# WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)
z dnia 18 grudnia 2007 r. *

W sprawie C-77/05

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 230 WE, wniesioną w dniu 14 lutego 2005 r.,

**Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej**, reprezentowane przez E. O'Neill i C. Gibbs, działające w charakterze pełnomocników, wspierane przez A. Dashwooda, barrister,

strona skarżąca,

popierane przez:

**Irlandię**, reprezentowaną przez D. O'Hagana, działającego w charakterze pełnomocnika, wspieranego przez A. Collinsa, SC i P. McGarry'ego, BL, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

**Rzeczpospolitą Polską**, reprezentowaną przez J. Pietrasa, działającego w charakterze pełnomocnika,

* Język postępowania: angielski.

**Republikę Słowacką**, reprezentowaną przez R. Procházkę i J. Čorbę oraz przez B. Ricziovą, działających w charakterze pełnomocników,

interwenienci,

przeciwko

**Radzie Unii Europejskiej**, reprezentowanej przez J. Schutte'a i R. Szostaka, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez:

**Królestwo Hiszpanii**, reprezentowane przez J. Rodrígueza Cárcamę, działającego w charakterze pełnomocnika, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

**Komisję Wspólnot Europejskich**, reprezentowaną przez C. O'Reilly, działającą w charakterze pełnomocnika, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

interwenienci,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts i A. Tizzano, prezesi izb, R. Schintgen (sprawozdawca), J. N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, J.-C. Bonichot, T. von Danwitz, A. Arabadjiev i C. Toader, sędziowie,

rzecznik generalny: V. Trstenjak,
sekretarz: J. Swedenborg, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 13 marca 2007 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 10 lipca 2007 r.,

wydaje następujący

**Wyrok**

1 Wnoszące skargę Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej domaga się od Trybunału z jednej strony stwierdzenia nieważności rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 z dnia 26 października 2004 r. ustanawiającego Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Dz.U. L 349, str. 1), a z drugiej strony,

by w razie gdyby Trybunał uwzględnił skargę, skutki zaskarżonego rozporządzenia zostały utrzymane w mocy do chwili wydania nowego rozporządzenia z wyjątkiem części, w której rozporządzenie nr 2007/2004 wyklucza z udziału w jego stosowaniu rzeczone państwo członkowskie.

## Ramy prawne

*Protokół w sprawie stanowiska Zjednoczonego Królestwa i Irlandii*

2 Tytuł IV trzeciej części traktatu WE (zwany dalej „tytułem IV") wprowadza podstawy prawne umożliwiające przyjmowanie środków w dziedzinie wiz, azylu, imigracji i innych polityk związanych ze swobodnym przepływem osób.

3 Protokół w sprawie stanowiska Zjednoczonego Królestwa i Irlandii załączony do traktatu UE i do traktatu WE na mocy traktatu z Amsterdamu (zwany dalej „protokołem w sprawie tytułu IV") dotyczy uczestnictwa tego państwa członkowskiego w przyjmowaniu środków proponowanych na podstawie postanowień znajdujących się w tytule IV.

4 Na mocy art. 1 protokołu w sprawie tytułu IV, z zastrzeżeniem art. 3, Zjednoczone Królestwo i Irlandia nie uczestniczą w przyjmowaniu środków objętych tytułem IV, zaś zgodnie z art. 2 tego protokołu, państw tych nie wiążą te środki ani nie mają one do nich zastosowania.

5 Zgodnie z brzmieniem art. 3 protokołu w sprawie tytułu IV:

„1. Zjednoczone Królestwo lub Irlandia mogą pisemnie notyfikować Przewodniczącemu Rady, w terminie trzech miesięcy od przedstawienia Radzie propozycji lub inicjatywy w wykonaniu tytułu IV […], swoje życzenie uczestniczenia w przyjęciu i stosowaniu zaproponowanego środka, na podstawie czego państwo to uzyskuje do tego uprawnienie […].

[…]

2. Jeżeli po upływie rozsądnego terminu środek określony w ustępie 1 nie może być przyjęty z udziałem Zjednoczonego Królestwa lub Irlandii, Rada może przyjąć ten środek zgodnie z artykułem 1, bez udziału Zjednoczonego Królestwa lub Irlandii. W takim przypadku stosuje się artykuł 2".

6 Artykuł 4 protokołu w sprawie tytułu IV przyznaje Zjednoczonemu Królestwu i Irlandii prawo przyjęcia w każdej chwili do środków obowiązujących w ramach tytułu IV. W takim przypadku procedura przewidziana w art. 11 ust. 3 WE stosuje się mutatis mutandis.

7 Zgodnie z art. 7 protokołu w sprawie tytułu IV „[a]rtykuły 3 i 4 nie naruszają protokołu włączającego dorobek Schengen w ramy Unii Europejskiej".

*Protokół włączający dorobek Schengen w ramy Unii Europejskiej*

8 Zgodnie z brzmieniem art. 1 protokołu włączającego dorobek Schengen w ramy Unii Europejskiej, załączonego do traktatu UE i traktatu WE na mocy traktatu z Amsterdamu (zwanego dalej „protokołem z Schengen"), trzynaście państw członkowskich Unii Europejskiej jest upoważnionych do ustanowienia między sobą wzmocnionej współpracy w dziedzinach objętych zakresem stosowania dorobku Schengen określonego w załączniku do tego protokołu.

9 W skład tak określonego dorobku Schengen wchodzi między innymi układ między rządami państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec i Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, podpisany w Schengen (Luksemburg) w dniu 14 czerwca 1985 r. (Dz.U. 2000, L 239, str. 13, zwany dalej „układem z Schengen"), jak również konwencja wykonawcza do układu z Schengen (Dz.U. 2000, L 239, str.19, zwana dalej „KWUS"), podpisana w dniu 19 czerwca 1990 r. Te dwa akty wspólnie tworzą „układy z Schengen".

10 Zgodnie z brzmieniem art. 4 tego protokołu:

„Irlandia oraz Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, które nie są związane dorobkiem Schengen, mogą w każdej chwili wystąpić z wnioskiem o zastosowanie wobec nich wszystkich lub niektórych przepisów tego dorobku.

Rada rozstrzyga o takim wniosku, stanowiąc na zasadzie jednomyślności swych członków wymienionych w artykule 1 i przedstawiciela rządu państwa, którego ten wniosek dotyczy".

11 Artykuł 5 protokołu z Schengen stanowi:

„1. Propozycje i inicjatywy formułowane na podstawie dorobku Schengen podlegają stosownym postanowieniom traktatów.

