Zbiór Orzeczeń

POSTANOWIENIE SĄDU (dziesiąta izba w składzie powiększonym)

z dnia 8 czerwca 2021 r.*

Skarga o stwierdzenie nieważności – Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – Umowa o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z Unii i Euratomu – Decyzja Rady w sprawie zawarcia umowy o wystąpieniu – Obywatele Zjednoczonego Królestwa – Utrata obywatelstwa Unii – Brak indywidualnego oddziaływania – Akt nieregulacyjny – Niedopuszczalność

W sprawie T-198/20

Harry Shindler, zamieszkały w Porto d'Ascoli (Włochy), oraz pozostali skarżący, których nazwiska zostały wymienione w załączniku [1], których reprezentował adwokat J. Fouchet,

strona skarżąca,

przeciwko

Radzie Unii Europejskiej, którą reprezentowali M. Bauer, R. Meyer i J. Ciantar, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

mającej za przedmiot wniosek na podstawie art. 263 TFUE o stwierdzenie całkowitej lub częściowej nieważności, po pierwsze, 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) oraz, po drugie, decyzji Rady (UE) 2020/135 z dnia 30 stycznia 2020 r. w sprawie zawarcia Umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Dz.U. 2020, L 29, s. 1),

SĄD (dziesiąta izba w składzie powiększonym),

w składzie: A. Kornezov, prezes, E. Buttigieg, K. Kowalik-Bańczyk (sprawozdawczyni), G. Hesse i M. Stancu, sędziowie,

sekretarz: E. Coulon,

wydaje następujące

* Język postępowania: francuski.

[1] Wykaz pozostałych skarżących jest załączony jedynie do wersji doręczonej stronom.

Postanowienie

Okoliczności powstania sporu

1 Skarżący, Harry Shindler, oraz pozostali skarżący, których nazwiska zostały wymienione w załączniku, są obywatelami Zjednoczonego Królestwa zamieszkałymi w Irlandii, w Hiszpanii, we Francji i we Włoszech.

2 W dniu 23 czerwca 2016 r. obywatele Zjednoczonego Królestwa wypowiedzieli się w referendum na rzecz wystąpienia ich kraju z Unii Europejskiej.

3 W dniu 29 marca 2017 r. Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej notyfikowało Radzie Europejskiej swój zamiar wystąpienia z Unii na podstawie art. 50 ust. 2 TUE.

4 W dniu 24 stycznia 2020 r. przedstawiciele Unii i Zjednoczonego Królestwa podpisali Umowę o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Dz.U. 2020, L 29, s. 7, zwaną dalej „umową o wystąpieniu”).

5 W dniu 30 stycznia 2020 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła decyzję (UE) 2020/135 w sprawie zawarcia Umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Dz.U. 2020, L 29, s. 1). Na mocy art. 1 tej decyzji umowa o wystąpieniu została zatwierdzona w imieniu Unii i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej.

6 W dniu 31 stycznia 2020 r. Zjednoczone Królestwo wystąpiło z Unii i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej. Umowa o wystąpieniu weszła w życie w dniu 1 lutego 2020 r.

Przebieg postępowania i żądania stron

7 Pismem zarejestrowanym w dniu 30 marca 2020 r. skarżący wnieśli niniejszą skargę.

8 W dniu 21 kwietnia 2020 r. skarżący złożyli pismo, którego celem było zadanie przez Sąd pytań prejudycjalnych Trybunałowi. W dniu 28 kwietnia 2020 r. prezes Sądu zdecydował o niewłączeniu tego pisma do akt sprawy.

9 Odrębnym pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 14 lipca 2020 r. Rada podniosła na podstawie art. 130 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem zarzut niedopuszczalności.

10 W dniu 21 sierpnia 2020 r. skarżący złożyli w sekretariacie Sądu swoje uwagi w przedmiocie zarzutu niedopuszczalności.

11 Tymczasem pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 15 czerwca 2020 r. Komisja Europejska złożyła wniosek o dopuszczenie jej do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania Rady. Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 8 lipca 2020 r. Rada zaznaczyła, że nie zgłasza żadnych uwag w tym względzie.

12 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 6 sierpnia 2020 r. British in Europe, stowarzyszenie zarejestrowane na mocy prawa francuskiego, złożyło wniosek o dopuszczenie go do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania skarżących. Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 26 listopada 2020 r. Rada pozostawiła kwestię ewentualnego dopuszczenia tej interwencji uznaniu Sądu.

13 Postanowieniem z dnia 5 listopada 2020 r. Sąd (dziesiąta izba) na podstawie art. 130 § 7 regulaminu postępowania pozostawił zarzut niedopuszczalności i kwestię kosztów do rozstrzygnięcia w wyroku kończącym postępowanie w sprawie.

14 Decyzją z dnia 10 listopada 2020 r. Sąd przekazał sprawę dziesiątej izbie w składzie powiększonym, zgodnie z art. 28 regulaminu postępowania.

15 Rada złożyła odpowiedź na skargę w dniu 18 stycznia 2021 r. W dniu 11 lutego 2021 r. prezes dziesiątej izby w składzie powiększonym zdecydował o niedoręczeniu tego pisma skarżącym.

