TUE, obywatele Unii uczestniczą bezpośrednio w życiu demokratycznym Unii. Podstawą jej funkcjonowania jest bowiem demokracja przedstawicielska, która odzwierciedla wartość demokracji, stanowiącej zgodnie z art. 2 TUE jedną z wartości, na których opiera się Unia [zob. podobnie wyroki: z dnia 19 grudnia 2019 r., Puppinck i in./Komisja, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, pkt 65; z dnia 19 listopada 2024 r., Komisja/Republika Czeska (Kandydowanie w wyborach i status członka partii politycznej), C-808/21, EU:C:2024:962, pkt 114, 115; a także z dnia 19 listopada 2024 r., Komisja/Polska (Kandydowanie w wyborach i status członka partii politycznej), C-814/21,

EU:C:2024:963, pkt 112, 113]. Wynika z tego, że wykonywanie przez państwa członkowskie ich kompetencji do określania warunków nadawania ich obywatelstwa wpływa na funkcjonowanie Unii jako wspólnego porządku prawnego.

- 90 Wreszcie obywatelstwo Unii nadaje również każdemu obywatelowi państwa członkowskiego w państwie trzecim, w którym to państwo członkowskie nie ma swojego przedstawicielstwa, ustanowione w art. 20 ust. 2 lit. c) TFUE i skonkretyzowane w art. 23 TFUE prawo do ochrony dyplomatycznej i konsularnej pozostałych państw członkowskich na takich samych warunkach jak obywatele tych państw.
- 91 To właśnie w świetle tych różnych praw Trybunał orzekł, że postanowienia odnoszące się do obywatelstwa Unii należą do podstawowych postanowień traktatów, które wpisują się w ramy systemu właściwego Unii, są ukształtowane w taki sposób, by przyczyniać się do realizacji procesu integracji, który jest racją bytu samej Unii, i tym samym stanowią integralną część jej ram konstytucyjnych [zob. podobnie opinia 2/13 (Przystąpienie Unii Europejskiej do EKPC) z dnia 18 grudnia 2014 r., EU:C:2014:2454, pkt 172].
- 92 Podobnie, w świetle zarówno zakresu praw związanych ze statusem obywatela Unii, przedstawionych w pkt 86–90 niniejszego wyroku, jak i okoliczności, że status ten wynika automatycznie ze statusu obywatela państwa członkowskiego, Trybunał wielokrotnie orzekał, że status obywatela Unii stanowi podstawowy status obywateli państw członkowskich [zob. podobnie wyroki: z dnia 20 września 2001 r., Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, pkt 31; z dnia 18 stycznia 2022 r., Wiener Landesregierung (Cofnięcie promesy nadania obywatelstwa), C-118/20, EU:C:2022:34, pkt 38, 58; a także z dnia 5 września 2023 r., Udlændinge- og Integrationsministeriet (Utrata obywatelstwa duńskiego), C-689/21, EU:C:2023:626, pkt 29, 38 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 93 Obywatelstwo Unii jest zatem jedną z głównych konkretyzacji solidarności, która leży u samych podstaw procesu integracji przypomnianego w pkt 91 niniejszego wyroku, i w konsekwencji wchodzi w zakres tożsamości Unii jako własnego porządku prawnego, przyjętego przez państwa członkowskie na zasadach wzajemności (wyroki: z dnia 15 lipca 1964 r., Costa, 6/64, EU:C:1964:66, s. 1058–1060; z dnia 21 grudnia 2021 r., Euro Box Promotion i in., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 246).
- 94 Ponadto na mocy zasady lojalnej współpracy ustanowionej w art. 4 ust. 3 TUE na każdym państwie członkowskim ciąży w szczególności obowiązek powstrzymania się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii [wyrok z dnia 4 lipca 2023 r., Meta Platforms i in. (Ogólne warunki korzystania z sieci społecznościowej), C-252/21, EU:C:2023:537, pkt 53].
- 95 Wykonywanie kompetencji państw członkowskich w zakresie określania przesłanek nadania obywatelstwa państwa członkowskiego nie jest zatem – podobnie jak ich kompetencji w dziedzinie określania przesłanek utraty obywatelstwa – nieograniczone. Obywatelstwo Unii opiera się bowiem na wspólnych wartościach zawartych w art. 2 TUE oraz na wzajemnym zaufaniu, jakim darzą się państwa członkowskie w odniesieniu do tego, że żadne z nich nie wykonuje tej kompetencji w sposób, który byłby w sposób oczywisty niezgodny z samą naturą obywatelstwa Unii.

