Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 9 czerwca 2022 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Obywatelstwo Unii – Obywatel Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej mający miejsce zamieszkania w państwie członkowskim – Artykuł 9 TUE – Artykuły 20 i 22 TFUE – Prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych 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 – Artykuły 39 i 40 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Ważność decyzji (UE) 2020/135

W sprawie C-673/20

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez tribunal judiciaire d'Auch (sąd powszechny w Auch, Francja) postanowieniem z dnia 17 listopada 2020 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 9 grudnia 2020 r., w postępowaniu:

EP

przeciwko

Préfet du Gers,

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

przy udziale:

Maire de Thoux,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

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

rzecznik generalny: A.M. Collins,

sekretarz: A. Calot Escobar,

* Język postępowania: francuski.

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu EP – J. Fouchet i J.-N. Caubet-Hilloutou, avocats,

– w imieniu rządu francuskiego – A.-L. Desjonquères, a także D. Dubois i T. Stéhelin, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu rządu rumuńskiego – E. Gane i A. Wellman, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu Rady Unii Europejskiej – J. Ciantar, a także R. Meyer i M. Bauer, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu Komisji Europejskiej – E. Montaguti, a także H. Krämer, C. Giolito i A. Spina, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 24 lutego 2022 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 50 TUE, art. 18, 20 i 21 TFUE, art. 39 i 40 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”), art. 2, 3, 10, 12 i 127 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), która została przyjęta w dniu 17 października 2019 r., a weszła w życie w dniu 1 lutego 2020 r. (zwanej dalej „umową o wystąpieniu”), a także ważności tej umowy.

2 Wniosek ów został złożony w ramach sporu pomiędzy EP, obywatelką Zjednoczonego Królestwa mającą miejsce zamieszkania od 1984 r. we Francji, a préfet du Gers (prefektem Gersu, 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 ponownego wpisania jej do odnośnego specjalnego rejestru wyborców.

Ramy prawne

Prawo Unii

Traktaty UE i FUE

3 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”.

4 Artykuł 50 TUE przewiduje:

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

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 [art.] 218 [ust.] 3 [TFUE]. Jest ona zawierana w imieniu Unii przez Radę [Unii Europejskiej], stanowiącą większością 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 [ust.] 2, chyba że Rada Europejska w porozumieniu z danym państwem członkowskim podejmie jednomyślnie decyzję o przedłużeniu tego okresu.

[…]”.

5 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”.

6 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”.

7 Artykuł 21 ust. 1 TFUE stanowi:

„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”.

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".

10 Zgodnie z art. 40 karty, zatytułowanym „Prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych":

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

Umowa o wystąpieniu

11 Umowa o wystąpieniu została zatwierdzona w imieniu Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (EWEA) decyzją Rady (UE) 2020/135 z dnia 30 stycznia 2020 r. (Dz.U. 2020, L 29, s. 1).

12 Akapity czwarty, szósty i ósmy preambuły do tej umowy stanowią:

„Przypominając, że zgodnie z art. 50 TUE w związku z art. 106a [EWEA] oraz z zastrzeżeniem uzgodnień zawartych w niniejszej Umowie całość prawa Unii Europejskiej i Euratomu przestanie mieć zastosowanie do Zjednoczonego Królestwa od daty wejścia w życie niniejszej Umowy,

[…]

Uznając, że konieczne jest zapewnienie, na zasadzie wzajemności, ochrony obywatelom Unii i obywatelom Zjednoczonego Królestwa, a także członkom ich rodzin, w przypadku gdy przed datą określoną w niniejszej Umowie korzystali oni z prawa do swobodnego przemieszczania się, jak również zapewnienie, by ich prawa wynikające z niniejszej Umowy były egzekwowalne i oparte na zasadzie niedyskryminacji; uznając również, że należy chronić prawa wynikające z okresów podlegania ubezpieczeniu społecznemu,

[…]

Uwzględniając, że w interesie zarówno Unii, jak i Zjednoczonego Królestwa leży ustanowienie okresu przejściowego lub okresu wdrażania, w trakcie którego – niezależnie od wszelkich konsekwencji wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii jeżeli chodzi o udział Zjednoczonego Królestwa w instytucjach, organach i jednostkach organizacyjnych Unii, a w szczególności wygaśnięcie, z dniem wejścia w życie niniejszej Umowy, mandatów wszystkich członków instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii mianowanych, powołanych lub wybranych

w związku z członkostwem Zjednoczonego Królestwa w Unii – prawo Unii, w tym umowy międzynarodowe, powinno mieć zastosowanie do Zjednoczonego Królestwa i na jego terytorium, zasadniczo z takim samym skutkiem jak w odniesieniu do państw członkowskich, w celu uniknięcia zakłóceń w okresie, w którym negocjowane będą umowa lub umowy dotyczące przyszłych stosunków".

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

„Na użytek niniejszej Umowy stosuje się następujące definicje:

[…]

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

d) »obywatel Zjednoczonego Królestwa« oznacza obywatela Zjednoczonego Królestwa w rozumieniu nowej deklaracji Rządu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z dnia 31 grudnia 1982 r. w sprawie definicji terminu »obywatele« […] wraz z deklaracją nr 63 załączoną do Aktu końcowego konferencji międzyrządowej, która przyjęła Traktat z Lizbony […];

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

14 Część druga umowy o wystąpieniu, zatytułowana „Prawa obywatelskie", obejmuje art. 9–39 owej 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".

15 Artykuł 10 rzeczonej 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;

[…]”.

16 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”.

17 Artykuły 13–39 tej umowy zawierają postanowienia, które określają treść praw przysługujących osobom objętym częścią drugą rzeczonej umowy.

18 Artykuł 126 owej 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.”.

19 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”.