16 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu 19 stycznia 2021 r. skarżący wnieśli o zawieszenie w niniejszej sprawie postępowania na mocy art. 69 lit. d) regulaminu postępowania. Pismem złożonym w sekretariacie w dniu 8 lutego 2021 r. Rada przedstawiła swoje uwagi w przedmiocie tego wniosku o zawieszenie postępowania. Decyzją z dnia 10 lutego 2021 r. prezes dziesiątej izby w składzie powiększonym oddalił wspomniany wniosek o zawieszenie postępowania.

17 Skarżący wnoszą do Sądu o:

– tytułem żądania głównego, stwierdzenie całkowitej nieważności umowy o wystąpieniu i decyzji 2020/135;

– tytułem żądania ewentualnego, stwierdzenie częściowej nieważności umowy o wystąpieniu i decyzji 2020/135, „w zakresie, w jakim akty te wprowadzają automatyczne i generalne […] rozróżnienie między obywatelami Unii oraz obywatelami Zjednoczonego Królestwa”, i w związku z tym stwierdzenie nieważności w szczególności motywu szóstego preambuły oraz art. 9, 10 i 127 umowy o wystąpieniu.

– obciążenie Rady kosztami postępowania, „w tym kosztami zastępstwa do kwoty 5000 [EUR]”.

18 Podnosząc zarzut niedopuszczalności, Rada wnosi do Sądu o:

– odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej;

– obciążenie skarżących kosztami postępowania.

Co do prawa

W przedmiocie możliwości orzekania postanowieniem

19 Zgodnie z art. 130 §§ 1 i 7 regulaminu postępowania, jeżeli strona pozwana o to wnosi, Sąd może rozstrzygnąć w przedmiocie niedopuszczalności bez rozpatrywania sprawy co do istoty. Na podstawie art. 130 § 6 tego regulaminu Sąd może zdecydować o otwarciu ustnego etapu postępowania w przedmiocie zarzutu niedopuszczalności.

20 Zgodnie z orzecznictwem możliwości odrzucenia skargi jako niedopuszczalnej w drodze postanowienia z uzasadnieniem, a zatem bez przeprowadzenia rozprawy, nie wyklucza okoliczność, że Sąd wydał wcześniej postanowienie o pozostawieniu podniesionego na podstawie art. 130 § 1 regulaminu postępowania zarzutu niedopuszczalności do rozstrzygnięcia w wyroku kończącym postępowanie w sprawie (zob. podobnie postanowienie z dnia 19 lutego 2008 r., Tokai Europe/Komisja, C-262/07 P, niepublikowane, EU:C:2008:95, pkt 26–28).

21 W tym wypadku, chociaż Sąd zdecydował w drodze postanowienia z dnia 5 listopada 2020 r. o pozostawieniu wysuniętego przez Radę zarzutu niedopuszczalności do rozstrzygnięcia w wyroku kończącym postępowanie w sprawie, Sąd uważa jednak, że po zapoznaniu się z aktami sprawy ma obecnie wystarczającą wiedzę, aby orzec w drodze postanowienia w przedmiocie tego zarzutu.

W kwestii przedmiotu skargi

22 Na wstępie należy zaznaczyć w pierwszej kolejności, że skarżący wnoszą tytułem żądania ewentualnego o stwierdzenie częściowej nieważności umowy o wystąpieniu i decyzji 2020/135 „w zakresie, w jakim akty te wprowadzają automatyczne i generalne […] rozróżnienie między obywatelami Unii oraz obywatelami Zjednoczonego Królestwa”, oraz o stwierdzenie nieważności w szczególności motywu szóstego preambuły oraz art. 9, 10 i 127 umowy o wystąpieniu (pkt 17 tiret drugie powyżej).

23 W tym względzie z całości pism złożonych przez skarżących wynika, że poprzez swe żądanie stwierdzenia częściowej nieważności skarżący wnoszą w istocie o stwierdzenie nieważności aktów wymienionych w pkt 22 powyżej w zakresie, w jakim akty te pozbawiły obywateli Zjednoczonego Królestwa, a zwłaszcza tych spośród nich, którzy skorzystali z prawa do swobodnego przemieszczania się w Unii i którzy nie byli uprawnieni do głosowania w referendum w dniu 23 czerwca 2016 r., ich statusu obywateli Unii i praw związanych z tym statusem.

24 W drugiej kolejności należy zaznaczyć, że skarżący wnoszą o stwierdzenie całkowitej lub częściowej nieważności nie tylko decyzji 2020/135, lecz również samej umowy o wystąpieniu.

25 Tymczasem umowa o wystąpieniu nie jest jednostronnym aktem Unii, lecz konwencyjnym aktem prawa międzynarodowego zawartym między Unią, z jednej strony, a Zjednoczonym Królestwem, z drugiej strony.

26 W takim przypadku kontrola zgodności z prawem, jaką zapewnia sąd Unii, dotyczy aktu przyjętego przez instytucje Unii mającego na celu wprowadzenie w życie przedmiotowej umowy międzynarodowej, a nie samej umowy (zob. podobnie wyrok z dnia 3 września 2008 r., Kadi i Al Barakaat International Foundation/Rada i Komisja, C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, pkt 286). Kontrola ta może jednak dotyczyć zgodności z prawem tego aktu w świetle samej treści przedmiotowej umowy międzynarodowej (zob. analogicznie wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, pkt 51).