- 96 W tym względzie z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że podstawą więzi obywatelstwa państwa członkowskiego jest szczególnie stosunek solidarności i lojalności między tym państwem a jego obywatelami oraz wzajemność praw i obowiązków [zob. podobnie wyroki: z dnia 17 grudnia 1980 r., Komisja/Belgia, 149/79, EU:C:1980:297, pkt 10; z dnia 3 lipca 1986 r., Lawrie-Blum, 66/85, EU:C:1986:284, pkt 27; z dnia 26 kwietnia 2007 r., Alevizos, C-392/05, EU:C:2007:251, pkt 70; z dnia 2 marca 2010 r., Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, pkt 51; z dnia 25 kwietnia 2024 r., Stadt Duisburg (Utrata obywatelstwa niemieckiego), od C-684/22 do C-686/22, EU:C:2024:345, pkt 37].
- 97 W tym samym duchu z samego brzmienia art. 20 ust. 2 zdanie pierwsze TFUE wynika, że obywatele Unii korzystają z praw i podlegają obowiązkom przewidzianym w traktatach. Zgodnie z art. 20 ust. 1 tego traktatu szczególnie stosunek solidarności i lojalności istniejący między każdym państwem członkowskim a jego obywatelami stanowi również podstawę praw i obowiązków, które traktaty zastrzegają dla obywateli Unii.
- 98 Co się tyczy ustanowienia takiego szczególnego stosunku solidarności i lojalności, z orzecznictwa przypomnianego w pkt 81 niniejszego wyroku wynika, że określenie przesłanek nadania obywatelstwa państwa członkowskiego nie należy do kompetencji Unii, lecz do kompetencji każdego państwa członkowskiego, któremu przysługuje szeroki zakres uznania przy wyborze kryteriów mających zastosowanie, pod warunkiem że kryteria te będą stosowane z poszanowaniem prawa Unii.
- 99 Państwo członkowskie w sposób oczywisty godzi zaś w wymóg istnienia takiego szczególnego stosunku solidarności i lojalności, cechującego się wzajemnością praw i obowiązków między państwem członkowskim a jego obywatelami, i tym samym niweczy wzajemne zaufanie, na którym opiera się obywatelstwo Unii, z naruszeniem art. 20 TFUE i zasady lojalnej współpracy ustanowionej w art. 4 ust. 3 TUE, gdy ustanawia i wdraża program nadawania obywatelstwa oparty na procedurze transakcyjnej między tym państwem członkowskim a osobami składającymi wnioski w ramach tego programu, w rezultacie której obywatelstwo wspomnianego państwa członkowskiego – a tym samym status obywatela Unii – jest w istocie przyznawane w zamian za wcześniej określone płatności lub inwestycje.
- 100 Program taki jest bowiem porównywalny z komercjalizacją nadawania statusu obywatela państwa członkowskiego, a co za tym idzie – nadawania statusu obywatela Unii, niezgodnej z koncepcją tego podstawowego statusu wynikającą z traktatów.
- 101 Ponadto należy przypomnieć, że państwa członkowskie są zobowiązane do uznania skutków związanych z przyznaniem danej osobie przez inne państwo członkowskie obywatelstwa tego ostatniego państwa dla celów korzystania z praw i wolności wynikających z prawa Unii [zob. podobnie wyroki: z dnia 7 lipca 1992 r., Micheletti i in., C-369/90, EU:C:1992:295, pkt 10; z dnia 2 października 2003 r., Garcia Avello, C-148/02, EU:C:2003:539, pkt 28; z dnia 19 października 2004 r., Zhu i Chen, C-200/02, EU:C:2004:639, pkt 39]. Naturalizacja transakcyjna, która następuje w zamian za wcześniej określone płatności lub inwestycje, jest zaś nie tylko sprzeczna z zasadą lojalnej współpracy, ale może również podważyć wzajemne zaufanie, które leży u podstaw tego wymogu uznania, ponieważ zaufanie to dotyczy założenia, że nadanie obywatelstwa państwa członkowskiego opiera się na szczególnym stosunku solidarności i lojalności uzasadniającym przyznanie praw wynikających w szczególności ze statusu obywatela Unii.