W związku z tym, jeżeli Irlandia lub Zjednoczone Królestwo albo oba te państwa nie notyfikowały Przewodniczącemu Rady na piśmie, w rozsądnym terminie, że pragną uczestniczyć, przyjmuje się, że upoważnienie określone w artykule 11 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską lub artykule 40 Traktatu o Unii Europejskiej jest przyznane państwom członkowskim wymienionym w artykule 1 oraz Irlandii lub Zjednoczonemu Królestwu, jeżeli którekolwiek z nich pragnie uczestniczyć w odpowiednich dziedzinach współpracy.

2. Właściwe postanowienia traktatów, o których mowa w ustępie 1 akapit pierwszy, mają zastosowanie wówczas, gdy Rada nie przyjęła środków określonych w artykule 2 ustęp 1 akapit drugi".

12 Artykuł 8 protokołu z Schengen stanowi:

„W negocjacjach dotyczących przystąpienia nowych państw członkowskich do Unii Europejskiej dorobek Schengen i inne środki podjęte przez instytucje w zakresie jego zastosowania są uznawane za dorobek, który powinien być w pełni przyjęty przez wszystkie państwa kandydujące do przystąpienia".

*Deklaracje dotyczące protokołu z Schengen*

13 W deklaracji nr 45 dotyczącej art. 4 protokołu włączającego dorobek Schengen w ramy Unii Europejskiej (zwanej dalej „deklaracją nr 45") wysokie umawiające się strony wzywają Radę do zażądania opinii Komisji Wspólnot Europejskich przed wydaniem decyzji w sprawie wniosku złożonego w trybie tego artykułu. Nadto strony te „zobowiązują się również do uczynienia wszystkiego, by umożliwić Irlandii i Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, jeżeli tego pragną, stosowanie przepisów artykułu 4 wspomnianego protokołu, aby Rada mogła podejmować decyzje określone w tym artykule z datą wejścia w życie tego protokołu oraz później".

14 Zgodnie z brzmieniem deklaracji nr 46 dotyczącej art. 5 protokołu włączającego dorobek Schengen w ramy Unii Europejskiej (zwanej dalej „deklaracją nr 46"), wysokie umawiające się strony „zobowiązują się do uczynienia wszystkiego, aby działanie wszystkich państw członkowskich było możliwe w dziedzinach objętych dorobkiem Schengen, w szczególności w zakresie, w jakim Irlandia oraz Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej przyjęły całość lub część tego dorobku zgodnie z art. 4 [protokołu z Schengen]".

*Decyzja 2000/365/WE*

15 Na mocy art. 4 akapit drugi protokołu z Schengen Rada wydała w dniu 29 maja 2000 r. decyzję 2000/365/WE dotyczącą wniosku Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej o zastosowanie wobec niego niektórych przepisów dorobku Schengen (Dz.U. L 131, str. 43).

16 Artykuł 1 tej decyzji wylicza przepisy dorobku Schengen, w których uczestniczy Zjednoczone Królestwo.

17 Artykuł 8 ust. 2 tej decyzji stanowi:

„Od daty przyjęcia niniejszej decyzji uważa się, że Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej nieodwołalnie notyfikuje przewodniczącemu Rady na mocy art. 5 protokołu z Schengen o zamiarze brania udziału we wszystkich wnioskach i inicjatywach, powstających na bazie dorobku Schengen, określonych w art. 1. Uczestnictwo takie obejmuje terytoria określone odpowiednio w art. 5 ust. 1 i 2, w stopniu, w jakim wnioski i inicjatywy podejmowane są na bazie przepisów dorobku Schengen, którymi terytoria te zostają związane".

*Rozporządzenie nr 2007/2004*

18 Jak wynika z jego preambuły, rozporządzenie nr 2007/2004 zostało wydane na podstawie art. 62 pkt 2 lit. a) i art. 66 WE.

19 Pierwsze cztery motywy tego rozporządzenia mają następującą treść:

„(1) Celem wspólnotowej polityki w dziedzinie granic zewnętrznych UE jest zintegrowane zarządzanie zapewniające jednolity i wysoki poziom kontroli oraz ochrony, będący niezbędnym elementem swobody przepływu osób w obrębie

Unii Europejskiej oraz podstawowym składnikiem przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. W tym celu przewidziane jest ustanowienie wspólnych zasad odnośnie [do] standardów i procedur dotyczących kontroli granic zewnętrznych.

(2) Skuteczne wprowadzenie w życie wspólnych zasad wymaga wzmożonej koordynacji współpracy operacyjnej między państwami członkowskimi.

(3) Uwzględniając doświadczenia wspólnej jednostki ekspertów w zakresie granic zewnętrznych, działającej w ramach Rady, powinien zostać ustanowiony wyspecjalizowany organ ekspercki, którego zadaniem będzie poprawa koordynacji współpracy operacyjnej między państwami członkowskimi w dziedzinie zarządzania granicami zewnętrznymi w formie Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (zwanej dalej »Agencją«).

(4) Odpowiedzialność za kontrolę i ochronę granic zewnętrznych spoczywa na państwach członkowskich. Agencja powinna ułatwić stosowanie istniejących i przyszłych środków wspólnotowych odnoszących się do zarządzania granicami zewnętrznymi poprzez zapewnienie koordynacji działań państw członkowskich we wprowadzaniu w życie tych środków".

20 Z motywów dwudziestego trzeciego i dwudziestego szóstego rozporządzenia nr 2007/2004 wynika, że rozporządzenie to ma stanowić rozwinięcie przepisów dorobku Schengen, z następującymi konsekwencjami:

— delegacje Republiki Islandii i Królestwa Norwegii powinny wchodzić w skład zarządu Agencji jako jego członkowie, aczkolwiek z ograniczonym prawem głosu;

— Dania nie uczestniczy w przyjęciu niniejszego rozporządzenia, nie jest nim związana ani nie jest objęta jego stosowaniem. W terminie sześciu miesięcy od przyjęcia przez Radę niniejszego rozporządzenia Dania podejmie decyzję, czy włączy niniejsze rozporządzenie do swojego prawa krajowego;

— Zjednoczone Królestwo oraz Irlandia nie biorą udziału w przyjęciu niniejszego rozporządzenia i nie są nim związane ani nie są objęte jego stosowaniem.