27 Dlatego też w sytuacji gdy sąd Unii rozpatruje skargę na zawartą przez Unię umowę międzynarodową, sąd ten dokonuje zmiany kwalifikacji skargi na skargę, która jest w rzeczywistości skierowana przeciwko decyzji zatwierdzającej zawarcie tej umowy (zob. podobnie wyrok z dnia 9 sierpnia 1994 r., Francja/Komisja, C-327/91, EU:C:1994:305, pkt 13–17).

28 W związku z tym należy dokonać zmiany kwalifikacji skargi na skargę wniesioną jedynie na decyzję 2020/135 (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją”).

W przedmiocie zarzutu niedopuszczalności

29 Rada utrzymuje, że skarga jest niedopuszczalna, ponieważ skarżący nie posiadają legitymacji procesowej do zaskarżenia tej decyzji. Po pierwsze bowiem, skarżący nie są adresatami tej decyzji. Po drugie, wspomniana decyzja nie dotyczy indywidualnie skarżących. Po trzecie, zaskarżona decyzja wymaga z jednej strony przyjęcia środków wykonawczych, lecz z drugiej strony nie jest aktem regulacyjnym.

30 Skarżący kwestionują zarzut niedopuszczalności. Podnoszą oni, z jednej strony, że zaskarżona decyzja dotyczy ich bezpośrednio i indywidualnie, a z drugiej strony, że decyzja ta jest dotyczącym ich bezpośrednio aktem regulacyjnym niewymagającym przyjęcia środków wykonawczych.

31 Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 263 akapit czwarty TFUE każda osoba fizyczna lub prawna może wnieść, na warunkach przewidzianych w akapitach pierwszym i drugim tego postanowienia, skargę o stwierdzenie nieważności trzech rodzajów aktów, a mianowicie, po pierwsze, aktów, których jest adresatem, po drugie, aktów które dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie, i, po trzecie, aktów regulacyjnych, które dotyczą jej bezpośrednio i które nie wymagają przyjęcia środków wykonawczych.

32 W niniejszej sprawie z uwagi na częściową zmianę kwalifikacji skargi (pkt 28 powyżej) legitymację procesową skarżących należy oceniać jedynie w świetle zaskarżonej decyzji. Jednakże zgodnie z orzecznictwem (pkt 26 powyżej) należy do celów tej oceny wziąć pod uwagę charakter i treść umowy o wystąpieniu.

33 Należy na wstępie stwierdzić, że skarżący nie są adresatami ani zaskarżonej decyzji, ani umowy o wystąpieniu. Wynika z tego, że nie posiadają oni prawa do wniesienia skargi na podstawie art. 263 akapit czwarty, człon zdania pierwszy TFUE, czego ponadto skarżący nie kwestionują.

34 W tych okolicznościach należy zbadać, czy skarżący posiadają prawo do wniesienia skargi na podstawie jednej z sytuacji, o których mowa w art. 263 akapit czwarty, człony zdania drugi i trzeci TFUE.

W przedmiocie legitymacji procesowej skarżących w świetle art. 263 akapit czwarty, człon zdania drugi TFUE

35 Należy przypomnieć, że przesłanki istnienia bezpośredniego oddziaływania, z jednej strony, i istnienia indywidualnego oddziaływania, z drugiej strony, o których mowa w art. 263 akapit czwarty, człon zdania drugi TFUE, muszą być spełnione kumulatywnie (zob. wyrok z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 75, 76 i przytoczone tam orzecznictwo).

36 W okolicznościach niniejszej sprawy należy przede wszystkim zbadać, czy druga przesłanka dotycząca indywidualnego oddziaływania przedmiotowego aktu na skarżących została spełniona.

37 W tym względzie należy przypomnieć, że z utrwalonego orzecznictwa wynika, iż dany akt może dotyczyć indywidualnie osoby fizycznej lub prawnej, która nie jest jego adresatem, tylko wtedy, gdy wspomniany akt ma wpływ na jej sytuację ze względu na szczególne dla niej cechy charakterystyczne lub na sytuację faktyczną, która odróżnia ją od wszelkich innych osób i w związku z tym indywidualizuje ją w sposób podobny jak adresata (wyroki: z dnia 15 lipca 1963 r., Plaumann/Komisja, 25/62, EU:C:1963:17, s. 223; z dnia 13 marca 2018 r., European Union Copper Task Force/Komisja, C-384/16 P, EU:C:2018:176, pkt 93).

38 W konsekwencji, z samego istnienia możliwości ustalenia z większą lub mniejszą dokładnością liczby czy też nawet tożsamości podmiotów prawa, wobec których ma zastosowanie dany środek, w żaden sposób nie wynika, że należy uznać, iż środek ten dotyczy ich indywidualnie, skoro stosowany jest on ze względu na zaistnienie określonej w danym akcie obiektywnej sytuacji prawnej lub faktycznej

(wyroki: z dnia 22 listopada 2001 r., Antillean Rice Mills/Rada, C-451/98, EU:C:2001:622, pkt. 52; z dnia 13 marca 2018 r., European Union Copper Task Force/Komisja, C-384/16 P, EU:C:2018:176, pkt 94).

39 Podobnie okoliczność, że dany akt normatywny może wywoływać odmienne szczególne skutki w odniesieniu do różnych podmiotów prawa, do których ma on zastosowanie, nie jest w stanie wyróżnić ich spośród innych podmiotów, których dotyczy, ponieważ akt ten znajduje zastosowanie w obiektywnie określonych sytuacjach (wyrok z dnia 22 lutego 2000 r., ACAV i in./Rada, T-138/98, EU:T:2000:45, pkt 66; postanowienie z dnia 3 grudnia 2008 r., RSA Security Ireland/Komisja, T-227/06, EU:T:2008:547, pkt 59).