- 102 W niniejszej sprawie z przepisów regulujących program obywatelstwa dla inwestorów z 2020 r., przypomnianych w pkt 24 niniejszego wyroku, wynika, że warunkami, które należy spełnić, aby inwestor mógł ubiegać się o obywatelstwo maltańskie, są, po pierwsze, wniesienie wkładu w wysokości 600 000 EUR lub 750 000 EUR na rzecz rządu maltańskiego, po drugie, nabycie nieruchomości mieszkalnej o wartości co najmniej 700 000 EUR lub, alternatywnie, wzięcie w najem takiej nieruchomości za roczny czynsz wynoszący co najmniej 16 000 EUR na okres co najmniej 5 lat, po trzecie, darowizna w wysokości co najmniej 10 000 EUR na rzecz zarejestrowanych lub zatwierdzonych przez władze w inny sposób organizacji lub stowarzyszeń pozarządowych prowadzących działalność filantropijną, kulturalną, sportową, naukową, artystyczną lub dotyczącą ochrony dobrostanu zwierząt, po czwarte, legalne zamieszkiwanie na Malcie przez okres 36 miesięcy, przy czym okres ten może zostać skrócony do 12 miesięcy, jeżeli wnioskodawca wnie- sie dodatkowy wkład w wysokości 150 000 EUR, a po piąte, uzyskanie potwierdzenia kwalifikowal- ności i zezwolenia na złożenie wniosku o naturalizację.
- 103 I tak, w pierwszej kolejności, trzy pierwsze warunki ustanowione w przepisach regulujących program obywatelstwa dla inwestorów z 2020 r. wskazują, że płatności lub inwestycje dokonywane we wcześniej określonych minimalnych wysokościach zajmują decydujące miejsce w tym programie, sugerując, że program ten jest porównywalny z komercjalizacją nadawania obywatelstwa państwa członkowskiego w rezultacie procedury transakcyjnej.
- 104 Należy jednak ocenić, czy taką kwalifikację mogą podważyć pozostałe warunki, od których uzależnione jest nadanie obywatelstwa maltańskiego w ramach programu obywatelstwa dla inwestorów z 2020 r.
- 105 W tym względzie, co się tyczy w drugiej kolejności warunku dotyczącego legalnego zamieszkiwania przez minimalny okres na Malcie przed takim nadaniem, należy na wstępie stwierdzić, że Komisja nie może skutecznie powoływać się na Passport Papers na poparcie swojej argumentacji, zgodnie z którą warunek ten dotyczy wyłącznie takiego zamieszkiwania wnioskodawcy, a nie jego fizycznej obecności na terytorium Malty. Dokumenty te odnoszą się bowiem do programu obywatelstwa dla inwestorów z 2014 r., który nie jest przedmiotem niniejszej skargi.
- 106 Niemniej jednak z wyjaśnień przedstawionych przez Republikę Malty wynika, że warunek uprzedniego zamieszkiwania na terytorium Malty, przewidziany w ramach programu obywatelstwa dla inwestorów z 2020 r., dotyczy legalnego zamieszkiwania wnioskodawcy. Zgodnie zaś z informacjami zawartymi w aktach sprawy przedłożonych Trybunałowi taki warunek nie jest równoznaczny z wymogiem rzeczywistego zamieszkiwania na terytorium Malty, skoro fizyczna obecność wnioskodawcy na tym terytorium jest wymagana jedynie przy pobieraniu danych biometrycznych w celu uzyskania zezwolenia na pobyt i złożeniu przyrzeczenia lojalności.
- 107 Analizy tej nie może podważyć twierdzenie Republiki Malty, zgodnie z którym zakwalifikowani wnioskodawcy byli fizycznie obecni przez cały okres ich legalnego zamieszkiwania, jako że twierdzenie to nie odpowiada ramom prawnym opisanym przez to państwo członkowskie, a ponadto opiera się ono jedynie na kilku przykładach.
- 108 W tych okolicznościach, w świetle bardzo ograniczonej obecności na terytorium Malty, która jest wymagana w ramach programu obywatelstwa dla inwestorów z 2020 r., nie można uznać, że rzeczywiste zamieszkiwanie na tym terytorium zostało uznane przez Republikę Malty za