20 Na podstawie art. 185 owej umowy umowa ta weszła w życie w dniu 1 lutego 2020 r. Ponadto z akapitu czwartego tego artykułu wynika, że część druga rzeczonej umowy ma zastosowanie od chwili zakończenia okresu przejściowego.

Prawo francuskie

21 Artykuł 88-3 konstytucji z dnia 4 października 1958 r., w brzmieniu nadanym loi constitutionnelle nº 93-952 (ustawą konstytucyjną nr 93-952) z dnia 27 lipca 1993 r. (JORF z dnia 28 lipca 1993 r., s. 10600), stanowi:

„Z zastrzeżeniem wzajemności i stosownie do ustaleń zawartych w [traktacie UE] prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych może zostać przyznane jedynie obywatelom Unii mającym miejsce zamieszkania we Francji. […]”.

22 Artykuł LO 227-1 code électoral issu de la loi organique nº 98-404 du 25 mai 1998 déterminant les conditions d'application de l'article 88-3 de la Constitution relatif à l'exercice par les citoyens de l'Union européenne résidant en France, autres que les ressortissants français, du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales, et portant transposition de la directive 94/80/CE du 19 décembre 1994 (JORF z dnia 26 maja 1998 r. s. 7975) (ordynacji wyborczej, w brzmieniu wynikającym z ustawy organicznej nr 98-404 z dnia 25 maja 1998 r. określającej warunki stosowania art. 88-3 konstytucji w odniesieniu do wykonywania przez obywateli Unii Europejskiej mających miejsce zamieszkania we Francji i niebędących obywatelami francuskimi prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych i dokonującej transpozycji dyrektywy 94/80/WE z dnia 19 grudnia 1994 r.) stanowi:

„Z zastrzeżeniem przepisów niniejszej sekcji obywatele Unii Europejskiej mający miejsce zamieszkania we Francji, którzy nie są obywatelami francuskimi, mogą brać udział w wyborach do rad gmin na tych samych warunkach co wyborcy francuscy.

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 okres ich zamieszkiwania jest ciągły.

[…]”.

23 Artykuł LO 227-2 ordynacji wyborczej przewiduje:

„W celu wykonania przysługującego im prawa głosowania osoby, o których mowa w art. LO 227-1, są wpisywane, na swój wniosek, do specjalnego rejestru wyborców.

Mogą one złożyć wniosek o dokonanie wpisu, jeżeli w swoim państwie pochodzenia korzystają z praw wyborczych oraz jeżeli spełniają określone prawem przesłanki, inne niż posiadanie obywatelstwa francuskiego, czynnego prawa wyborczego oraz wpisu do rejestru wyborców we Francji”.

24 Zgodnie z art. L.16 ust. III pkt 2 ordynacji wyborczej INSEE jest odpowiedzialny za wykreślanie z jednolitego rejestru wyborców zmarłych wyborców oraz wyborców, którym nie przysługuje już 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 wyborczych 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 przeznaczonego dla obywateli Unii niebędących obywatelami francuskimi.

28 Decyzją z dnia 7 października 2020 r. mer gminy Thoux (Francja) oddalił ten wniosek.

29 W dniu 9 listopada 2020 r. EP zaskarżyła tę decyzję przed sądem odsyłającym.

30 Przed tym sądem EP wskazuje, że nie przysługuje jej już prawo głosowania ani kandydowania w Zjednoczonym Królestwie z uwagi na zasadę prawa Zjednoczonego Królestwa, zgodnie z którą obywatel tego państwa, który zamieszkuje za granicą od ponad 15 lat, nie ma już prawa do udziału w wyborach w Zjednoczonym Królestwie (zwaną dalej „zasadą 15 lat").

31 EP znajduje się zatem w sytuacji odmiennej od tej, w odniesieniu do której Cour de cassation (sąd kasacyjny, Francja) orzekł, że utrata obywatelstwa Unii nie narusza w sposób nieproporcjonalny praw obywatelskich i politycznych zainteresowanej osoby, ponieważ mogła ona głosować w referendum w sprawie wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii oraz w wyborach parlamentarnych przeprowadzonych w 2019 r. w tym państwie. Nie jest tak jednak w przypadku EP.

32 Zdaniem EP utrata ustanowionego w art. 20 TFUE statusu obywatela Unii nie może być automatyczną konsekwencją wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii. Dodaje ona, że utrata ta narusza zasady pewności prawa i proporcjonalności, a także stanowi dyskryminację między obywatelami Unii i naruszenie jej swobody przemieszczania się.

33 Mer gminy Thoux przypomina, że obowiązujące przepisy krajowe nie pozwalają na wpisanie EP do rejestrów wyborczych.

34 Préfet du Gers (prefekt Gersu) wnosi o oddalenie skargi. Uważa w szczególności, że wystąpienie Zjednoczonego Królestwa z Unii w dniu 1 lutego 2020 r. spowodowało utratę prawa głosowania i kandydowania przez obywateli tego państwa w wyborach lokalnych i europejskich przeprowadzanych we Francji, a w konsekwencji wykreślenie z urzędu przez INSEE obywateli Zjednoczonego Królestwa, takich jak EP, którzy nie mają również obywatelstwa francuskiego, ze specjalnych rejestrów wyborczych.

35 Sąd odsyłający podkreśla, że EP jest całkowicie pozbawiona praw wyborczych, ponieważ nie może głosować w wyborach w Zjednoczonym Królestwie ze względu na zasadę 15 lat, zgodnie zaś z postanowieniami art. 127 umowy o wystąpieniu utraciła również prawo głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego, a także w wyborach lokalnych we Francji.

36 Ów sąd uważa, że zastosowanie postanowień tej umowy do EP narusza w sposób nieproporcjonalny jej podstawowe prawo do głosowania.