21 Motyw dwudziesty piąty rozporządzenia nr 2007/2004 dotyczący Zjednoczonego Królestwa stanowi, co następuje:

„Niniejsze rozporządzenie stanowi rozwinięcie przepisów dorobku Schengen, w którym Zjednoczone Królestwo nie uczestniczy, zgodnie z decyzją Rady 2000/365 […]. Zjednoczone Królestwo nie bierze zatem udziału w przyjęciu niniejszego rozporządzenia i nie jest nim związane ani nie jest objęte jego stosowaniem".

22 Zgodnie z brzmieniem art. 1 rozporządzenia nr 2007/2004:

„1. Mając na względzie poprawę zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi państw członkowskich Unii Europejskiej, niniejszym ustanawia się […] Agencję […].

2. Zważywszy, że odpowiedzialność za kontrolę i ochronę granic zewnętrznych spoczywa na państwach członkowskich, Agencja powinna ułatwiać stosowanie istniejących i przyszłych środków dotyczących zarządzania granicami zewnętrznymi

i czynić je bardziej skutecznym poprzez zapewnienie koordynacji działań państw członkowskich we wprowadzaniu w życie tych środków, przyczyniając się tym samym do zapewnienia skuteczności oraz wysokiego i jednolitego poziomu kontroli osób oraz ochrony granic zewnętrznych państw członkowskich Unii Europejskiej.

3. Agencja powinna również udostępnić Komisji i państwom członkowskim niezbędną pomoc techniczną oraz wiedzę fachową na temat zarządzania granicami zewnętrznymi i wspierać solidarność między państwami członkowskimi.

4. W rozumieniu niniejszego rozporządzenia »granice zewnętrzne państw członkowskich« oznaczają granice lądowe i morskie państw członkowskich oraz ich porty lotnicze i morskie, do których stosuje się postanowienia prawodawstwa wspólnotowego w sprawie przekraczania przez osoby granic zewnętrznych".

23 Artykuł 2 rozporządzenia nr 2007/2004 określa główne zadania Agencji, które polegają między innymi na koordynacji współpracy operacyjnej między państwami członkowskimi w dziedzinie zarządzania granicami zewnętrznymi, wspomaganiu państw członkowskich w szkoleniach krajowych funkcjonariuszy straży granicznych, w tym w ustanowieniu wspólnych standardów szkoleniowych, śledzeniu rozwoju badań mających znaczenie dla kontroli i ochrony granic zewnętrznych, wspomaganiu państw członkowskich w sytuacjach wymagających zwiększonej pomocy technicznej i operacyjnej na granicach zewnętrznych i udzielaniu państwom członkowskim niezbędnego wsparcia w organizowaniu wspólnych działań dotyczących powrotów współmałżonków.

24 Na mocy art. 2 ust. 2, bez uszczerbku dla uprawnień Agencji, państwa członkowskie mogą kontynuować współpracę na poziomie operacyjnym z innymi państwami członkowskimi lub państwami trzecimi na granicach zewnętrznych, jeżeli stanowi ona uzupełnienie działania Agencji. Państwa członkowskie powstrzymują się od

wszelkich działań, które mogłyby zagrozić funkcjonowaniu Agencji lub osiągnięciu jej celów, i informują Agencję o tych kwestiach operacyjnych na granicach zewnętrznych, które wykraczają poza zadania Agencji.

25 Zgodnie z art. 3 rozporządzenia nr 2007/2004 Agencja dokonuje ponadto oceny, zatwierdza i koordynuje propozycje wspólnych działań i projektów pilotażowych przygotowanych przez państwa członkowskie i może sama podejmować takie inicjatywy we współpracy z państwami członkowskimi. Może ona również zdecydować o współfinansowaniu wspólnych działań i projektów pilotażowych.

26 W myśl art. 5 tego rozporządzenia Agencja ustanawia i rozwija wspólny podstawowy program szkolenia funkcjonariuszy straży granicznych oraz zapewnia szkolenie na poziomie europejskim dla instruktorów krajowych funkcjonariuszy straży granicznych państw członkowskich. Powinna ona również oferować dodatkowe szkolenia i seminaria na tematy związane z kontrolą i ochroną granic zewnętrznych oraz dotyczące powrotów obywateli państw trzecich dla funkcjonariuszy właściwych służb krajowych państw członkowskich.

27 Zgodnie z art. 7 rozporządzenia nr 2007/2004 Agencja tworzy i przechowuje scentralizowane rejestry wyposażenia technicznego służącego do kontroli i ochrony granic zewnętrznych należących do państw członkowskich, które to państwa, na zasadach dobrowolności oraz na prośbę innego państwa członkowskiego, są skłonne oddać czasowo do dyspozycji innego państwa członkowskiego stosownie do analiz potrzeb i ryzyka przeprowadzanych przez Agencję.

28 Zgodnie z art. 12 tego rozporządzenia:

„1. Agencja ułatwia współpracę operacyjną państw członkowskich z Irlandią i Zjednoczonym Królestwem w kwestiach objętych jej działaniami oraz w zakresie wymaganym do wypełnienia jej zadań określonych w art. 2 ust. 1.

2. Pomoc, która zostanie zapewniona przez Agencję zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. f), obejmuje organizowanie wspólnych działań państw członkowskich dotyczących powrotów, w których Irlandia albo Zjednoczone Królestwo lub obydwa te państwa również uczestniczą.

3. Stosowanie niniejszego rozporządzenia do granic Gibraltaru jest zawieszone do dnia osiągnięcia porozumienia w sprawie zakresu środków dotyczących przekraczania przez osoby granic zewnętrznych państw członkowskich".

29 Artykuł 21 ust. 3 rozporządzenia nr 2007/2004 stanowi:

„W działaniach Agencji uczestniczą kraje stowarzyszone we wdrażaniu, stosowaniu i rozwijaniu dorobku Schengen. Każdy z tych krajów posiada w zarządzie jednego przedstawiciela i zastępcę. Na mocy odpowiednich postanowień ich układów o stowarzyszeniu zostaną opracowane porozumienia, które m.in. określą charakter i zakres oraz szczegółowe zasady uczestnictwa tych krajów w pracy Agencji, włączając w to postanowienia w sprawie wkładów finansowych i pracowników".

**Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu**

30 W dniu 11 listopada 2003 r. Komisja przedstawiła Radzie projekt rozporządzenia dotyczącego utworzenia Agencji.

31 W dniu 11 lutego 2004 r. Zjednoczone Królestwo poinformowało Radę o swej woli uczestniczenia w przyjmowaniu rozporządzenia nr 2007/2004. Odwołało się ono w tym względzie do procedury przewidzianej w art. 5 ust. 1 akapit drugi protokołu z Schengen oraz do procedury figurującej w protokole w sprawie tytułu IV.