stanowiące podstawowe kryterium dla celów nadawania obywatelstwa tego państwa członkowskiego w ramach tego programu, obok kryterium dokonania wcześniej określonych płatności lub inwestycji, o których mowa w pkt 103 niniejszego wyroku.

- 109 Wniosek ten znajduje potwierdzenie, po pierwsze, w okoliczności, że długość okresu legalnego zamieszkiwania poprzedzającego nadanie obywatelstwa maltańskiego w ramach programu obywatelstwa dla inwestorów z 2020 r. może zostać skrócona z trzech lat do jednego roku w następstwie dodatkowej płatności w wysokości 150 000 EUR, wobec czego sam warunek dotyczący zamieszkiwania okazuje się ściśle związany z transakcyjnym charakterem nadawania obywatelstwa maltańskiego w ramach tego programu w zamian za wcześniej określone płatności lub inwestycje.
- 110 Znajduje on także potwierdzenie, po drugie, w przeprowadzonym przez Komisję porównaniu programu obywatelstwa dla inwestorów z 2020 r. ze „zwykłą” procedurą naturalizacji na podstawie art. 10 ust. 1 ustawy o obywatelstwie maltańskim, który wymaga, aby wnioskodawcy zamieszkiwali na Malcie „przez cały” okres dwunastu miesięcy przed złożeniem wniosku o naturalizację, ale również przez co najmniej cztery lata w ciągu sześciu lat bezpośrednio poprzedzających ten okres dwunastu miesięcy.
- 111 Z porównania tego wynika bowiem, że w sytuacji gdy wnioskowi o nadanie obywatelstwa nie towarzyszą wcześniej określone płatności lub inwestycje, Republika Malty uznaje, że jedynie znacznie dłuższe rzeczywiste zamieszkiwanie na Malcie umożliwia rozważenie nadania obywatelstwa maltańskiego.
- 112 Co się tyczy, w trzeciej kolejności, ostatniej z przesłanek wymienionych w pkt 102 niniejszego wyroku, Republika Malty podnosi, że procedura kontroli kwalifikowalności wnioskodawcy ma na celu przeprowadzenie weryfikacji dotyczących tego wnioskodawcy, jego relacji gospodarczych i korporacyjnych, ekspozycji politycznej, źródła jego majątku, jego reputacji, dotyczących go kwestii prawnych i regulacyjnych oraz względnego wpływu na bezpośrednie otoczenie wnioskodawcy.
- 113 Należy zaś zauważyć, że zgodnie z wyjaśnieniami przedstawionymi przez Republikę Malty tego rodzaju weryfikacje mają w istocie na celu upewnienie się, że wdrażanie programu obywatelstwa dla inwestorów z 2020 r. nie narusza niektórych celów interesu publicznego Republiki Malty, w szczególności bezpieczeństwa publicznego i bezpieczeństwa narodowego tego państwa członkowskiego oraz jego wizerunku na płaszczyźnie wewnętrznej i zewnętrznej. Weryfikacje te nie mogą natomiast podważyć stwierdzenia, zgodnie z którym program ten jest porównywalny z komercjalizacją nadawania obywatelstwa maltańskiego w rezultacie procedury transakcyjnej.
- 114 Weryfikacje te mają bowiem na celu nie ocenę, czy sytuacja wnioskodawcy uzasadnia nadanie mu obywatelstwa maltańskiego, lecz jedynie ustalenie, czy pewne należycie zidentyfikowane rodzaje ryzyka nie stoją na przeszkodzie nadaniu tego obywatelstwa, mimo że wnioskodawca jest skłonny dokonać płatności lub inwestycji pozwalających na spełnienie trzech pierwszych warunków, o których mowa w pkt 102 niniejszego wyroku. Funkcja, jaką wyznaczono tym weryfikacjom, oznacza zatem, że skutkują one ograniczeniem zakresu stosowania programu obywatelstwa dla inwestorów z 2020 r., nie podważając jednak transakcyjnego charakteru tego programu.