40 Tymczasem okoliczność, iż dany przepis ze swojej natury oraz ze względu na swój zakres ma charakter ogólny, albowiem znajduje zastosowanie w stosunku do ogółu zainteresowanych osób, nie wyklucza, że jednak niektórych spośród tych osób może dotyczyć w sposób indywidualny (wyroki: z dnia 22 czerwca 2006 r., Belgia i Forum 187/Komisja, C-182/03 i C-217/03, EU:C:2006:416, pkt 58; z dnia 23 kwietnia 2009 r., Sahlstedt i in./Komisja, C-362/06 P, EU:C:2009:243, pkt 29).

41 Gdy bowiem dany akt dotyczy grupy osób, które zostały lub mogły zostać zidentyfikowane w chwili wydania tego aktu ze względu na określone cechy właściwe członkom tej grupy, akt ten może dotyczyć tych osób w sposób indywidualny, ponieważ należą one do ograniczonego kręgu osób. Może to mieć miejsce w szczególności wówczas, gdy rzeczony akt zmienia prawa nabyte przez te osoby przed jego wydaniem (zob. podobnie wyroki: z dnia 13 marca 2008 r., Komisja/Infront WM, C-125/06 P, EU:C:2008:159, pkt 71, 72 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 27 lutego 2014 r., Stichting Woonpunt i in./Komisja, C-132/12 P, EU:C:2014:100, pkt 59).

42 W niniejszej sprawie skarżący utrzymują, w istocie, że zaskarżona decyzja dotyczy ich bezpośrednio i indywidualnie, ponieważ pozbawia ich ona statusu obywateli Unii i praw związanych z tym statusem, w szczególności prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich oraz prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego i w wyborach lokalnych w państwie członkowskim ich miejsca zamieszkania.

43 Dokładniej rzecz ujmując, aby uzasadnić indywidualne oddziaływanie na nich przedmiotowego aktu, skarżący wyjaśniają, że są oni częścią pierwszego ograniczonego kręgu obywateli Zjednoczonego Królestwa, którzy skorzystali z prawa do swobodnego przemieszczania się

w obrębie Unii (2% „ogółu ludności Wielkiej Brytanii”). W dodatku tworzą oni również część drugiego bardziej ograniczonego kręgu obywateli Zjednoczonego Królestwa, którzy ponadto zamieszkują przez ponad piętnaście lat poza Zjednoczonym Królestwem i zostali z tego tytułu pozbawieni prawa do głosowania w wyborach parlamentarnych w Zjednoczonym Królestwie oraz w referendum z dnia 23 czerwca 2016 r. na podstawie „zasady 15 lat” (15 years rule) (1,2% „ludności Wielkiej Brytanii”). To pozbawienie ich prawa do głosowania uniemożliwiło im uczestnictwo w wyborach decydujących o utrzymaniu w mocy ich statusu obywateli Unii.

44 Skarżący wyjaśniają również, że utrata statusu obywatela Unii i praw związanych z tym statusem oddziałuje na każdego z nich w istotny i szczególny sposób. Przywołują oni w tym względzie konsekwencje, jakie powoduje dla nich utrata statusu obywateli Unii i praw związanych z tym statusem, ze względu na różne ich cechy charakterystyczne, takie jak zwłaszcza:

– bycie weteranem drugiej wojny światowej (jeden skarżący);

– bycie „ofiarami »zasady 15 lat«” (pięciu skarżących);

– bycie osobami, którym uniemożliwiono głosowanie we francuskich wyborach samorządowych 2020 r. lub kandydowanie w tych wyborach (pięciu skarżących);

– bycie osobą, dla której obecna sytuacja będzie miała wpływ na wykonywanie przez nią jej działalności zawodowej w Gibraltarze (jedna skarżąca);

– bycie osobami, dla których sytuacja ta będzie miała wypływ na ich życie prywatne i rodzinne (dwóch skarżących);

– bycie osobami, dla których sytuacja ta będzie miała wpływ na ich prawo własności (czterech skarżących);

– bycie osobami, których emerytury wypłacane w Zjednoczonym Królestwie będą podlegać nowemu opodatkowaniu i nowych składkom na ubezpieczenie społeczne (siedmiu skarżących);

– bycie osobami, które będą podlegać nowym formalnościom związanym z wjazdem i pobytem na terytorium Unii (trzech skarżących).

45 Na wstępie należy stwierdzić, że argumentacja skarżących mająca na celu ustanowienie ich legitymacji procesowej na mocy art. 263 akapit czwarty, człon zdania drugi TFUE opiera się na założeniu, zgodnie z którym zaskarżona decyzja spowodowała „utratę” lub „pozbawienie” ich statusu obywateli Unii i praw związanych z tym statusem.

46 W tym względzie prawdą jest niewątpliwie, że ani zaskarżona decyzja, ani umowa o wystąpieniu nie prowadzą w sposób wyraźny do wycofania obywatelom Zjednoczonego Królestwa statusu obywateli Unii i praw związanych z tym statusem.