32 W dniu 26 października 2004 r. Rada przyjęła rozporządzenie nr 2007/2004. Mimo zawiadomienia z dnia 11 lutego 2004 r. Zjednoczone Królestwo nie zostało dopuszczone do wzięcia udziału w przyjmowaniu tego rozporządzenia z tego powodu, iż stanowi ono rozwinięcie przepisów dorobku Schengen, w którym Zjednoczone Królestwo nie uczestniczy, zgodnie z decyzją Rady 2000/365.

33 Uważając, iż odmowa Rady w przedmiocie zezwolenia mu na wzięcie udziału w przyjmowaniu rozporządzenia nr 2007/2004 stanowi naruszenie art. 5 protokołu z Schengen, Zjednoczone Królestwo wniosło niniejszą skargę.

**Żądania stron**

34 Zjednoczone Królestwo wnosi do Trybunału o:

— stwierdzenie nieważności rozporządzenia nr 2007/2004;

— orzeczenie, na podstawie art. 231 WE, że po stwierdzeniu nieważności rozporządzenia nr 2007/2004 i do czasu uchwalenia nowych przepisów w tym przed-

miocie przepisy tego rozporządzenia pozostają w mocy w zakresie, w jakim nie wyłączają Zjednoczonego Królestwa z udziału w stosowaniu rozporządzenia, oraz

— obciążenie Rady kosztami postępowania.

35 Rada wnosi o oddalenie skargi i obciążenie Zjednoczonego Królestwa kosztami postępowania.

36 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 17 sierpnia 2005 r. Irlandia, Rzeczpospolita Polska i Republika Słowacka zostały dopuszczone do sprawy w charakterze interwenientów na poparcie żądań Zjednoczonego Królestwa, zaś Królestwo Hiszpanii oraz Komisja zostały dopuszczone do sprawy w charakterze interwenientów na poparcie żądań Rady.

**W przedmiocie skargi**

*Argumentacja stron*

37 Tytułem zarzutu głównego Zjednoczone Królestwo podnosi, że wykluczając je z procesu przyjmowania rozporządzenia nr 2007/2004, Rada oparła się na błędnej wykładni protokołu z Schengen i naruszyła postanowienie art. 5 tego protokołu.

38 W rzeczywistości bowiem nie można jego zdaniem uznać, iż system wprowadzony na mocy art. 5 protokołu z Schengen jest podporządkowany systemowi przewidzianemu w art. 4 tego protokołu. Artykuły 4 i 5 tego protokołu są od siebie niezależne, tak iż Zjednoczone Królestwo nie musi być uprzednio dopuszczone na mocy rzeczonego art. 4 do udziału w odpowiedniej części dorobku Schengen, aby móc uczestniczyć w środkach przyjmowanych w trybie owego art. 5.

39 W uzasadnieniu swego stanowiska Zjednoczone Królestwo podnosi między innymi, że przyjęta przez Radę wykładnia art. 4 i 5 protokołu z Schengen stoi w sprzeczności z ekonomiką i brzmieniem tych dwóch postanowień, że narusza ona sam charakter mechanizmu wprowadzonego na mocy owego art. 5 i że nie jest ona kompatybilna z deklaracją nr 46.

40 Ponadto zdaniem tego państwa członkowskiego, wykładnia ta pozbawia art. 5 protokołu z Schengen racji bytu, którą jest między innymi zapewnienie jak najszerszego uczestnictwa Zjednoczonego Królestwa i Irlandii w środkach przyjętych na podstawie dorobku Schengen, przy czym nie jest ona niezbędna ani dla zachowania skuteczności art. 7 protokołu w sprawie tytułu IV, ani dla zachowania integralności dorobku Schengen. Tak czy inaczej, wykładnia ta wywołuje nieproporcjonalne skutki w stosunku do stawianego celu i powoduje — wziąwszy pod uwagę fakt, iż jak wynika ze stosowanej przez nią aktualnie praktyki, Rada pojmuje w sposób „szeroki i niepewny" to, co oznacza wyrażenie „[p]ropozycje i inicjatywy formułowane na podstawie dorobku Schengen" — że mechanizm przewidziany w owym art. 5 mógłby funkcjonować w sposób niekompatybilny z zasadą pewności prawa oraz z podstawowymi zasadami rządzącymi wzmocnioną współpracą.

41 Pomocniczo Zjednoczone Królestwo podnosi, że gdyby przyjęta przez Radę wykładnia art. 4 i 5 protokołu z Schengen była właściwa, wyrażenie „[p]ropozycje i inicjatywy formułowane na podstawie dorobku Schengen" znajdujące się w art. 5 ust. 1 akapit pierwszy tego protokołu należałoby rozumieć jako obejmujące wyłącznie środki, które są nierozerwalnie związane z dorobkiem Schengen (środki „całkowicie Schengen"), takie jak środki zmieniające przepisy stanowiące część tego dorobku, do

których Zjednoczone Królestwo nie mogłoby przystąpić bez uprzedniego podpisania przepisów będących przedmiotem zmiany. Jednocześnie nie byłyby objęte zakresem stosowania tego postanowienia środki zaledwie „związane z Schengen", a mianowicie te, które choć zostały stworzone dla rozwinięcia lub osiągnięcia pewnych celów dorobku Schengen, nie są tak nierozerwalnie związane z tym dorobkiem, aby ich integralność była zagrożona, gdyby państwo członkowskie niebiorące udziału w owym dorobku mogło mimo tego uczestniczyć w przyjmowaniu takich środków. Prowadziłoby to do tego, że w momencie przyjmowania środków należących do tej drugiej kategorii stanowisko Zjednoczonego Królestwa nie podlegałoby postanowieniom tego protokołu, lecz w zależności od przypadku podlegałoby albo postanowieniom protokołu w sprawie tytułu IV, albo odpowiednim postanowieniom „trzeciego filaru". Ponieważ zaś rozporządzenie nr 2007/2004 powinno zostać zaliczone do tej właśnie kategorii środków, Zjednoczone Królestwo nie powinno było zostać wykluczone z przyjmowania tego rozporządzenia.

