Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
KOMUNIKAT PRASOWY nr 5/22
Luksemburg, 18 stycznia 2022 r.

Kontakty z Mediami
i Informacja

Wyrok w sprawie C-118/20
Wiener Landesregierung (Cofnięcie promesy nadania obywatelstwa)

Cofnięcie promesy nadania obywatelstwa powinno zapewnić poszanowanie zasady proporcjonalności, jeśli stoi ono na przeszkodzie odzyskaniu obywatelstwa Unii

Jednakże co do zasady to państwo członkowskie, w którym zainteresowana osoba złożyła wniosek o pozbawienie jej obywatelstwa w celu uzyskania obywatelstwa innego państwa członkowskiego, powinno upewnić się, że jego decyzja uwzględniająca ten wniosek będzie obowiązywać dopiero po faktycznym nadaniu nowego obywatelstwa

JY, wówczas obywatelka estońska zamieszkująca w Austrii, złożyła w 2008 r. wniosek o nadanie jej obywatelstwa austriackiego. Decyzją z dnia 11 marca 2014 r. wówczas właściwy austriacki organ administracyjny[1] udzielił jej promesy nadania obywatelstwa pod warunkiem, że w terminie dwóch lat wykaże ona rozwiązanie więzi obywatelstwa Estonii. W wyznaczonym terminie JY przedstawiła potwierdzenie, że w dniu 27 sierpnia 2015 r. jej więź obywatelstwa estońskiego została rozwiązana. Od tego dnia JY jest bezpaństwowcem.

Decyzją z dnia 6 lipca 2017 r. austriacki organ administracji, który stał się właściwy[2], cofnął decyzję z dnia 11 marca 2014 r., zgodnie z prawem krajowym, i oddalił wniosek JY o nadanie jej obywatelstwa austriackiego. W celu uzasadnienia tej decyzji, organ ten wskazał, że JY nie spełniała już przesłanek nadania obywatelstwa ustanowionych w prawie krajowym. JY popełniła bowiem, po otrzymaniu promesy nadania obywatelstwa austriackiego, dwa poważne wykroczenia administracyjne polegające na nieumieszczeniu na jej samochodzie winiety potwierdzającej wykonanie badania technicznego oraz na prowadzeniu pojazdu mechanicznego w stanie nietrzeźwości. Przed udzieleniem jej promesy popełniła ona również osiem wykroczeń administracyjnych.

Ze względu na oddalenie odwołania od wspomnianej decyzji JY złożyła skargę rewizyjną do Verwaltungsgerichtshof (sądu administracyjnego, Austria). Sąd ten wskazuje, że biorąc pod uwagę wykroczenia administracyjne popełnione przez JY przed i po otrzymaniu promesy nadania obywatelstwa austriackiego, zgodnie z prawem austriackim, przesłanki cofnięcia tej promesy są spełnione. Zmierza on jednak do ustalenia, czy sytuacja JY jest objęta zakresem stosowania prawa Unii i czy, w celu przyjęcia decyzji o cofnięciu promesy nadania obywatelstwa uniemożliwiającej JY odzyskanie obywatelstwa Unii, właściwy organ administracji powinien przestrzegać tego prawa, w szczególności określonej w nim zasady proporcjonalności, biorąc pod uwagę konsekwencje, jakie wywiera przyjęcie takiej decyzji w odniesieniu do sytuacji zainteresowanej osoby.

W tych okolicznościach sąd krajowy zwrócił się do Trybunału o dokonanie wykładni prawa Unii. W wyroku wydanym w składzie wielkiej izby Trybunał dokonał wykładni art. 20 TFUE w ramach swojego orzecznictwa[3] dotyczącego obowiązków państw członkowskich w dziedzinie nabycia i utraty obywatelstwa w świetle prawa Unii.

Ocena Trybunału

[1] Niederösterreichische Landesregierung (rząd kraju związkowego Dolna Austria, Austria).
[2] Wiener Landesregierung (rząd kraju związkowego Wiedeń, Austria).
[3] Wynikającego z wyroków: z dnia 2 marca 2010 r., *Rottmann* (C-135/08, zob. komunikat prasowy nr 15/10); z dnia 12 marca 2019 r., *Tjebbes i in.* (C-221/17, zob. komunikat prasowy nr 26/19).