47 Niemniej z brzmienia i z systematyki umowy o wystąpieniu – a zwłaszcza z akapitu szóstego jej preambuły, art. 2 lit. b)–d), art 10 ust. 1 lit. a)–d) i bardziej ogólnie z całości jej drugiej części, zatytułowanej „Prawa obywatelskie” – wyraźnie wynika, że umowa ta traktuje obywateli Zjednoczonego Królestwa, w tym tych, którzy byli obywatelami Unii w dniu wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii, jako osoby nieposiadające lub już nieposiadające począwszy od

tego dnia statusu obywateli Unii. Zatem rzeczona umowa nie przewiduje utrzymania w mocy dla obywateli Zjednoczonego Królestwa statusu obywateli Unii i całości praw związanych z tym statusem.

48 Otóż należy podkreślić, że niezaprzeczalnie utrata lub nieutrzymanie w mocy statusu obywatela Unii może w znacznym stopniu oddziaływać na prawa obywatela występującego z Unii państwa członkowskiego (zob. podobnie wyrok z dnia 10 grudnia 2018 r., Wightman i in., C-621/18 EU:C:2018:999, pkt 64). Obywatele takiego państwa członkowskiego, którzy są ekspatriantami w innym państwie członkowskim, mogą tym bardziej odczuć skutki wystąpienia z Unii państwa członkowskiego, z którego pochodzą, ze względu na nawiązane czasami długotrwałe więzi, zarówno z osobistego, jak i zawodowego i ekonomicznego punktu widzenia (postanowienie z dnia 16 czerwca 2020 r., Walker i in./Parlament i Rada, T-383/19, niepublikowane, EU:T:2020:269, pkt 41).

49 W odniesieniu zaś do przesłanki indywidualnego oddziaływania i zgodnie z orzecznictwem przywołanym powyżej w pkt 37, to do skarżących należy uzasadnienie, że zaskarżona decyzja, jako taka, pozbawia ich statusu obywateli Unii i praw związanych z tym statusem, że ma ona wpływ na ich sytuację ze względu na szczególne dla nich cechy charakterystyczne lub na sytuację faktyczną, która odróżnia ich od wszelkich innych osób i w związku z tym indywidualizuje ich w sposób podobny do adresatów decyzji.

50 W tym względzie w pierwszej kolejności bezsporne jest, że skoro umowa o wystąpieniu nie przewiduje utrzymania w mocy statusu obywateli Unii dla obywateli Zjednoczonego Królestwa, znajduje ona zastosowanie do wszystkich obywateli tego państwa i ma zatem charakter generalny.

51 Wynika z tego, że zaskarżona decyzja, która wprowadza umowę o wystąpieniu do porządku prawnego Unii, jest sama aktem o charakterze generalnym i z tego tytułu ma wpływ na sytuację skarżących z uwagi na ich obiektywny status obywateli Zjednoczonego Królestwa.

52 W drugiej kolejności powołane przez skarżących okoliczności wspomniane powyżej w pkt 43 i wynikające z przynależności do szczególnych kategorii obywateli Zjednoczonego Królestwa, którzy skorzystali z prawa do swobodnego przemieszczania się w obrębie Unii, a w odniesieniu do niektórych z nich z faktu, że zostali ponadto pozbawieni ich prawa do głosowania w wyborach zorganizowanych przez to państwo członkowskie, nie pozwalają na stwierdzenie, że skarżący należą do ograniczonego kręgu osób w rozumieniu przywołanego powyżej w pkt 41 orzecznictwa.

53 Zaskarżona decyzja bowiem, która pozbawia obywateli Zjednoczonego Królestwa statusu obywateli Unii i praw związanych z tym statusem, po pierwsze, nie została przyjęta z uwzględnieniem kryteriów właściwych dla osób będących członkami przywołanych przez skarżących szczególnych kategorii obywateli Zjednoczonego Królestwa, a po drugie, nie pozbawia tych osób prawa nabytego, które jest specyficzne lub wyłączne dla członków tych kategorii. Wręcz odwrotnie, z tego, co podkreślono w pkt 51 powyżej, wynika, że podnoszona utrata statusu obywateli Unii i praw związanych z tym statusem ma zastosowanie do wszystkich określonych obiektywnie osób, a mianowicie do wszystkich obywateli Zjednoczonego Królestwa, bez względu na państwo ich miejsca zamieszkania (zob. analogicznie postanowienie z dnia 16 czerwca 2020 r., Walker i in./Parlament i Rada, T-383/19, niepublikowane, EU:T:2020:269, pkt 52, 53).

54 W tej sytuacji i zgodnie z przywołanym powyżej w pkt 38 i 39 orzecznictwem, okoliczności, z jednej strony, że liczba, a wręcz tożsamość, osób stanowiących część przywołanych przez skarżących kategorii obywateli Zjednoczonego Królestwa może zostać określona w większą lub mniejszą dokładnością, a z drugiej strony, że podnoszona utrata statusu obywateli Unii i praw związanych z tym statusem będzie oddziaływać bardziej na nich niż na innych obywateli Zjednoczonego Królestwa, nie mają same w sobie takiego charakteru, aby sprawić, by decyzja ta dotyczyła tych osób indywidualnie (zob. podobnie i analogicznie postanowienie z dnia 16 czerwca 2020 r., Walker i in./Parlament i Rada, T-383/19, niepublikowane, EU:T:2020:269, pkt 43, 45, 46).