42 Rada twierdzi po pierwsze, że wbrew twierdzeniom Zjednoczonego Królestwa, celem art. 5 protokołu z Schengen nie jest przyznanie mu prawa, lecz zagwarantowanie państwom członkowskim uczestniczącym w całości dorobku Schengen tego, że ich działania nie będą narażane na szwank z powodu niechęci innych państw członkowskich do wzięcia w nich udziału. Brzmienie tego postanowienia potwierdza zresztą jej zdaniem tę wykładnie przez to, iż w przeciwieństwie do brzmienia art. 4 tego protokołu i art. 3 protokołu w sprawie tytułu IV postanowienie to nie przyznaje wprost takiego prawa.

43 Według Rady, przyjęta przez Zjednoczone Królestwo wykładnia art. 5 ust. 1 protokołu z Schengen mogłaby pozbawić procedurę przewidzianą w art. 4 tego protokołu wszelkiej skuteczności, albowiem gdyby na mocy tego artykułu odmówiono państwu członkowskiemu prawa do udziału w przyjmowaniu określonego środka, państwo to mogłoby mimo tego wziąć udział we wszelkich środkach rozwijających daną dziedzinę poprzez zastosowanie procedury przewidzianej w owym art. 5. W ten sposób nie można by było na przyszłość zagwarantować integralności dorobku Schengen, podobnie zresztą jak art. 7 protokołu w sprawie tytułu IV stanowiący, że art. 3 i 4 tego protokołu nie naruszają postanowień protokołu z Schengen, zostałby pozbawiony wszelkiej skuteczności.

44 Po drugie Rada twierdzi, że przeprowadzone przez Zjednoczone Królestwo rozróżnienie na środki „całkowicie Schengen" i środki, powiedzmy, jedynie „związane z Schengen" nie znajduje podstaw ani w prawie pierwotnym, ani w prawie wtórnym. Istotny w tym względzie jest fakt, że proponowana przez Zjednoczone Królestwo definicja środków „związanych z Schengen" wynika z niewłaściwego zrozumienia tego, co mogłoby stanowić zagrożenie dla integralności dorobku Schengen, oraz że sporne rozróżnienie stwarza niepotrzebną niepewność prawa przez to, iż pociąga za sobą rozbieżność w zakresie tego, co należy rozumieć pod pojęciem „środki rozwijające dorobek Schengen", gdy chodzi o przyjmowanie środka znajdującego zastosowanie do Republiki Islandii i Królestwa Norwegii z jednej strony, a do Zjednoczonego Królestwa i Irlandii z drugiej strony.

45 Po trzecie, Rada podkreśla, że jej stanowisko jest całkowicie spójne z zasadą proporcjonalności, jak również z zasadami znajdującymi zastosowanie w dziedzinie wzmocnionej współpracy. Z jednej bowiem strony autorzy traktatu nie są związani zasadą proporcjonalności. Z drugiej zaś strony postanowienia traktatów UE i WE rządzące wzmocnioną współpracą nie naruszają postanowień protokołu z Schengen.

46 Irlandia uważa, że przyjęta przez Zjednoczone Królestwo wykładnia art. 4 i 5 protokołu z Schengen jest zgodna z brzmieniem tych postanowień, a także odpowiada aktualnej praktyce stosowanej przez Radę w zakresie środków dotyczących dorobku Schengen, do udziału w których Zjednoczone Królestwo i Irlandia zostały dopuszczone. Wykładnia ta znajduje nadto poparcie w szeregu deklaracji dotyczących protokołu z Schengen załączonych do końcowego aktu traktatu z Amsterdamu. Co więcej, Rada nie jest jej zdaniem w stanie wykazać konkretnego ryzyka szkody, na jakie narażony byłby dorobek Schengen w przypadku udziału Zjednoczonego Królestwa w przyjęciu rozporządzenia nr 2007/2004.

47 Zdaniem Rzeczpospolitej Polskiej, mając na względzie nieostrość pojęcia „dorobku Schengen", trudno jednoznacznie stwierdzić, czy rozporządzenie nr 2007/2004 należy do tego dorobku, czy też stanowi ono zaledwie jego rozwinięcie. Niemniej

jednak sądzi ona, że rozporządzenie to stanowi raczej rozwinięcie owego dorobku. Tymczasem prawo Zjednoczonego Królestwa do wzięcia udziału w owych środkach rozwijających dorobek Schengen wynika jej zdaniem bezpośrednio z art. 5 protokołu z Schengen i nie jest uzależnione od uprzedniego wykonania art. 4 tego protokołu. Nie istnieją zresztą żadne przeszkody, aby dopuścić Zjednoczone Królestwo do uczestnictwa w przyjmowaniu tego rozporządzenia, skoro uczestnictwo to nie stanowiłoby zagrożenia ani dla integralności, ani dla funkcjonowania dorobku Schengen, ani tym bardziej dla jego wdrażania.

48 Zdaniem Republiki Słowackiej, prawo Zjednoczonego Królestwa do udziału w przyjmowaniu rozporządzenia nr 2007/2004 zależy od braku zagrożenia dla integralności i spójności już stosowanego dorobku Schengen. Ponieważ Rada odmówiła Zjednoczonemu Królestwu tego prawa, na niej spoczywa obowiązek udowodnienia, że udział tego państwa członkowskiego w przyjmowaniu tego rozporządzenia stanowi takie zagrożenie. Tymczasem w tym przypadku zagrożenie takie jej zdaniem nie istnieje.

49 Królestwo Hiszpanii uważa, że skarga Zjednoczonego Królestwa jest pozbawiona wszelkich podstaw. Z jednej strony bowiem główne żądanie Zjednoczonego Królestwa dotyczy przyznania mu hipotetycznego prawa na mocy postanowienia protokołu z Schengen, którego postanowienie to mu nie przyznaje. Przyjęta przez Zjednoczone Królestwo wykładnia pociągałaby niepodważalne niebezpieczeństwo dla środków już przyjętych dzięki wzmocnionej współpracy nawiązanej na mocy tego protokołu, albowiem naraziłaby ona na niebezpieczeństwo integralność i spójność dorobku Schengen. Z drugiej strony pomocnicze żądanie Zjednoczonego Królestwa nie uwzględnia faktu, iż to do kompetencji Rady należy określenie, które środki powinny być uważane za środki oparte na dorobku Schengen, nie zaś do państwa członkowskiego, które nie jest stroną układów Schengen, należy dokonywanie takowego określenia.

50 Komisja podkreśla, że cechą charakterystyczną wzmocnionej współpracy w ogólności, a dorobku Schengen w szczególności jest ich integralność. Zachowanie

i ochrona tej integralności oraz spójność dorobku Schengen stanowią zatem kwestie zasadnicze. Wprawdzie protokół z Schengen przewiduje częściowe uczestnictwo państwa członkowskiego, które nie jest stroną układów z Schengen, jednak nie idzie on aż tak daleko, by przyznawać danym państwom członkowskim wybór „à la carte", który prowadziłby do stworzenia swego rodzaju patchworku uczestnictwa i zobowiązań.