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

„1) Czy art. 50 [TUE] i umowę o wystąpieniu […] należy interpretować w ten sposób, że uchylają one obywatelstwo [Unii] obywateli [Zjednoczonego Królestwa], którzy przed [zakończeniem] okresu przejściowego skorzystali z prawa do swobodnego przemieszczania się i swobodnego osiedlania się na terytorium innego państwa członkowskiego, w szczególności obywateli [Zjednoczonego Królestwa] zamieszkujących na terytorium innego państwa członkowskiego od ponad 15 lat i podlegających prawu [Zjednoczonego Królestwa] zwanemu [zasadą 15 lat], którzy zostali tym samym całkowicie pozbawieni prawa głosowania?

2) W przypadku udzielenia na pytanie pierwsze odpowiedzi twierdzącej, czy należy uznać, że art. 2, 3, 10, 12 i 127 umowy o wystąpieniu i pkt 6 jej preambuły w związku z art. 18, 20 i 21 [TFUE] umożliwiły tym obywatelom [Zjednoczonego Królestwa] zachowanie, bez wyłączeń, praw [wynikających z] obywatelstwa [Unii], które przysługiwał[y] im przed wystąpieniem ich państwa z [Unii]?

3) W przypadku udzielenia na pytanie drugie odpowiedzi przeczącej, czy umowa o wystąpieniu jest częściowo nieważna w zakresie, w jakim narusza ona zasady ustanawiające tożsamość [Unii], a w szczególności art. 18, 20 i 21 [TFUE], jak również art. 39 i 40 [karty], oraz czy umowa ta narusza zasady proporcjonalności w zakresie, w jakim nie zawiera postanowienia umożliwiającego im zachowanie tych praw bez wyłączeń?

4) W każdym razie, czy art. 127 ust. 1 lit. b) umowy o wystąpieniu jest częściowo nieważny w zakresie, w jakim narusza on art. 18, 20 i 21 [TFUE], jak również art. 39 i 40 [karty], oraz w zakresie, w jakim pozbawia on obywateli Unii, którzy skorzystali z prawa do swobodnego przemieszczania się i swobodnego osiedlania się w Zjednoczonym Królestwie[, prawa głosowania i kandydowania] w wyborach lokalnych w tym państwie oraz – jeżeli Sąd i Trybunał podzielą stanowisko francuskiej Conseil d'État [rady stanu], czy naruszenie to obejmuje obywateli Zjednoczonego Królestwa, którzy korzystali z prawa do swobodnego przemieszczania się i swobodnego osiedlania się na terytorium innego państwa członkowskiego od ponad 15 lat [i podlegających zasadzie 15 lat, którzy] zostali tym samym całkowicie pozbawieni prawa do głosowania?".

W przedmiocie wniosku o otwarcie ustnego etapu postępowania na nowo

38 Pismem złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 15 kwietnia 2022 r. EP wniosła o otwarcie ustnego etapu postępowania na nowo na podstawie art. 83 regulaminu postępowania przed Trybunałem.

39 Na poparcie swojego wniosku EP powołała się na okoliczność, że w dniu 22 marca 2022 r. Conseil d'État (rada stanu, Francja) wydała wyrok, w którym – w sprawie porównywalnej do sprawy w postępowaniu głównym – orzekła, nie czekając na wyrok Trybunału w tej ostatniej sprawie, o skutkach wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii dla statusu obywateli Zjednoczonego

Królestwa zamieszkałych we Francji w świetle przepisów Unii dotyczących obywatelstwa. EP nie zgodziła się również z przedstawioną w dniu 24 lutego 2022 r. opinią rzecznika generalnego, w której, jak podnosi, nie ustosunkowano się do szeregu jej argumentów.

40 W tym względzie należy przypomnieć, po pierwsze, że statut Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz regulamin postępowania nie dają zainteresowanym, o których mowa w art. 23 tego statutu, możliwości przedkładania uwag w odpowiedzi na opinię przedstawioną przez rzecznika generalnego (wyrok z dnia 16 listopada 2021 r., Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i in., od C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:931, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo).

41 Po drugie, na podstawie art. 252 akapit drugi TFUE rzecznik generalny przedstawia publicznie, przy zachowaniu całkowitej bezstronności i niezależności, uzasadnioną opinię w sprawach, które zgodnie ze statutem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wymagają jego zaangażowania. Nie chodzi tu zatem o opinię skierowaną do sędziów lub stron, która pochodzi od organu spoza Trybunału, lecz o opinię indywidualną, uzasadnioną i publicznie wyrażoną przez członka samej instytucji. W tych okolicznościach opinia rzecznika generalnego nie może być przedmiotem dyskusji między stronami (zob. podobnie wyrok z dnia 6 października 2021 r., Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, pkt 21). Ponadto Trybunał nie jest związany ani tą opinią, ani uzasadnieniem, w oparciu o które rzecznik generalny dochodzi do zawartych w opinii wniosków. W konsekwencji okoliczność, że jedna z zainteresowanych stron nie zgadza się z opinią rzecznika generalnego, bez względu na to, jakie kwestie poruszono w tej opinii, nie może sama w sobie stanowić uzasadnienia dla otwarcia ustnego etapu postępowania na nowo (wyrok z dnia 16 listopada 2021 r., Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i in., od C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:931, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo).

42 Niemniej zgodnie z art. 83 regulaminu postępowania Trybunał może w każdej chwili, po zapoznaniu się ze stanowiskiem rzecznika generalnego, postanowić o otwarciu ustnego etapu postępowania na nowo, w szczególności jeśli uzna, że okoliczności zawisłej przed nim sprawy nie są wystarczająco wyjaśnione, lub jeśli po zamknięciu ustnego etapu postępowania strona przedstawiła nowy fakt mogący mieć decydujące znaczenie dla rozstrzygnięcia Trybunału, lub też jeśli sprawa ma zostać rozstrzygnięta na podstawie argumentu, który nie był przedmiotem dyskusji między zainteresowanymi.