W pierwszej kolejności Trybunał orzekł, że **sytuacja osoby, która mając obywatelstwo tylko jednego państwa członkowskiego, zrzeka się tego obywatelstwa i traci z tego względu status obywatela Unii w celu uzyskania obywatelstwa innego państwa członkowskiego w następstwie udzielenia jej promesy nadania obywatelstwa przez organy tego ostatniego państwa, jest objęta, ze względu na swój charakter i swoje skutki, zakresem stosowania prawa Unii, jeżeli cofnięcie tej promesy uniemożliwia tej osobie odzyskanie statusu obywatela Unii.**

W tym względzie Trybunał stwierdził przede wszystkim, że w chwili cofnięcia wspomnianej promesy JY była bezpaństwowcem i utraciła status obywatela Unii. Ze względu na to, że wniosek o rozwiązanie więzi obywatelstwa państwa członkowskiego pochodzenia został złożony w ramach procedury nadania obywatelstwa austriackiego i że JY, biorąc pod uwagę tę promesę, spełniła wymogi związane z tą procedurą, nie można uznać, iż osoba taka jak JY zrezygnowała dobrowolnie ze statusu obywatela Unii. Przeciwnie, ze względu na to, że przyjmujące państwo członkowskie udzieliło promesy nadania obywatelstwa, wniosek o rozwiązanie więzi obywatelstwa miał na celu spełnienie przesłanki nabycia obywatelstwa przyjmującego państwa członkowskiego i, po jego otrzymaniu, dalsze korzystanie ze statusu obywatela Unii i związanych z nim praw.

Następnie, gdy w ramach procedury nadania obywatelstwa organy przyjmującego państwa członkowskiego cofają promesę nadania obywatelstwa, zainteresowany, który był obywatelem tylko jednego innego państwa członkowskiego i zrzekł się obywatelstwa państwa pochodzenia, aby spełnić wymogi związane z tą procedurą, nie może nadal powoływać się na prawa wynikające z jego statusu obywatela Unii. Taka procedura, rozpatrywana w całości, wywiera wpływ na status przyznany w art. 20 TFUE obywatelom państw członkowskich. Może ona bowiem skutkować pozbawieniem osoby znajdującej się w sytuacji JY praw związanych z tym statusem, podczas gdy, na początku wspomnianej procedury, osoba ta była obywatelem państwa członkowskiego i miała zatem status obywatela Unii.

Wreszcie, wskazując, że JY, jako obywatelka estońska, skorzystała ze swobody przemieszczania się i pobytu, przenosząc się do Austrii, w której zamieszkuje od wielu lat, Trybunał podkreślił, że logika stopniowej integracji w społeczeństwie przyjmującego państwa członkowskiego wspierana przez art. 21 ust. 1 TFUE wymaga, by sytuacja obywatela Unii, któremu przyznano prawa na mocy wspomnianego postanowienia w ramach wykonywania przez niego prawa do swobodnego przemieszczania się w Unii i który naraził się nie tylko na utratę możliwości korzystania z tych praw, lecz także samego statusu obywatela Unii – podczas gdy dążył on, poprzez uzyskanie obywatelstwa w przyjmującym państwie członkowskim, do dalej idącej integracji ze społeczeństwem tego państwa – była objęta zakresem stosowania postanowień traktatu FUE dotyczących obywatelstwa Unii.

W drugiej kolejności Trybunał dokonał wykładni art. 20 TFUE w ten sposób, że **właściwe organy krajowe i sądy przyjmującego państwa członkowskiego mają obowiązek zbadać, czy decyzja o cofnięciu promesy, skutkująca ostateczną utratą statusu obywatela Unii przez zainteresowaną osobę, jest zgodna z zasadą proporcjonalności** – biorąc pod uwagę konsekwencje, jakie wynikają z tej decyzji w odniesieniu do sytuacji tej osoby. **Ten wymóg zgodności z zasadą proporcjonalności nie jest spełniony, gdy decyzję taką uzasadniono popełnieniem wykroczeń administracyjnych określonych w kodeksie ruchu drogowego, które zgodnie z mającym zastosowanie prawem krajowym skutkują nałożeniem zwykłej kary pieniężnej.**

Aby dokonać takiego stwierdzenia, Trybunał wskazał, że gdy w ramach procedury nadania obywatelstwa wszczętej w danym państwie członkowskim, państwo to wymaga od obywatela Unii zrzeczenia się obywatelstwa państwa członkowskiego pochodzenia, wykonywanie i skuteczność praw, jakie ten obywatel Unii wywodzi z art. 20 TFUE, wymaga, by nie był on w żadnej chwili narażony na utratę podstawowego statusu obywatela Unii jedynie ze względu na wszczęcie tej procedury. Wszelka utrata, nawet tymczasowa, tego statusu wymaga pozbawienia zainteresowanej osoby, przez nieokreślony okres, możliwości korzystania z wszystkich praw przyznanych na mocy wspomnianego statusu.