51 Zdaniem Komisji, przyjęta przez Zjednoczone Królestwo wykładnia art. 4 i 5 protokołu z Schengen jest sprzeczna zarówno z ekonomiką, jak i logiką tego protokołu i stanowi zagrożenie dla spójności i integralności dorobku Schengen.

52 Uważa ona ponadto, że znajdujące się w art. 5 ust. 1 akapit pierwszy protokołu z Schengen wyrażenie „na podstawie dorobku Schengen" nie dotyczy pojęcia „szerokiego i niepewnego" środków, które mogą być przyjmowane przez państwa członkowskie biorące udział w działaniu wzmocnionej współpracy, skoro decyzja kwalifikująca określony środek jako przyjmowany „na podstawie dorobku Schengen" niczym się nie różni od decyzji mającej na celu określenie właściwej podstawy prawnej do przyjęcia wspólnotowego aktu prawnego.

53 Komisja stwierdza na koniec, że mając na względzie szczególny charakter Agencji, jej utworzenie stanowi środek „całkowicie Schengen" w rozumieniu, jakie Zjednoczone Królestwo nadaje temu pojęciu, oraz że owo utworzenie jest nierozerwalnie związane z dorobkiem Schengen. Nadto Agencja jest związana z taką dziedziną rzeczonego dorobku, w której Zjednoczone Królestwo postanowiło nie uczestniczyć. Dlatego też zasadne jest niedopuszczenie go do wzięcia udziału w przyjmowaniu rozporządzenia nr 2007/2004.

*Ocena Trybunału*

54 Dla rozpatrzenia argumentacji przywołanej w ramach zarzutu głównego przez Zjednoczone Królestwo należy zbadać, czy wykładni art. 5 ust. 1 akapit drugi protokołu z Schengen należy dokonywać w ten sposób, że postanowienie to stosuje się jedynie do propozycji i inicjatyw opartych na jednej z dziedzin dorobku Schengen, do udziału w których Zjednoczone Królestwo lub Irlandia zostały dopuszczone w trybie art. 4 tego protokołu, czy też raczej — jak twierdzi Zjednoczone Królestwo — te dwa postanowienia powinny być uważane za niezależne od siebie nawzajem.

55 W tym celu istotne jest uwzględnienie nie tylko brzmienia spornych postanowień, ale również ich ekonomiki, kontekstu, w jaki się wpisują, stawianych przed nimi celów oraz ich skuteczności.

56 W niniejszym przypadku należy stwierdzić, że art. 1 protokołu z Schengen upoważnił trzynaście państw członkowskich do ustanowienia między sobą wzmocnionej współpracy w dziedzinach objętych zakresem stosowania dorobku Schengen w zakresie wiążącym te państwa. Nadto z art. 2 tego protokołu wynika, że wszystkie środki przyjęte w ramach wdrażania owej wzmocnionej współpracy powinny być uważane za stanowiące nierozerwalną część tego dorobku, który musi zresztą, zgodnie z art. 8 tego protokołu, zostać w pełni przyjęty przez wszystkie państwa kandydujące do przystąpienia.

57 Ponieważ Zjednoczone Królestwo i Irlandia jako jedyne nie wzięły udziału w układach z Schengen, które stanowią podstawę owej wzmocnionej współpracy, te dwa państwa znajdują się w szczególnej sytuacji, którą protokół z Schengen uwzględnił w dwojaki sposób.

58 Z jednej strony, jak stanowi art. 4 protokołu z Schengen, protokół ten zastrzega na rzecz tych dwóch państw możliwość wystąpienia w każdej chwili z wnioskiem o zastosowanie wobec nich wszystkich lub niektórych przepisów tego dorobku w brzmieniu, w jakim obowiązują one w dacie złożenia wniosku dotyczącego uczestnictwa. Z drugiej strony, w myśl art. 5 ust. 1 akapit drugi, protokół ten zastrzega dla tych państw członkowskich uprawnienie do nieuczestniczenia w propozycjach i inicjatywach formułowanych na podstawie tego dorobku.

59 Choć te dwa postanowienia dotyczą zatem dwóch odmiennych aspektów dorobku Schengen, wszak z tego jednego stwierdzenia nie można skutecznie wnioskować, że powinny być one uważane za niezależne od siebie nawzajem.

60 Jak wynika bowiem z użytego w art. 5 ust. 1 akapit pierwszy protokołu z Schengen wyrażenia „propozycje i inicjatywy formułowane na podstawie dorobku Schengen", środki objęte zakresem stosowania tego postanowienia bazują na dorobku Schengen w rozumieniu art. 4 tego protokołu i stanowią jedynie wykonanie tego dorobku lub jego dalsze rozwinięcie.

61 Logiczne jest zatem, że takie środki powinny być zgodne z postanowieniami, których wykonanie stanowią lub które rozwijają, tak iż zakładają one akceptację zarówno owych postanowień, jak i zasad, które leżą u ich podstaw.

62 Wynika z tego, że uczestnictwo państwa członkowskiego w przyjmowaniu środka w trybie art. 5 ust. 1 protokołu z Schengen jest możliwe tylko w zakresie, w jakim państwo to zaciągnęło zobowiązania w dziedzinie dorobku Schengen, w który wpisuje się przyjmowany środek lub którego rozwój środek ten stanowi.

63 W tych okolicznościach, ponieważ art. 4 protokołu z Schengen przewiduje możliwość przystąpienia Zjednoczonego Królestwa i Irlandii do dorobku Schengen, państwa te nie mogą zostać dopuszczone do wzięcia udziału w przyjęciu środka w trybie art. 5 ust. 1 tego protokołu bez uprzedniego uzyskania zgody Rady na objęcie ich dziedziną dorobku, która stanowi podstawę owego środka.

64 Co więcej, powyższa wykładnia jest zgodna z celem, jaki zamierza osiągnąć zarówno art. 4 protokołu z Schengen, jak i art. 5 tego protokołu, a także jest w stanie zagwarantować pełną skuteczność każdego z powyższych postanowień.