43 W niniejszej sprawie Trybunał stwierdza jednak, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, że posiada wszystkie informacje niezbędne do rozstrzygnięcia w przedmiocie rozpatrywanego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Trybunał wskazuje ponadto, że informacje, na które powołuje się EP na poparcie wniosku o otwarcie ustnego etapu postępowania na nowo, w tym powołane orzeczenie krajowe, nie stanowią nowych faktów mogących mieć decydujące znaczenie dla rozstrzygnięcia, które tym samym ma wydać Trybunał.

44 W tych okolicznościach nie zachodzi potrzeba wydania postanowienia o otwarciu ustnego etapu postępowania na nowo.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytań pierwszego i drugiego

45 Poprzez pytania pierwsze i drugie, które należy zbadać łącznie, sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 9 i 50 TUE, a także art. 20–22 TFUE w związku z umową o wystąpieniu należy interpretować w ten sposób, że 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 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 ich miejsca zamieszkania, także wtedy, gdy zgodnie z prawem państwa, którego są obywatelami, są również pozbawieni prawa głosowania w wyborach przeprowadzanych przez to ostatnie państwo.

46 W tym względzie w pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że obywatelstwo Unii wymaga posiadania obywatelstwa państwa członkowskiego.

47 Zgodnie bowiem z art. 9 TUE i art. 20 ust. 1 TFUE obywatele Unii muszą być obywatelami państwa członkowskiego. Z postanowień tych wynika ponadto, że obywatelstwo Unii ma charakter dodatkowy w stosunku do obywatelstwa państwa członkowskiego, nie zastępując go jednak.

48 W drodze art. 9 TUE i art. 20 TFUE autorzy traktatów ustanowili w ten sposób nierozerwalny i wyłączny związek między posiadaniem obywatelstwa państwa członkowskiego a uzyskaniem, ale także zachowaniem, statusu obywatela Unii.

49 W tym świetle Trybunał orzekł, że w art. 20 TFUE przyznano wszystkim osobom posiadającym obywatelstwo państwa członkowskiego status obywatela Unii, który zgodnie z utrwalonym orzecznictwem powinien stanowić podstawowy status obywateli państw członkowskich [wyrok z dnia 18 stycznia 2022 r., Wiener Landesregierung (Cofnięcie promesy nadania obywatelstwa), C-118/20, EU:C:2022:34, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo].

50 Artykuł 20 ust. 2 oraz art. 21 i 22 TFUE wiążą szereg praw ze statusem obywatela Unii. Obywatelstwo Unii nadaje w szczególności każdemu obywatelowi Unii podstawowe i indywidualne prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych w traktacie FUE i środków przyjętych w celu ich stosowania [zob. podobnie wyrok z dnia 8 maja 2018 r., K.A. i in. (Łączenie rodzin w Belgii), C-82/16, EU:C:2018:308, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo].

51 W szczególności w odniesieniu do obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, prawa te obejmują zgodnie z art. 20 ust. 2 lit. b) i art. 22 TFUE prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych w państwie członkowskim, w którym mają miejsce zamieszkania, na takich samych zasadach jak obywatele tego ostatniego państwa członkowskiego. Prawo to zostało również uznane w art. 40 karty. Jednak żadne z tych postanowień nie przewiduje takiego prawa dla obywateli państw trzecich.

52 Jak zauważa Komisja, 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

w rezultacie zachować statusu obywatela Unii i wszystkich związanych z nim praw na mocy FUE, jeśli w następstwie wystąpienia jej państwa pochodzenia z Unii nie posiada ona już obywatelstwa państwa członkowskiego.

53 W drugiej kolejności w odniesieniu do skutków wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii dla obywateli tego państwa należy zauważyć, iż art. 50 ust. 1 TUE stanowi, że każde państwo członkowskie może, zgodnie ze swoimi wymogami konstytucyjnymi, podjąć decyzję o wystąpieniu z Unii. Wynika stąd, że dane państwo członkowskie nie jest zobowiązane do podejmowania decyzji w uzgodnieniu z pozostałymi państwami członkowskimi ani z instytucjami Unii. Decyzja o wystąpieniu podlega wyłącznej woli tego państwa członkowskiego, przy poszanowaniu jego wymogów konstytucyjnych, i w konsekwencji zależy od jego tylko suwerennego wyboru (wyrok z dnia 10 grudnia 2018 r., Wightman i in., C-621/18, EU:C:2018:999, pkt 50).

54 Jak przypomniał Trybunał, art. 50 ust. 2 i 3 TUE określa procedurę, którą należy stosować w przypadku decyzji o wystąpieniu, obejmującą, po pierwsze, notyfikowanie Radzie Europejskiej zamiaru wystąpienia, po drugie, negocjacje i zawarcie umowy określającej warunki wystąpienia z uwzględnieniem ram przyszłych stosunków danego państwa z Unią oraz, po trzecie, samo wystąpienie z Unii od dnia wejścia w życie tej umowy lub, w przypadku jej braku, dwa lata po złożeniu Radzie Europejskiej notyfikacji, chyba że Rada Europejska w porozumieniu z danym państwem członkowskim podejmie jednomyślnie decyzję o przedłużeniu tego okresu (wyrok z dnia 16 listopada 2021 r., Governor of Cloverhill Prison i in., C-479/21 PPU, EU:C:2021:929, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo).