W konsekwencji, **gdy obywatel danego państwa członkowskiego składa wniosek o pozbawienie go obywatelstwa, aby móc uzyskać obywatelstwo innego państwa członkowskiego i, w ten sposób, nadal korzystać ze statusu obywatela Unii, państwo członkowskie pochodzenia nie powinno przyjmować – w oparciu o promesę udzieloną przez wspomniane inne państwo członkowskie, zgodnie z którą jego obywatelstwo zostanie nadane zainteresowanej osobie – ostatecznej decyzji dotyczącej pozbawienia obywatelstwa, bez upewnienia się, że ta decyzja wejdzie w życie dopiero po faktycznym uzyskaniu nowego obywatelstwa**.

W tym kontekście w sytuacji, w której status obywatela Unii został już tymczasowo utracony ze względu na to, że w ramach procedury nadania obywatelstwa państwo członkowskie pochodzenia pozbawiło zainteresowaną osobę obywatelstwa zanim faktycznie uzyskała ona obywatelstwo przyjmującego państwa członkowskiego, obowiązek zapewnienia skuteczności art. 20 TFUE ciąży przede wszystkim na tym ostatnim państwie członkowskim. Obowiązek ten istnieje w szczególności, gdy wspomniane państwo członkowskie przyjmuje decyzję o cofnięciu wcześniej udzielonej tej osobie promesy nadania obywatelstwa, ponieważ decyzja ta może skutkować ostateczną utratą statusu obywatela Unii. Taka decyzja może zatem być przyjęta wyłącznie ze zgodnych z prawem względów i z poszanowaniem zasady proporcjonalności.

Rozpatrzenie proporcjonalności wymaga w szczególności zbadania, czy taka decyzja jest uzasadniona w stosunku do powagi wykroczeń popełnionych przez daną osobę. W odniesieniu do JY, ze względu na to, że wykroczenia poprzedzające udzielenie promesy nadania obywatelstwa nie stały na przeszkodzie przyznaniu tej promesy, nie mogą one już być uwzględnione dla celów uzasadnienia decyzji o cofnięciu tej promesy. W odniesieniu do wykroczeń popełnionych po udzieleniu promesy nadania obywatelstwa, biorąc pod uwagę ich charakter i wagę oraz wymóg dokonywania ścisłej wykładni pojęć porządku i bezpieczeństwa publicznego, nie wskazują one na to, by JY stanowiła rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie godzące w jeden z podstawowych interesów społeczeństwa lub zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego w Austrii. Naruszenia kodeksu ruchu drogowego podlegające zwykłym grzywnom nie mogą bowiem wykazać, że osoba odpowiedzialna za popełnienie tych naruszeń stanowi zagrożenie dla porządku i bezpieczeństwa publicznego uzasadniające ostateczną utratę statusu obywatela Unii.

UWAGA: Odesłanie prejudycjalne pozwala sądom państw członkowskich, w ramach rozpatrywanego przez nie sporu, zwrócić się do Trybunału z pytaniem o wykładnię prawa Unii lub o ocenę ważności aktu Unii. Trybunał nie rozpoznaje sporu krajowego. Do sądu krajowego należy rozstrzygnięcie sprawy zgodnie z orzeczeniem Trybunału. Orzeczenie to wiąże w ten sam sposób inne sądy krajowe, które spotkają się z podobnym problemem.

Dokument nieoficjalny, sporządzony na użytek mediów, który nie wiąże Trybunału Sprawiedliwości.

Pełny tekst wyroku jest publikowany na stronie internetowej CURIA w dniu ogłoszenia.

Osoba odpowiedzialna za kontakty z mediami: Ireneusz Kolowca ☎ (+352) 4303 2793

Nagranie wideo z ogłoszenia wyroku jest dostępne przez „Europe by Satellite” ☎ (+32) 22964106.