65 W istocie wykładnia ta nie stwarza żadnego zagrożenia dla zastrzeżonej dla Zjednoczonego Królestwa i Irlandii w art. 5 ust. 1 akapit drugi protokołu z Schengen możliwości dokonania wyboru nieuczestniczenia w przyjmowaniu środków wdrażających lub rozwijających te części dorobku, do których stosowania owe państwa członkowskie zostały dopuszczone, mimo iż państwa te mają możliwość wnioskowania o zastosowanie w stosunku do nich całości lub części dorobku Schengen.

66 Nadto taka wykładnia umożliwia uwzględnienie zarówno brzmienia, jak i celu art. 4 protokołu z Schengen, albowiem elastyczność zaoferowana tym dwóm państwom członkowskim przez art. 5 tego protokołu w zakresie swobody wyboru przystąpienia bądź też nieprzystąpienia do stosowania środków wdrażających lub rozwijających dorobek Schengen jest w stanie pokonać opory, które państwa te w braku takiej możliwości wyboru mogłyby mieć przed zaakceptowaniem przepisów dorobku Schengen, przez co jest w stanie zachęcić je do korzystania na ile to tylko możliwe z zastrzeżonego dla nich w owym art. 4 uprawnienia.

67 Natomiast wykładnia przyjęta przez Zjednoczone Królestwo skutkuje jej zdaniem pozbawieniem art. 4 protokołu z Schengen wszelkiej skuteczności, albowiem

Zjednoczone Królestwo i Irlandia mogłyby uczestniczyć we wszystkich propozycjach i inicjatywach formułowanych na podstawie dorobku Schengen w trybie art. 5 ust. 1 tego protokołu, nawet gdyby owe państwa członkowskie nie zobowiązały się do stosowania właściwych przepisów tego dorobku bądź nie zostały dopuszczone do udziału w nich w trybie art. 4 akapit drugi tego protokołu. Jak wszakże wynika z deklaracji nr 45, rzeczony art. 4 ma istotne znaczenie w ramach systemu wprowadzonego na mocy protokołu w zakresie, w jakim ma on na celu zapewnienie jak najszerszego uczestnictwa w dorobku Schengen wszystkich państw członkowskich.

68 Mając na względzie te rozważania, należy dojść do wniosku, że przyjęta przez Zjednoczone Królestwo wykładnia art. 5 ust. 1 akapit drugi protokołu z Schengen nie zasługuje na uwzględnienie i że postanowienie to należy rozumieć jako stosujące się jedynie do propozycji i inicjatyw opartych na jednej z dziedzin dorobku Schengen, do udziału w których Zjednoczone Królestwo lub Irlandia zostały dopuszczone w trybie art. 4 tego protokołu.

69 Wykładnię tę potwierdza zresztą art. 8 ust. 2 decyzji 2000/365, z którego również wynika, że uczestnictwo w propozycjach i inicjatywach formułowanych na podstawie dorobku Schengen jest możliwe jedynie wtedy, gdy przepisy tego dorobku, do których odnoszą się owe propozycje i inicjatywy, znajdują zastosowanie w pragnącym w nich uczestniczyć państwie członkowskim, co oznacza, że państwo to uprzednio zobowiązało się do stosowania rzeczonego dorobku.

70 W niniejszym stanie faktycznym nie ulega wątpliwości, że Zjednoczone Królestwo nie zobowiązało się do stosowania tej dziedziny dorobku Schengen, w której ramy wpisuje się rozporządzenie nr 2007/2004, a mianowicie dziedziny obejmującej przekraczanie granic zewnętrznych.

71 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że odmawiając Zjednoczonemu Królestwu prawa do wzięcia udziału w przyjmowaniu rozporządzenia nr 2007/2004 ze względu na to, iż to państwo członkowskie nie zostało uprzednio dopuszczone do udziału w dziedzinie współpracy, w której ramy wpisuje się to rozporządzenie, Rada nie dokonała błędnej wykładni i błędnego stosowania art. 5 ust. 1 akapit drugi protokołu z Schengen.

72 W konsekwencji argumentacja przytoczona w ramach zarzutu głównego przez Zjednoczone Królestwo w uzasadnieniu niniejszej skargi o stwierdzenie nieważności podlega oddaleniu jako bezzasadna.

73 Co się tyczy argumentacji przedstawionej pomocniczo przez Zjednoczone Królestwo, należy przede wszystkim zauważyć, że rozróżnienie dokonane przez rzeczone państwo członkowskie na środki, które określa ono jako „całkowicie Schengen", i środki określone jako „związane z Schengen" nie znajduje podstaw ani w traktatach UE i WE, ani we wspólnotowym prawie wtórnym.

74 Należy następnie stwierdzić, że choć Zjednoczone Królestwo podważa kwalifikację przeprowadzoną przez Radę, samo jednocześnie przyznaje, że rozporządzenie nr 2007/2004 wiąże się z przepisami dorobku Schengen, uznając, że chodzi jednak o środek „związany z Schengen".

75 Mimo tych rozważań i okoliczności, że w niniejszym stanie faktycznym podobno błędna kwalifikacja zarzucana Radzie nie jest bezpośrednio związana z wyborem podstawy prawnej, na której przyjęto rozporządzenie nr 2007/2004, a mianowicie art. 62 pkt 2 lit. a) i art. 66 WE, należy stwierdzić, że podobnie jak wybór podstawy prawnej aktu wspólnotowego, zakwalifikowanie rozporządzenia nr 2007/2004 przez Radę jako środka rozwijającego przepisy dorobku Schengen miało pośredni wpływ na określenie przepisów dorobku Schengen rządzących postępowaniem przyjmowania tego rozporządzenia, a przez to również na możliwość wzięcia udziału w tym postępowaniu przez Zjednoczone Królestwo.

76 Ponieważ bowiem skorzystanie przez Zjednoczone Królestwo z uprawnienia wzięcia udziału w przyjęciu projektu przedstawionego na podstawie postanowień tytułu IV traktatu WE nie jest — w myśl art. 3 ust. 1 protokołu w sprawie owego tytułu IV — uzależnione od spełnienia żadnej innej przesłanki poza dochowaniem terminu zawiadomienia ustanowionego w tym postanowieniu, kwalifikacja rozporządzenia nr 2007/2004 jako środka rozwijającego przepisy dorobku Schengen miała pośredni wpływ na prawa przyznane temu państwu członkowskiemu.