55 W konsekwencji zgodnie z art. 50 ust. 3 TUE traktaty przestały mieć zastosowanie do Zjednoczonego Królestwa w dniu wejścia w życie w dniu 1 lutego 2020 r. umowy o wystąpieniu, co oznacza, że od tego też dnia wspomniane państwo utraciło status państwa członkowskiego (zob. podobnie postanowienie z dnia 16 czerwca 2021 r., Sharpston/Rada i Przedstawiciele rządów państw członkowskich, C-685/20 P, EU:C:2021:485, pkt 53).

56 W związku z tym od dnia 1 lutego 2020 r. obywatele Zjednoczonego Królestwa nie posiadają już obywatelstwa państwa członkowskiego, lecz obywatelstwo państwa trzeciego.

57 Jak wynika zaś z pkt 46–51 niniejszego wyroku, posiadanie obywatelstwa państwa członkowskiego jest niezbędnym warunkiem, aby dana osoba mogła nabyć i zachować status obywatela Unii oraz w pełni korzystać ze związanych nim praw. Utrata obywatelstwa państwa członkowskiego pociąga zatem za sobą automatyczną utratę statusu obywatela Unii przez daną osobę.

58 W tych okolicznościach, ponieważ od dnia 1 lutego 2020 r. obywatele Zjednoczonego Królestwa są obywatelami państwa trzeciego, od tego dnia utracili oni status obywateli Unii. W konsekwencji nie przysługuje im już na mocy art. 20 ust. 2 lit. b) i art. 22 TFUE prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych w państwie członkowskim ich miejsca zamieszkania. W tym względzie nie ma znaczenia, czy obywatele Zjednoczonego Królestwa korzystali wcześniej z prawa pobytu w państwie członkowskim.

59 W odniesieniu do wątpliwości sądu odsyłającego dotyczących – jego zdaniem – nieproporcjonalnych skutków utraty statusu obywatela Unii przez obywatela Zjednoczonego Królestwa, takiego jak EP, który jest również pozbawiony prawa głosowania w Zjednoczonym Królestwie na podstawie zasady 15 lat, należy wskazać, po pierwsze, że utrata tego statusu, a w związku z tym prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych w państwie

członkowskim miejsca zamieszkania tego obywatela, jest – jak wskazał rzecznik generalny w pkt 42 opinii – automatyczną konsekwencją samej suwerennej decyzji Zjednoczonego Królestwa o wystąpieniu z Unii na podstawie art. 50 ust. 1 TUE.

60 Co się tyczy, po drugie, zasady 15 lat, jest to wybór prawa wyborczego dokonany przez to byłe państwo członkowskie, obecnie państwo trzecie.

61 W tych okolicznościach 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.

62 W tym względzie należy zaznaczyć, że utrata tego statusu, jak również prawa głosowania i kandydowania w wyborach przeprowadzanych w państwie członkowskim, w którym dana osoba ma miejsce zamieszkania, jest automatycznym skutkiem suwerennej decyzji o wystąpieniu z Unii podjętej przez byłe państwo członkowskie na mocy art. 50 ust. 1 TUE, a tym samym o staniu się państwem trzecim w stosunku do Unii. Tymczasem sprawy, w których Trybunał ustanowił obowiązek indywidualnej oceny proporcjonalności konsekwencji utraty obywatelstwa Unii, dotyczyły konkretnych sytuacji wchodzących w zakres prawa Unii, w których państwo członkowskie odebrało obywatelstwo jednostkom na mocy środka ustawodawczego tego państwa członkowskiego (zob. podobnie wyrok z dnia 12 marca 2019 r., Tjebbes i in., C-221/17, EU:C:2019:189, pkt 48) lub indywidualnej decyzji podjętej przez właściwe organy rzeczonego państwa członkowskiego [zob. podobnie wyroki: z dnia 2 marca 2010 r., Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, pkt 42; z dnia 18 stycznia 2022 r., Wiener Landesregierung (Cofnięcie promesy nadania obywatelstwa), C-118/20, EU:C:2022:34, pkt 74]. Orzecznictwo wynikające z tych różnych wyroków nie może zatem mieć zastosowania do sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym.

63 W trzeciej kolejności w odniesieniu do kwestii, czy umowa o wystąpieniu utrzymuje – po wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z Unii, a zatem po wejściu w życie tej umowy w dniu 1 lutego 2020 r. – na korzyść obywateli Zjednoczonego Królestwa, którzy korzystali z prawa pobytu w państwie członkowskim zgodnie z prawem Unii przed zakończeniem okresu przejściowego, prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych w państwie członkowskim ich miejsca zamieszkania, należy zaznaczyć, iż nic w rzeczonej umowie nie pozwala na stwierdzenie, że przyznaje ona takie prawo tym obywatelom.

64 W szczególności należy zauważyć, że zgodnie z akapitem czwartym preambuły do umowy o wystąpieniu całość prawa Unii przestaje mieć zastosowanie do Zjednoczonego Królestwa, z zastrzeżeniem uzgodnień zawartych w tej umowie, od dnia wejścia w życie owej umowy.

65 W odniesieniu do tych uzgodnień, umożliwiających przeprowadzenie wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii w sposób uporządkowany (zob. podobnie wyrok z dnia 10 grudnia 2018 r., Wightman i in., C-621/18, EU:C:2018:999, pkt 56), w umowie o wystąpieniu rozróżnia się dwa okresy.

66 Po pierwsze, zgodnie z art. 2 lit. e) umowy o wystąpieniu w związku z jej art. 126 umowa ta przewiduje okres przejściowy od dnia 1 lutego do dnia 31 grudnia 2020 r.