- 115 Republika Malty podnosi ponadto, że program obywatelstwa dla inwestorów z 2020 r. bierze pod uwagę pewne czynniki powiązania dotyczące wnioskodawców, takie jak inwestycje w lokalną gospodarkę, integracja tych wnioskodawców z tkanką społeczną poprzez dokonane przez nich inwestycje, czy też przyszłe więzi pomiędzy tymi wnioskodawcami a Republiką Malty, które mogłyby się rozwinąć po nadaniu tego obywatelstwa.
- 116 W tym względzie, po pierwsze, żaden element akt sprawy przedłożonych Trybunałowi nie pozwala uznać, że program obywatelstwa dla inwestorów z 2020 r. przewiduje szczególne i konkretne badanie istotności niektórych inwestycji dla ustalenia rzeczywistego charakteru i intensywności więzi wnioskodawcy z Republiką Malty lub dla umożliwienia rozwinięcia się takich więzi z tym państwem członkowskim, odmienne od badania dotyczącego spełnienia warunków przewidzianych w przepisach regulujących ten program i przypomnianych w pkt 102 niniejszego wyroku.
- 117 Po drugie, co się tyczy argumentacji Republiki Malty, zgodnie z którą bierze ona pod uwagę więzi, które wnioskodawca mógłby rozwinąć w kontekście programu obywatelstwa dla inwestorów z 2020 r. po wydaniu decyzji o naturalizacji, należy zauważyć, że z wyjaśnień przedstawionych przez to państwo członkowskie wynika, iż jego władze mogą cofnąć obywatelstwo maltańskie nadane w ramach tego programu z trzech powodów, a mianowicie nieprzestrzegania obowiązku materialnego przewidzianego w mających zastosowanie uregulowaniach, istnienia zagrożenia dla bezpieczeństwa narodowego lub udziału danej osoby w zachowaniu poważnie szkodzącym interesom Republiki Malty.
- 118 Tym samym, o ile w ciągu pięciu lat od dnia nadania obywatelstwa władze maltańskie czuwają w istocie nad tym, aby wnioskodawcy nadal dochowywali warunków mających zastosowanie do nadania obywatelstwa, o tyle nie można uznać, że program obywatelstwa dla inwestorów z 2020 r. zawiera warunek, który powinien pozostawać spełniony po wydaniu decyzji o naturalizacji, będący uzupełnieniem warunków wymienionych w pkt 102 niniejszego wyroku.
- 119 W czwartej i ostatniej kolejności z wydruków z witryn internetowych akredytowanych agentów promujących program obywatelstwa dla inwestorów z 2020 r., przedstawionych przez Komisję w załączniku do skargi, wynika, że program ten oferował potencjalnym wnioskodawcom „prawo pobytu, studiowania i pracy w jednym z 27 państw Unii”, a także „obywatelstwo państwa [Unii] dla całej rodziny wnioskodawcy, w tym dzieci niezamężnych i finansowo zależnych w wieku poniżej 29 lat, a także rodziców w wieku powyżej 55 lat”. O ile Republika Malty podnosi, że działalności prywatnych osób trzecich nie można przypisać władzom maltańskim, o tyle to państwo członkowskie nie kwestionuje, że wydruki te pochodzą z witryn internetowych agentów akredytowanych w ramach wdrażania programu obywatelstwa dla inwestorów z 2020 r., którzy odgrywają istotną rolę z tego tytułu, ponieważ wnioski o naturalizację na podstawie tego programu można składać wyłącznie za pośrednictwem tych agentów.
- 120 Program obywatelstwa dla inwestorów z 2020 r. został zatem publicznie przedstawiony przez Republikę Malty jako program nadawania obywatelstwa oferujący głównie korzyści wynikające z obywatelstwa Unii, w szczególności prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu w pozostałych państwach członkowskich. Takie przedstawienie przyczynia się do ustalenia, że za pośrednictwem tego programu owo państwo członkowskie ustanowiło procedurę transakcyjną porównywalną z komercjalizacją nadawania obywatelstwa państwa członkowskiego, wykorzystując prawa związane ze statusem obywatela Unii w celu promowania tej procedury.