77 Mając na względzie to stwierdzenie i przeprowadzając rozumowanie analogiczne do tego, które stosuje się w przypadku wyboru podstawy prawnej aktu wspólnotowego, należy stwierdzić, że w sytuacji takiej jak ta tu rozpatrywana kwalifikacja aktu wspólnotowego jako propozycji lub inicjatywy formułowanej na podstawie dorobku Schengen w rozumieniu art. 5 ust. 1 akapit pierwszy protokołu z Schengen musi opierać się na obiektywnych czynnikach, które mogą zostać poddane kontroli sądowej, do których należą w szczególności cel i treść aktu (zob. wyrok z dnia 11 czerwca 1991 r. w sprawie C-300/89 Komisja przeciwko Radzie, zwany wyrokiem w sprawie „Dwutlenek tytanu", Rec. str. I-2867, pkt 10, wyroki z dnia 13 września 2005 r. w sprawie C-176/03 Komisja przeciwko Radzie, Zb.Orz. str. I-7879, pkt 45 oraz z dnia 23 października 2007 r. w sprawie C-440/05 Komisja przeciwko Radzie, Zb.Orz. str. I-9097, pkt 61).

78 To w świetle tych rozważań należy zbadać, czy — jak twierdzi Zjednoczone Królestwo — Rada nie miała podstaw do zakwalifikowania rozporządzenia nr 2007/2004 jako środka rozwijającego przepisy dorobku Schengen.

79 W kwestii celu rozporządzenia nr 2007/2004 z trzech pierwszych motywów tego rozporządzenia oraz z jego art. 1 ust. 1 i 2 wynika, że celem tego rozporządzenia jest poprawa zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi oraz ułatwienie i poprawienie skuteczności stosowania wspólnych zasad w zakresie norm i procedur kontroli na tych granicach.

80 Co się tyczy treści rozporządzenia nr 2007/2004, należy stwierdzić, że jak wynika z motywu trzeciego i z art. 2 tego rozporządzenia, do zadań utworzonej na jego mocy Agencji należy między innymi koordynacja współpracy operacyjnej między państwami członkowskimi w dziedzinie zarządzania granicami zewnętrznymi, wspomaganie państw członkowskich w szkoleniach krajowych funkcjonariuszy straży granicznych oraz w razie potrzeby udzielanie państwom członkowskim zwiększonej pomocy technicznej i operacyjnej na granicach zewnętrznych.

81 W tym względzie należy stwierdzić z całą stanowczością, że wspólne zasady, do których odwołuje się rozporządzenie nr 2007/2004 i które podlegają wykonywaniu w ramach zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi, zostały określone we wspólnym podręczniku przyjętym przez komitet wykonawczy ustanowiony na mocy KWUS (Dz.U. 2002, C 313, str. 97).

82 Jak wynika z motywu pierwszego rozporządzenia Rady (WE) nr 790/2001 z dnia 24 kwietnia 2001 r. zastrzegającego dla Rady uprawnienia wykonawcze w odniesieniu do niektórych szczegółowych przepisów i procedur praktycznych przeprowadzania kontroli granicznej i nadzoru (Dz.U. L 116, str. 5), podręcznik ten został ustanowiony w celu wdrożenia postanowień rozdziału 2 zatytułowanego „Przekraczanie granic zewnętrznych", usytuowanego w ramach tytułu II KWUS, i stanowi on część dorobku Schengen w rozumieniu art. 1 protokołu z Schengen, zgodnie z art. 1 decyzji Rady 1999/435/WE z dnia 20 maja 1999 r. dotyczącej definicji dorobku Schengen do celów określenia, zgodnie ze stosownymi postanowieniami traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską i traktatu o Unii Europejskiej, podstawy prawnej dla każdego z postanowień lub decyzji stanowiących dorobek Schengen (Dz.U. L 176, str. 1).

83 Istotne jest przypomnienie jednocześnie, że zarówno z tytułu, jak i z akapitu czwartego preambuły układu z Schengen oraz z jego art. 17 wynika, iż zasadniczym celem tego układu jest zniesienie kontroli na wspólnych granicach państw członkowskich i przesunięcie ich na granice zewnętrzne tych państw. Znaczenie tego celu w ramach układów z Schengen uwypukla pozycja, jaką zajmują w KWUS postanowienia dotyczące przekraczania granic zewnętrznych, oraz okoliczność, że w myśl art. 6 i 7

KWUS kontrole na granicach zewnętrznych powinny być przeprowadzane zgodnie z jednolitymi zasadami, stąd państwa członkowskie muszą ustanowić między sobą ścisłą i stałą współpracę pozwalającą na skuteczne przeprowadzanie tych kontroli.

84 Wynika stąd, iż kontrole osób na granicach zewnętrznych państw członkowskich, a tym samym skuteczne wdrażanie wspólnych zasad dotyczących norm i procedur tych kontroli, powinny być uważane za elementy należące do dorobku Schengen.

85 Dlatego też, jak wynika z pkt 79 i 80 niniejszego wyroku, zarówno celem, jak i przedmiotem rozporządzenia nr 2007/2004 jest ulepszenie tych kontroli, stąd rozporządzenie to należy uznać za stanowiące środek przyjęty na podstawie dorobku Schengen w rozumieniu art. 5 ust. 1 akapit pierwszy protokołu z Schengen.

86 W tych okolicznościach Rada zasadnie zakwalifikowała rozporządzenie nr 2007/2004 do środków rozwijających przepisy dorobku Schengen.

87 Wynika z tego, że argumentacja przywołana pomocniczo przez Zjednoczone Królestwo także nie zasługuje na uwzględnienie.

88 W związku z powyższym przedstawione przez Zjednoczone Królestwo żądania stwierdzenia nieważności rozporządzenia nr 2007/2004 nie mogą zostać uwzględnione, a w konsekwencji bezprzedmiotowe staje się orzekanie przez Trybunał w przedmiocie żądania tego państwa dotyczącego utrzymania w mocy skutków tego rozporządzenia.

89 W tych okolicznościach należy oddalić skargę wniesioną przez Zjednoczone Królestwo.

**W przedmiocie kosztów**

90 Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Rada wniosła o obciążenie Zjednoczonego Królestwa kosztami postępowania, a to przegrało sprawę, należy obciążyć je kosztami postępowania. Zgodnie z art. 69 § 4 akapit pierwszy tego regulaminu, państwa członkowskie i instytucje, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenientów, poniosą własne koszty.

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

**1) Skarga zostaje oddalona.**

**2) Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej zostaje obciążone kosztami postępowania.**

**3) Królestwo Hiszpanii, Irlandia, Rzeczpospolita Polska, Republika Słowacka oraz Komisja Wspólnot Europejskich ponoszą własne koszty.**

Podpisy