67 W tym względzie w art. 127 ust. 1 tej umowy określono zasadę, o której mowa również w akapicie ósmym preambuły owej umowy, zgodnie z którą w okresie przejściowym prawo Unii ma nadal zastosowanie do Zjednoczonego Królestwa i na jego terytorium. W drodze zaś odstępstwa od tej

zasady art. 127 ust. 1 lit. b) rzeczonej umowy wyraźnie wyłącza stosowanie do Zjednoczonego Królestwa i jego terytorium art. 20 ust. 2 lit. b) i art. 22 TFUE oraz art. 39 i 40 karty, a mianowicie postanowień prawa pierwotnego Unii dotyczących prawa obywateli Unii do głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego i w wyborach lokalnych w państwie członkowskim ich miejsca zamieszkania.

68 Prawdą jest, jak twierdzi EP, że zgodnie z art. 127 ust. 1 lit. b) umowy o wystąpieniu wyłączenie to odnosi się do Zjednoczonego Królestwa i terytorium tego państwa, określonego w art. 3 ust. 1 tej umowy dotyczącym terytorialnego zakresu stosowania tej umowy, bez wyraźnego odniesienia do obywateli Zjednoczonego Królestwa. Należy jednak stwierdzić, że omawiane wyłączenie ma zastosowanie również do obywateli Zjednoczonego Królestwa, którzy korzystali z przysługującego im prawa pobytu w państwie członkowskim zgodnie z prawem Unii przed zakończeniem okresu przejściowego.

69 Artykuł 127 ust. 1 umowy o wystąpieniu należy bowiem interpretować w związku z art. 127 ust. 6 owej umowy.

70 Z tego ostatniego postanowienia wynika zaś, że postanowienia prawa Unii, które nie mają zastosowania na podstawie art. 127 ust. 1 lit. b) owej umowy, należy rozumieć – w ramach ich wdrażania i stosowania przez państwa członkowskie – jako odniesienia nieobejmujące swoim zakresem Zjednoczonego Królestwa. Do postanowień tych należą art. 20 ust. 2 lit. b) i art. 22 TFUE, a także art. 39 i 40 karty, które dotyczą prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach lokalnych. Prawo to jest zastrzeżone dla każdego obywatela Unii mającego miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie jest obywatelem, a art. 20 ust. 1 TFUE wskazuje, że obywatelem Unii jest „jest każda osoba mająca przynależność państwa członkowskiego”.

71 W konsekwencji od dnia 1 lutego 2020 r. państwa członkowskie nie były już zobowiązane do zrównania 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, do głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego i w wyborach lokalnych.

72 W każdym razie przeciwna wykładnia art. 127 ust. 1 lit. b) umowy o wystąpieniu, polegająca na ograniczeniu jego zastosowania wyłącznie do terytorium Zjednoczonego Królestwa, a zatem wyłącznie do obywateli Unii, którzy zamieszkiwali w tym państwie w okresie przejściowym, doprowadziłaby do asymetrii między prawami przyznanymi na mocy tej umowy obywatelom Zjednoczonego Królestwa i obywatelom Unii. Taka asymetria byłaby zaś sprzeczna z celem rzeczonej umowy, określonym w akapicie szóstym jej preambuły, którym jest zapewnienie, na zasadzie wzajemności, ochrony obywatelom Unii i obywatelom Zjednoczonego Królestwa, którzy korzystali z przysługujących im praw do swobodnego przemieszczania się przed zakończeniem okresu przejściowego.

73 Po drugie, w odniesieniu do okresu, który rozpoczął się z końcem okresu przejściowego w dniu 1 stycznia 2021 r., w części drugiej umowy o wystąpieniu przewidziano postanowienia mające na celu ochronę, na zasadzie wzajemności i równości, sytuacji obywateli Unii i obywateli

Zjednoczonego Królestwa określonych odpowiednio w art. 10 lit. a) i b) owej umowy, którzy korzystali z prawa do swobodnego przemieszczania się przed zakończeniem okresu przejściowego.

74 Postanowienia te, które zgodnie z art. 185 akapit czwarty rzeczonej umowy mają zastosowanie od chwili zakończenia okresu przejściowego, mają na celu, jak stwierdzono w pkt 72 niniejszego wyroku, zapewnienie, na zasadzie wzajemności, ochrony obywatelom Unii i obywatelom Zjednoczonego Królestwa, o których mowa w poprzednim punkcie. Rzeczone postanowienia dotyczą – zgodnie z art. 13–39 umowy o wystąpieniu – praw związanych z pobytem, praw pracowników i osób pracujących na własny rachunek, kwalifikacji zawodowych oraz koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

75 Jednakże, jak wskazano w art. 127 ust. 1 lit. b) owej umowy w odniesieniu do okresu przejściowego, wśród praw wyraźnie określonych w części drugiej tej umowy nie znajduje się prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych w państwie członkowskim miejsca zamieszkania obywateli Zjednoczonego Królestwa, którzy korzystali z prawa pobytu w państwie członkowskim Unii przed zakończeniem okresu przejściowego i potem w dalszym ciągu w nim zamieszkują.

76 W tym kontekście należy ponadto wskazać, że przewidziany w art. 12 umowy o wystąpieniu zakaz wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową w rozumieniu art. 18 akapit pierwszy TFUE w państwie przyjmującym w rozumieniu art. 9 lit. c) owej umowy i państwie miejsca pracy zdefiniowanym w art. 9 lit. d) tej umowy wobec osób, o których mowa w art. 10 rzeczonej umowy, dotyczy, zgodnie z brzmieniem samego art. 12, części drugiej tej umowy.

77 Tymczasem 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, nie wchodzi w zakres zastosowania części drugiej tej umowy. 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 ten zakaz dyskryminacji, aby domagać się prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych w państwie członkowskim jego miejsca zamieszkania, którego został pozbawiony w wyniku suwerennej decyzji Zjednoczonego Królestwa o wystąpieniu z Unii.

