OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
VERICY TRSTENJAK
przedstawiona w dniu 10 lipca 2007 r. [1]

I — Wstęp

1. Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (zwane dalej „Zjednoczonym Królestwem") wnosi na podstawie art. 230 WE skargę o stwierdzenie nieważności rozporządzenia Rady (WE) nr 2252/2004 z dnia 13 grudnia 2004 r. w sprawie norm dotyczących zabezpieczeń i danych biometrycznych w paszportach i dokumentach podróży wydawanych przez państwa członkowskie (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 2252/2004") [2].

2. Niniejsze postępowanie ma związek ze sprawą C-77/05, w której Zjednoczone Królestwo wnosi o stwierdzenie 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 (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 2007/2004") [3]. Trybunał nie podjął decyzji o połączeniu tych dwóch spraw. Rozpatruje je jedynie jako sprawy powiązane dotyczące tej samej problematyki. W dniu 13 marca 2007 r. odbyła się wspólna rozprawa w obydwu sprawach.

3. W obydwu sprawach po raz pierwszy zostało podniesione przed Trybunałem pytanie dotyczące wykładni protokołu w sprawie dorobku Schengen włączonego w ramy Unii Europejskiej, stanowiącego część protokołów dołączonych do Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Poza tą wykładnią pojawia się szerszy problem zakresu zjawiska, jakim jest wzmocniona współpraca w strukturze Unii Europejskiej.

II — Ramy prawne

A — *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*

4. Artykuły 61 WE–69 WE, które znajdują się w części trzeciej w tytule IV traktatu

1 — Język oryginału: słoweński.
2 — Dz.U. L 385, str. 1.
3 — Dz.U. L 349, str. 1.

WE, są zatytułowane „Wizy, azyl, imigracja i inne polityki związane ze swobodnym przepływem osób".

5. Artykuł 62 WE stanowi: „Rada, stanowiąc zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 67, przyjmuje w ciągu 5 lat od chwili wejścia w życie traktatu z Amsterdamu:

[…]

2) środki dotyczące przekraczania granic zewnętrznych państw członkowskich:

a) normy i procedury, których powinny przestrzegać państwa członkowskie przy wykonywaniu kontroli osób na tych granicach […]".

6. Artykuł 69 WE stanowi: „Niniejszy tytuł stosuje się z zastrzeżeniem postanowień Protokołu w sprawie stanowiska Zjednoczonego Królestwa i Irlandii oraz Protokołu w sprawie stanowiska Danii i bez uszczerbku dla Protokołu w sprawie stosowania niektórych aspektów artykuł 14 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską do Zjednoczonego Królestwa i Irlandii".

7. Zgodnie z art. 311 WE: „Protokoły załączone do niniejszego traktatu za wspólnym porozumieniem państw członkowskich stanowią jego integralną część".

B — *Protokół włączający dorobek Schengen w ramy Unii Europejskiej*

8. Protokół (nr 2) włączający dorobek Schengen w ramy Unii Europejskiej (zwany dalej „protokołem Schengen") stanowi jeden z protokołów załączonych do Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską; został dodany do prawa pierwotnego traktatem z Amsterdamu.

9. Zgodnie z art. 1 protokołu Schengen Królestwo Belgii, Królestwo Danii, Republika Federalna Niemiec, Republika Grecka, Republika Hiszpanii, Republika Francuska, Republika Włoska, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Królestwo Austrii, Republika Portugalska, Republika

Finlandii i Królestwo Szwecji, sygnatariusze układów z Schengen, są upoważnieni do ustanowienia między sobą wzmocnionej współpracy w dziedzinach objętych tymi układami i postanowieniami z nimi związanymi, wymienionymi w załączniku do niniejszego protokołu, zwanymi dalej „dorobkiem Schengen". Współpraca ta jest prowadzona w ramach prawnych i instytucjonalnych Unii Europejskiej i z poszanowaniem stosownych postanowień Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

10. Artykuł 2 ust. 1 protokołu Schengen stanowi: „Z chwilą wejścia w życie traktatu z Amsterdamu dorobek Schengen, w tym decyzje Komitetu Wykonawczego utworzonego na mocy układów z Schengen, które zostały wydane przed tą datą, stosuje się bezzwłocznie do trzynastu państw członkowskich wymienionych w art. 1, bez uszczerbku dla ust. 2 niniejszego artykułu. Z tą chwilą Rada zastępuje wspomniany Komitet Wykonawczy".