55 W trzeciej kolejności różne cechy charakterystyczne przywołane osobiście przez każdego ze skarżących i wymienione powyżej w pkt 44 mogą co najwyżej służyć ustaleniu konkretnych, odmiennych i w danym wypadku ważnych skutków, które może spowodować dla każdego z nich podnoszona utrata statusu obywatela Unii i praw związanych z tym statusem. Natomiast żadna z tych cech charakterystycznych nie może wykazać, że utrata tego statusu i praw związanych z tym statusem powodowałaby dla nich konsekwencje na tyle szczególne i specyficzne, że indywidualizowałyby ich one w stosunku do każdej innej osoby w sposób taki jak adresatów w rozumieniu przypomnianego powyżej w pkt 37 orzecznictwa.

56 W czwartej kolejności skarżący nie dostarczyli żadnych dowodów mogących wykazać, że inne niż podnoszona utrata statusu obywatela Unii i praw związanych z tym statusem aspekty zaskarżonej decyzji będą dotyczyć ich indywidualnie.

57 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że zaskarżona decyzja nie dotyczy skarżących indywidualnie. W związku z tym, bez potrzeby zbadania, czy decyzja ta dotyczy ich bezpośrednio, należy uznać, że skarżący nie posiadają legitymacji procesowej w świetle art. 263 akapit czwarty, człon zdania drugi TFUE.

W przedmiocie legitymacji procesowej skarżących w świetle art. 263 akapit czwarty, człon zdania trzeci TFUE

58 Należy przypomnieć, że przesłanki związane, po pierwsze, z charakterem regulacyjnym kwestionowanego aktu, po drugie, z bezpośrednim oddziaływaniem na skarżących, i po trzecie, z brakiem środków wykonawczych, o których mowa w art. 263 akapit czwarty, człon zdania trzeci TFUE, muszą być spełnione kumulatywnie (zob. podobnie postanowienie z dnia 19 listopada 2020 r., Buxadé Villalba i in./Parlament, T-32/20, niepublikowane, EU:T:2020:552, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo).

59 W okolicznościach niniejszej sprawy należy przede wszystkim zbadać, czy pierwsza przesłanka dotycząca regulacyjnego charakteru zaskarżonej decyzji została spełniona.

60 Należy przypomnieć, że pojęcie „aktów regulacyjnych” w rozumieniu art. 263 akapit czwarty, człon zdania trzeci TFUE posiada bardziej ograniczony zakres niż pojęcie „aktów” zastosowane w art. 263 akapit czwarty, człony zdania pierwszy i drugi TFUE. Pojęcie to zatem nie może obejmować wszystkich aktów o charakterze generalnym, lecz dotyczy węższej kategorii tego rodzaju aktów (wyrok z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 58).

61 W konsekwencji pojęcie „aktów regulacyjnych”, z jednej strony, obejmuje akty o charakterze generalnym, a z drugiej strony, nie zawiera w sobie aktów ustawodawczych (zob. podobnie wyrok z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 60, 61).

62 W niniejszej sprawie w pierwszej kolejności strony zgadzają się co do tego, aby uznać, że zaskarżona decyzja jest aktem nieustawodawczym o charakterze generalnym.

63 Z jednej bowiem strony bezsporne jest to, że zaskarżona decyzja jest aktem o charakterze generalnym (pkt 51 powyżej).

64 Z drugiej strony należy przypomnieć, że akt prawny można uznać za akt ustawodawczy Unii wyłącznie w sytuacji, gdy został on przyjęty na podstawie postanowienia traktatu, które wyraźnie czyni odwołanie albo do zwykłej procedury ustawodawczej, albo do specjalnej procedury ustawodawczej (wyrok z dnia 6 września 2017 r., Słowacja i Węgry/Rada, C-643/15 i C-647/15, EU:C:2017:631, pkt 62). W niniejszej sprawie zaskarżona decyzja została przyjęta na podstawie art. 50 ust. 2 TUE. Tymczasem należy stwierdzić, że o ile postanowienie to wyjaśnia, że umowa określająca warunki wystąpienia państwa członkowskiego jest zawierana w imieniu Unii przez Radę, stanowiącą większością kwalifikowaną po uzyskaniu zgody Parlamentu, o tyle nie odnosi się ono wyraźnie ani do zwykłej procedury ustawodawczej, ani do specjalnej procedury ustawodawczej. Wynika z tego, że zaskarżonej decyzji nie można uznać za akt ustawodawczy.

65 W drugiej kolejności strony nie zgadzają się co do konsekwencji, jakie należy wyciągnąć z faktu, że zaskarżona decyzja jest aktem nieustawodawczym o charakterze generalnym. Zdaniem skarżących decyzja ta może być jedynie aktem regulacyjnym. Zdaniem Rady rzeczona decyzja nie może być ani aktem ustawodawczym, ani aktem regulacyjnym.

66 W tym względzie należy zauważyć, że w wyroku z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:625), Trybunał nie orzekł, że pojęcie „aktów regulacyjnych” obejmuje wszystkie akty nieustawodawcze o charakterze generalnym.