- 121 W konsekwencji należy stwierdzić, że ustanawiając i wdrażając zinstytucjonalizowany program obywatelstwa dla inwestorów z 2020 r., oparty na art. 10 ust. 9 ustawy o obywatelstwie maltańskim, który wprowadza transakcyjną procedurę naturalizacji w zamian za wcześniej określone płatności lub inwestycje, a tym samym jest porównywalny z komercjalizacją nadawania obywatelstwa państwa członkowskiego i co za tym idzie – nadawania statusu obywatela Unii, Republika Malty uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 20 TFUE i art. 4 ust. 3 TUE.

### **W przedmiocie kosztów**

- 122 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Republiki Malty kosztami postępowania, a Republika Malty przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania.

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

- 1) **Ustanawiając i wdrażając zinstytucjonalizowany program obywatelstwa dla inwestorów, taki jak *Maltese Citizenship by Naturalisation for Exceptional Services by Direct Investment* (nabywanie obywatelstwa maltańskiego w drodze naturalizacji za wyjątkowe zasługi w związku inwestycją bezpośrednią), mający za podstawę art. 10 ust. 9 *Maltese Citizenship Act* (Chapter 188 of the Laws of Malta) [ustawy o obywatelstwie maltańskim (rozdział 188 zbioru ustaw Malty)], zmieniony *Maltese Citizenship (Amendment No. 2) Act* (Act XXXVIII of 2020) [ustawą o zmianie nr 2 ustawy o obywatelstwie maltańskim (ustawa XXXVIII z 2020 r.)] oraz *Granting of citizenship for Exceptional Services Regulations, 2020* (Subsidiary Legislation 188.06 of the Laws of Malta) [rozporządzeniem z 2020 r. w sprawie nadawania obywatelstwa za wyjątkowe zasługi (przepisy wykonawcze 188.06 zbioru ustaw Malty)], który wprowadza transakcyjną procedurę naturalizacji w zamian za wcześniej określone płatności lub inwestycje, a tym samym jest porównywalny z komercjalizacją nadawania obywatelstwa państwa członkowskiego i co za tym idzie – nadawania statusu obywatela Unii, Republika Malty uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 20 TFUE i art. 4 ust. 3 TUE.**
- 2) **Republika Malty zostaje obciążona kosztami postępowania.**

Podpisy