11. Artykuł 3 protokołu Schengen stanowi: „W wyniku postanowienia, o którym mowa w artykule 2 ustęp 1 akapit drugi, Dania zachowuje te same prawa i obowiązki wobec innych sygnatariuszy układów z Schengen jak przed tym postanowieniem w odniesieniu do tych części dorobku Schengen, które uznaje się za mające podstawę prawną w tytule IV Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską".

12. Zgodnie z art. 4 protokołu Schengen:

„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".

13. Artykuł 5 protokołu 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".

14. Artykuł 6 tego protokołu stanowi, że „Republika Islandii i Królestwo Norwegii są włączone we wprowadzanie w życie dorobku Schengen i w jego dalszy rozwój na podstawie układu podpisanego w Luksemburgu 19 grudnia 1996 roku".

15. Artykuł 8 tego protokołu stanowi, że 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.

16. Dorobek Schengen został zdefiniowany w załączniku do protokołu Schengen. Zgodnie z tym załącznikiem na ten dorobek składa się układ podpisany w Schengen w dniu 14 czerwca 1985 r. między rządami państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec i Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach; konwencja wykonawcza do układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, podpisana w dniu 19 czerwca 1990 r. między Królestwem Belgii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Francuską, Wielkim Księstwem Luksemburga i Królestwem Niderlandów oraz Akt końcowy i dołączone deklaracje wspólne; protokoły i układy o przystąpieniu do układu z 1985 r. oraz do konwencji wykonawczej z 1990 r., zawarte z Włochami, Hiszpanią i Portugalią, Grecją, Austrią oraz Danią, Finlandią i Szwecją; oraz dołączone akty i deklaracje końcowe oraz decyzje i deklaracje przyjęte przez Komitet Wykonawczy, utworzony na mocy konwencji wykonawczej z 1990 r., oraz akty przyjęte w celu wprowadzenia w życie konwencji przez organy, którym Komitet Wykonawczy przyznał uprawnienia decyzyjne.

C — *Protokół w sprawie stanowiska Zjednoczonego Królestwa i Irlandii*

17. Protokół w sprawie stanowiska Zjednoczonego Królestwa i Irlandii (zwany dalej

„protokołem w sprawie tytułu IV"), który jest także załączony do Traktatu Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, reguluje współpracę między tymi dwoma państwami członkowskimi w przypadku propozycji zgłaszanych w ramach tytułu IV.

18. Artykuł 1 tego protokołu stanowi, że „z zastrzeżeniem artykułu 3 Zjednoczone Królestwo i Irlandia nie uczestniczą w przyjmowaniu przez Radę środków objętych tytułem IV Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską […]".

19. Zgodnie z art. 2 protokołu w sprawie tytułu IV:

„Na mocy artykułu 1 i z zastrzeżeniem artykułów 3, 4 i 6, Zjednoczonego Królestwa lub Irlandii nie wiążą ani nie mają do nich zastosowania postanowienia tytułu IV Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, środki przyjęte na podstawie tego tytułu, postanowienia jakiejkolwiek umowy międzynarodowej zawartej przez Wspólnotę w wykonaniu tego tytułu, ani orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości interpretujące te postanowienia lub środki. Postanowienia te, środki lub orzeczenia w niczym nie naruszają kompetencji, praw i obowiązków tych państw. Postanowienia te, środki lub orzeczenia w niczym nie zmieniają dorobku wspólnotowego i nie stanowią części prawa wspólnotowego w zakresie, w jakim stosują się do Zjednoczonego Królestwa i Irlandii".

20. Artykuł 3 protokołu w sprawie tytułu IV stanowi:

„1. Zjednoczone Królestwo lub Irlandia mogą pisemnie notyfikować Przewodniczącemu Rady, w terminie trzech miesięcy od przedstawienia Radzie propozycji lub inicjatywy w wykonaniu tytułu IV Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, 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".