78 Kontynuując powyższe rozważania, należy również przypomnieć w odniesieniu do art. 18 akapit pierwszy TFUE, że postanowienie to nie ma zastosowania w przypadku ewentualnej różnicy w traktowaniu obywateli państw członkowskich i obywateli państw trzecich (zob. podobnie wyrok z dnia 2 kwietnia 2020 r., Ruska Federacija, C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo).

79 Podobnie w odniesieniu do art. 21 TFUE należy przypomnieć, że artykuł ten przewiduje w ust. 1 prawo każdego obywatela Unii do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich i ma zastosowanie, jak wynika z art. 20 ust. 1 TFUE, do każdej osoby mającej przynależność państwa członkowskiego, w związku z czym nie ma on zastosowania do obywatela państwa trzeciego (wyrok z dnia 2 kwietnia 2020 r., Ruska Federacija, C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, pkt 41).

80 O ile art. 18 akapit pierwszy i art. 21 akapit pierwszy TFUE są stosowane na mocy umowy o wystąpieniu w okresie przejściowym i po upływie tego okresu, o tyle postanowień tych nie można – pod rygorem naruszenia art. 20 ust. 2 lit. b) i art. 22 TFUE, art. 40 karty i postanowień umowy o wystąpieniu – interpretować w ten sposób, że przyznają również obywatelom Zjednoczonego Królestwa, którzy nie są już obywatelami państwa członkowskiego, prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przeprowadzanych w państwie członkowskim ich miejsca zamieszkania.

81 W związku z tym art. 18 akapit pierwszy i art. 21 akapit pierwszy TFUE nie można interpretować w ten sposób, że wymagają one od państw członkowskich, by począwszy od dnia 1 lutego 2020 r. nadal przyznawały obywatelom Zjednoczonego Królestwa mającym miejsce zamieszkania na ich terytorium prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przeprowadzanych na tym terytorium, które to prawo przyznają obywatelom Unii.

82 Wykładnia ta pozostaje bez uszczerbku dla uprawnienia państw członkowskich do przyznania, na warunkach określonych w ich prawie krajowym, prawa głosowania i kandydowania obywatelom państw trzecich mających miejsce zamieszkania na ich terytorium.

83 W świetle wszystkich powyższych rozważań na pytania pierwsze i drugie należy odpowiedzieć, iż art. 9 i 50 TUE, a także art. 20–22 TFUE w związku z umową 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 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 ich miejsca zamieszkania, także wtedy, gdy zgodnie z prawem państwa, którego są obywatelami, są również pozbawieni prawa głosowania w wyborach przeprowadzanych przez to ostatnie państwo.

W przedmiocie pytań trzeciego i czwartego

84 Jako że pytania trzecie i czwarte dotyczą ważności umowy o wystąpieniu, należy przypomnieć, iż Trybunał jest właściwy zarówno w ramach skargi o stwierdzenie nieważności, jak również w ramach wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w kwestii dokonania oceny, czy zawarta przez Unię umowa międzynarodowa jest zgodna z traktatami oraz z normami prawa międzynarodowego, które zgodnie z nimi są wiążące dla Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo).

85 Jeżeli zaś – tak jak w niniejszej sprawie – do Trybunału skierowano wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczący ważności umowy międzynarodowej zawartej przez Unię, wniosek ten należy rozumieć jako obejmujący akt Unii zatwierdzający zawarcie tej umowy międzynarodowej. Ta kontrola ważności, którą Trybunał ma przeprowadzić, może jednak dotyczyć zgodności z prawem tego aktu w świetle samej treści przedmiotowej umowy międzynarodowej (zob. podobnie wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, pkt 50, 51).

86 Zawarcie umowy o wystąpieniu zostało zatwierdzone decyzją 2020/135.

87 Należy również przypomnieć, że w sytuacji gdy pytania prejudycjalne zadane przez sąd krajowy, na własną odpowiedzialność, dotyczą ważności normy prawa Unii, Trybunał jest co do zasady zobowiązany do wydania orzeczenia, chyba że w szczególności wymogi dotyczące treści wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym uregulowane w art. 94 regulaminu postępowania nie są spełnione, jest oczywiste, że wykładnia lub ocena ważności takiej normy nie ma żadnego związku z okolicznościami lub przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, lub problem jest natury hipotetycznej (zob. podobnie wyrok z dnia 6 czerwca 2019 r., P.M. i in., C-264/18, EU:C:2019:472, pkt 14, 15).

88 Tak jest tymczasem w niniejszym przypadku w zakresie, w jakim sąd odsyłający zwraca się do Trybunału z pytaniem o ważność decyzji 2020/135 pod względem tego, że umowa o wystąpieniu nie przyznaje obywatelom Unii, którzy korzystali z prawa pobytu w Zjednoczonym Królestwie przed zakończeniem okresu przejściowego, prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych w tym państwie, ponieważ sytuacja ta nie ma związku z sytuacją rozpatrywaną w sprawie w postępowaniu głównym. Podobnie, ponieważ art. 39 karty dotyczy prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego, nie ma on znaczenia dla udzielenia odpowiedzi na pytania trzecie i czwarte, ponieważ dotyczą one prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych.

89 W związku z tym na te dwa pytania należy odpowiedzieć jedynie w zakresie, w jakim dotyczą ważności decyzji 2020/135 pod względem tego, że umowa o wystąpieniu nie przyznaje obywatelom Zjednoczonego Królestwa, którzy korzystali z przysługującego im prawa do pobytu w państwie członkowskim przed zakończeniem okresu przejściowego, prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych państwa członkowskiego ich miejsca zamieszkania.