67 Co prawda, należy przypomnieć, że w późniejszym wyroku Trybunał wyraźnie odrzucił wykładnię, zgodnie z którą istnieją akty nieustawodawcze o charakterze generalnym, które nie wchodzą w zakres pojęcia „aktów regulacyjnych” w rozumieniu art. 263 akapit czwarty, człon zdania trzeci TFUE. W konsekwencji Trybunał orzekł, że pojęcie to obejmuje wszystkie akty nieustawodawcze o charakterze generalnym (zob. podobnie wyrok z dnia 6 listopada 2018 r., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisja, Komisja/Scuola Elementare Maria Montessori i Komisja/Ferracci, od C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, pkt 24, 28).

68 Należy jednak zaznaczyć, że w sprawie, która zakończyła się wyrokiem z dnia 6 listopada 2018 r., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisja, Komisja/Scuola Elementare Maria Montessori i Komisja/Ferracci (od C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873), spornym aktem była decyzja Komisji wydana w sprawie z zakresu pomocy państwa. Chociaż decyzja ta była decyzją o charakterze generalnym z uwagi na to, że wypowiadała się w kwestii systemów krajowych, to jednak miała ona wyraźny charakter administracyjny i została ponadto wydana przez samą Komisję, bez interwencji ze strony Rady i Parlamentu. W tym kontekście teza broniona wówczas przez Komisję, zgodnie z którą rzeczona decyzja była aktem nieustawodawczym o charakterze ogólnym, który nie wchodził w zakres pojęcia „aktów regulacyjnych”, nie znalazła żadnego oparcia w brzmieniu, genezie i celu art. 263 akapit czwarty, człon zdania trzeci TFUE, jak zaznaczył to Trybunał w pkt 24–27 tego wyroku.

69 Natomiast Trybunał nie miał jeszcze okazji zbadać, czy decyzje zatwierdzające zawarcie umowy międzynarodowej, a w szczególności decyzje zatwierdzające zawarcie umowy określającej warunki wystąpienia państwa członkowskiego z Unii, należy zakwalifikować jako akty regulacyjne w rozumieniu art. 263 akapit czwarty, człon zdania trzeci TFUE.

70 W tych okolicznościach należy zbadać, czy pojęcie „aktów regulacyjnych" obejmuje również takie decyzje.

71 W tym względzie, po pierwsze, należy zaznaczyć, że jak każda umowa międzynarodowa zawarta przez Unię, umowa określająca warunki wystąpienia państwa członkowskiego z Unii wiąże jej instytucje i ma pierwszeństwo przed wydawanymi przez nie aktami prawa (zob. analogicznie wyrok z dnia 13 stycznia 2015 r., Rada i Komisja/Stichting Natuur en Milieu i Pesticide Action Network Europe, C-404/12 P i C-405/12 P, EU:C:2015:5, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo).

72 Z tego pierwszeństwa zawartych przez Unię umów międzynarodowych nad tekstami prawa wtórnego wynika, że umowa o wystąpieniu zajmuje w hierarchii norm wyższą rangę w stosunku do innych aktów o charakterze generalnym, zarówno ustawodawczych, jak i regulacyjnych.

73 Wynika z tego, że zaskarżona decyzja wprowadziła do porządku prawnego Unii przepisy zawarte w umowie o wystąpieniu, które mają pierwszeństwo przed aktami ustawodawczymi i regulacyjnymi, a które zatem same nie mogą posiadać charakteru regulacyjnego.

74 Po drugie, mając na względzie jej procedurę przyjęcia i na wzór innych umów międzynarodowych zawartych przez Unię, umowę o wystąpieniu można uznać za będącą, w aspekcie zewnętrznym, odpowiednikiem tego, czym jest akt ustawodawczy w aspekcie wewnętrznym [zob. podobnie i analogicznie opinia 1/15 (umowa UE–Kanada o danych PNR) z dnia 26 lipca 2017 r., EU:C:2017:592, pkt 146].

75 Umowa o wystąpieniu została bowiem zawarta w imieniu Unii przez Radę, po uzyskaniu zgody Parlamentu, zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 50 ust. 2 TUE. W zakresie, w jakim procedura ta przewiduje udział Rady i Parlamentu, zbliża się ona do zwykłych i specjalnych procedur ustawodawczych zdefiniowanych w art. 289 ust. 1 i 2 TFUE i wspomnianych w art. 21 ust. 2 i 3, art. 22 ust. 1 i 2, art. 23 akapit drugi, art. 24 akapit pierwszy, art. 25 akapit drugi i art. 228 ust. 4 TFUE, na podstawie których te obydwie instytucje mogą przyjmować przepisy dotyczące praw związanych ze statusem obywatela Unii.

76 Wynika z tego, że zaskarżona decyzja wprowadza do porządku prawnego Unii przepisy zawarte w umowie o wystąpieniu, które charakteryzują się szczególnie silną legitymacją demokratyczną, na podobieństwo przepisów zawartych w akcie ustawodawczym. Otóż to właśnie szczególnie silna legitymacja demokratyczna ustawodawstwa przyjętego zgodnie z procedurą przewidującą udział Rady i Parlamentu uzasadnia brak złagodzenia przesłanek, na jakich jednostki mogą wnosić skargi o stwierdzenie nieważności aktów ustawodawczych (zob. podobnie opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:21, pkt 38).