90 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że w pytaniach trzecim i czwartym, które należy zbadać łącznie, sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy w świetle art. 9 TUE, art. 18, 20 i 21 TFUE, a także art. 40 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 lokalnych w państwie ich miejsca zamieszkania.

91 W tym względzie, po pierwsze, w odniesieniu do badania ważności decyzji 2020/135 w świetle art. 9 TUE, art. 18, 20–22 TFUE i art. 40 karty, w pkt 55–58 niniejszego wyroku wskazano, że w następstwie suwerennej decyzji Zjednoczonego Królestwa o wystąpieniu z Unii na podstawie art. 50 ust. 1 TUE traktaty przestały mieć zastosowanie do Zjednoczonego Królestwa na mocy art. 50 ust. 3 TUE w dniu wejścia w życie umowy o wystąpieniu, czyli w dniu 1 lutego 2020 r., co oznacza, że od tego dnia obywatele tego państwa nie posiadają już obywatelstwa państwa członkowskiego, lecz obywatelstwo państwa trzeciego. Wynika z tego, że od wskazanej daty nie są już obywatelami Unii.

92 Jak wynika zaś z pkt 46–51 niniejszego wyroku, jedynie obywatele Unii mogą korzystać na podstawie art. 20 ust. 2 lit. b), art. 22 TFUE i art. 40 karty z prawa głosowania w wyborach lokalnych w państwie członkowskim ich miejsca zamieszkania.

93 W tych okolicznościach decyzji 2020/135 nie można uznać za sprzeczną z art. 9 TUE, art. 20 i 22 TFUE oraz art. 40 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 lokalnych w państwie członkowskim ich miejsca zamieszkania.

94 To samo odnosi się do art. 18 i 21 TFUE.

95 W odniesieniu do art. 18 TFUE z rozważań przedstawionych w pkt 78–81 niniejszego wyroku wynika, że różnica w traktowaniu wynikająca z zatwierdzonej tą decyzją umowy o wystąpieniu między obywatelami Zjednoczonego Królestwa mającymi miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którzy od dnia 1 lutego 2020 r. nie mają już prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych w państwie członkowskim ich miejsca zamieszkania, a obywatelami Unii, którzy mają takie prawo, nie stanowi dyskryminacji ze względu na przynależność państwową w rozumieniu art. 18 akapit pierwszy TFUE.

96 W odniesieniu do art. 21 TFUE, z rozważań przedstawionych w pkt 79–82 niniejszego wyroku wynika, że wybór wynikający z zatwierdzonej tą decyzją umowy o wystąpieniu, by począwszy od dnia 1 lutego 2020 r. dla obywateli Zjednoczonego Królestwa mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim nie utrzymywać prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych w tym państwie członkowskim, nie stanowi naruszenia ust. 1 tego artykułu.

97 Wynika z tego, że decyzji 2020/135 nie można uznać za sprzeczną z art. 18 i 21 TFUE ze względu na to, że zatwierdzona przez nią umowa o wystąpieniu nie przewidywała prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przeprowadzanych na terytorium państw członkowskich na rzecz obywateli Zjednoczonego Królestwa, którzy nadal zamieszkują na tym terytorium począwszy od dnia 1 lutego 2020 r.

98 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 w ogólności, a w szczególności w jej art. 127, przewidziano, że obywatelom Zjednoczonego Królestwa, którzy korzystali z przysługującego im prawa pobytu w państwie członkowskim przed zakończeniem okresu przejściowego przysługuje prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych w państwie członkowskim ich miejsca zamieszkania.

99 W tym względzie w ramach utrzymywania stosunków zewnętrznych instytucje Unii dysponują wielką swobodą podejmowania decyzji politycznych (zob. podobnie wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r., Swiss International Air Lines, C-272/15, EU:C:2016:993, pkt 24). Wykonując swoje prerogatywy w tej dziedzinie, instytucje te mogą zawierać umowy międzynarodowe oparte między innymi na zasadzie wzajemności i wzajemnych korzyści. Nie są zatem zobowiązane do jednostronnego przyznawania obywatelom państw trzecich praw takich jak prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych 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. 40 karty.

100 W tych okolicznościach nie można zarzucać Radzie, 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 lokalnych w państwie członkowskim ich miejsca zamieszkania ani w okresie przejściowym, ani po upływie tego okresu.

101 Po trzecie, w odniesieniu do okoliczności wskazanej przez sąd odsyłający, że niektórzy obywatele Zjednoczonego Królestwa, tacy jak EP, którzy korzystali z prawa pobytu w państwie członkowskim zgodnie z prawem Unii przed zakończeniem okresu przejściowego, zostają pozbawieni prawa głosowania w Zjednoczonym Królestwie na skutek zastosowania zasady 15 lat, 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.

102 Wynika z tego, że badanie pytania trzeciego i czwartego nie wykazało żadnego elementu, który mógłby wpłynąć na ważność decyzji 2020/135.

W przedmiocie kosztów

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

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

1) **Artykuły 9 i 50 TUE, a także art. 20–22 TFUE w związku z umową o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej, która została przyjęta w dniu 17 października 2019 r., a weszła w życie w dniu 1 lutego 2020 r., należy interpretować w ten sposób, iż od chwili wystąpienia Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej w dniu 1 lutego 2020 r. obywatele tego państwa, którzy korzystali z prawa pobytu w państwie członkowskim przed zakończeniem 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 ich miejsca zamieszkania, także wtedy, gdy zgodnie z prawem państwa, którego są obywatelami, są również pozbawieni prawa głosowania w wyborach przeprowadzanych przez to ostatnie państwo.**

2) **Badanie trzeciego i czwartego pytania prejudycjalnego nie wykazało żadnego elementu, który mógłby wpłynąć 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