77 Ponadto w wielu wersjach językowych art. 263 akapit czwarty, człon zdania trzeci traktatu FUE pojęcie „aktów regulacyjnych" wskazuje bardziej na stanowienie norm prawnych przez władzę wykonawczą niż na tworzenie norm przez władzę ustawodawczą (zob. podobnie opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada, C-583/11 P,

EU:C:2013:21, pkt 41). Tymczasem decyzji zatwierdzającej zawarcie umowy międzynarodowej lub umowy określającej warunki wystąpienia danego państwa członkowskiego z Unii, takiej jak zaskarżonej decyzji, nie można przyrównywać do aktu władzy wykonawczej.

78 Po trzecie, byłoby niespójne i paradoksalne łagodzenie przesłanek, na jakich jednostki mogą wnosić skargi o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji, poprzez kwalifikowanie tej decyzji jako aktu regulacyjnego. Konsekwencją tego rodzaju złagodzenia byłoby bowiem to, że jednostki mogłyby o wiele łatwiej kwestionować dany przepis prawa w sytuacji, gdy jest on zawarty w umowie międzynarodowej, takiej jak umowa o wystąpieniu, i jest następnie włączony do porządku prawnego Unii w drodze decyzji zatwierdzającej zawarcie przedmiotowej umowy, takiej jak zaskarżona decyzja, niż w sytuacji, gdy ten sam przepis prawa zawarty jest w akcie ustawodawczym posiadającym identyczną treść i zajmującym niższą rangę w hierarchii norm.

79 Po czwarte, z genezy art. 263 akapit czwarty, człon zdania trzeci TFUE wynika, że szczególnym zamiarem autorów projektu traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, a następnie autorów traktatu z Lizbony, nie było złagodzenie przesłanek dopuszczalności skarg wnoszonych przez jednostki na decyzje zatwierdzające zawarcie umowy międzynarodowej, takie jak zwłaszcza decyzje zatwierdzające zawarcie umowy określającej warunki wystąpienia danego państwa członkowskiego z Unii. W szczególności prace przygotowawcze nad projektem traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, a zwłaszcza nad jego art. III-365 ust. 4, którego treść została przejęta w niezmienionej postaci w art. 263 akapit czwarty TFUE, w żaden sposób nie wskazują na to, że zamiarem tychże autorów było, aby tego rodzaju decyzje były kwalifikowane jako „akty regulacyjne” w rozumieniu tych obydwu postanowień.

80 W tych okolicznościach pojęcie „aktów regulacyjnych” w rozumieniu art. 263 akapit czwarty, człon zdania trzeci TFUE należy interpretować jako nieobejmujące decyzji zatwierdzających zawarcie umowy międzynarodowej, takich jak w szczególności decyzje zatwierdzające zawarcie umowy określającej warunki wystąpienia danego państwa członkowskiego z Unii.

81 Zatem zaskarżonej decyzji nie można zakwalifikować jako aktu regulacyjnego w rozumieniu art. 263 akapit czwarty, człon zdania trzeci TFUE.

82 Z powyższego wynika, bez potrzeby zbadania, czy zaskarżona decyzja dotyczy skarżących bezpośrednio i czy wymaga ona środków wykonawczych, że skarżący nie posiadają legitymacji procesowej w świetle art. 263 akapit czwarty, człon zdania trzeci TFUE.

83 Wynika z tego, że Rada może zasadnie twierdzić, że skarżący nie posiadają legitymacji procesowej. W związku z tym należy uwzględnić zarzut niedopuszczalności i odrzucić skargę jako niedopuszczalną.

W przedmiocie wniosków o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta

84 Zgodnie z art. 142 § 2 regulaminu postępowania interwencja staje się bezprzedmiotowa w razie uznania skargi za niedopuszczalną. W niniejszej sprawie z uwagi na to, że skarga została odrzucona jako niedopuszczalna, postępowanie w sprawie złożonych przez Komisję oraz przez British in Europe wniosków o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenientów zostaje umorzone.

W przedmiocie kosztów

85 W pierwszej kolejności zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ skarżący przegrali sprawę, należy poza ich własnymi kosztami obciążyć ich, zgodnie z żądaniem Rady, poniesionymi przez nią kosztami, z wyjątkiem kosztów związanych z wnioskami o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta.

86 W drugiej kolejności na podstawie art. 144 § 10 regulaminu postępowania w razie wydania orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie głównej przed wydaniem rozstrzygnięcia w przedmiocie wniosku o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta składający wniosek o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta i strony główne pokrywają własne koszty związane z postępowaniem w przedmiocie tego wniosku. W niniejszej sprawie skarżący, Rada, Komisja i British in Europe pokrywają własne koszty związane z wnioskami o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta.

Z powyższych względów

SĄD (dziesiąta izba w składzie powiększonym)

postanawia, co następuje:

1) **Skarga zostaje odrzucona jako niedopuszczalna.**

2) **Postępowanie w przedmiocie wniosków Komisji Europejskiej i British in Europe o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta zostaje umorzone.**

3) **Harry Shindler i pozostali skarżący, których nazwiska zostały wymienione w załączniku, pokrywają poza własnymi kosztami koszty poniesione przez Radę Unii Europejskiej, z wyjątkiem kosztów związanych z wnioskami o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta.**

4) **Harry Shindler i pozostali skarżący, których nazwiska zostały wymienione w załączniku, Rada, Komisja i British in Europe pokrywają własne koszty związane z wnioskami o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta.**

Sporządzono w Luksemburgu w dniu 8 czerwca 2021 r.

Sekretarz
E. Coulon

Prezes
A. Kornezov