21. Artykuł 4 protokołu w sprawie tytułu IV stanowi:

„Zjednoczone Królestwo lub Irlandia może, w każdym czasie po przyjęciu środka przez Radę, stosownie do tytułu IV Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, notyfikować Radzie i Komisji swój zamiar przyjęcia

tego środka. W tym przypadku procedura przewidziana w artykule 11 ustęp 3 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską stosuje się mutatis mutandis".

22. Artykuł 7 protokołu w sprawie tytułu IV stanowi, że artykuły 3 i 4 nie naruszają protokołu włączającego dorobek Schengen w ramy Unii Europejskiej.

D — *Protokół w sprawie stanowiska Danii*

23. Artykuł 5 protokołu w sprawie stanowiska Danii, który również jest załączony do Traktatu Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, stanowi:

„1. Dania podejmuje decyzję, w terminie sześciu miesięcy po podjęciu przez Radę decyzji w sprawie propozycji lub inicjatywy mającej na celu rozwój dorobku Schengen, stosownie do postanowień tytułu IV Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, czy dokona transpozycji tej decyzji do swego prawa krajowego. Jeżeli podejmie taką decyzję, to decyzja ta tworzy zobowiązanie prawa międzynarodowego między Danią i innymi państwami członkowskimi wymienionymi w artykule 1 protokołu włączającego dorobek Schengen w ramy Unii Europejskiej oraz Irlandią lub Zjednoczonym Królestwem, jeżeli te państwa członkowskie uczestniczą w stosownych dziedzinach współpracy.

2. Jeżeli Dania podejmie decyzję, że nie dokona transpozycji decyzji Rady w rozumieniu ustępu 1, państwa członkowskie wymienione w artykule 1 protokołu włączającego dorobek Schengen w ramy Unii Europejskiej rozważą, jakie właściwe środki należy podjąć".

E — *Deklaracje dołączone do traktatu z Amsterdamu*

24. Zgodnie z deklaracją w sprawie artykułu 4 protokołu włączającego dorobek Schengen w ramy Unii Europejskiej (deklaracja nr 45):

„Wysokie Umawiające się Strony wzywają Radę do zażądania opinii Komisji przed wydaniem decyzji co do wniosku sformułowanego na mocy artykułu 4 protokołu

włączającego dorobek Schengen w ramy Unii Europejskiej przez Irlandię lub Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej w sprawie uczestniczenia w części lub całości przepisów dorobku Schengen.

Zobowiązują się one 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".

25. Zgodnie z deklaracją w sprawie artykułu 5 protokołu włączającego dorobek Schengen w ramy Unii Europejskiej (deklaracja nr 46):

„Wysokie Umawiające się Strony zobowiązują się do uczynienia wszystkiego, aby możliwe było działanie wszystkich państw członkowskich w dziedzinach objętych dorobkiem Schengen, w szczególności w zakresie, w jakim Irlandia lub Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej przyjęły całość lub część przepisów tego dorobku, stosownie do artykułu 4 protokołu włączającego dorobek Schengen w ramy Unii Europejskiej".

F — *Rozporządzenie nr 2252/2004*

26. Zgodnie z motywem drugim rozporządzenia nr 2252/2004:

„Minimalne normy dotyczące zabezpieczeń w odniesieniu do paszportów zostały wprowadzone rezolucją przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie w dniu 17 października 2000 r. […]. Obecnie należy rozwinąć tę rezolucję poprzez wprowadzenie środka wspólnotowego w celu określenia wzmocnionych, zharmonizowanych norm dotyczących zabezpieczeń służących ochronie paszportów i dokumentów podróży przed fałszerstwami. Jednocześnie paszport lub dokument podróży powinien zawierać identyfikatory biometryczne w celu zapewnienia niebudzącego wątpliwości związku pomiędzy dokumentem a jego prawowitym posiadaczem".

27. Zgodnie z motywem trzecim tego rozporządzenia:

„Harmonizacja zabezpieczeń oraz włączenie identyfikatorów biometrycznych, biorąc pod uwagę przyszłe ustalenia na szczeblu europejskim, jest ważnym krokiem w kierunku zastosowania nowych elementów, które w większym stopniu zabezpieczają dokumenty podróży oraz w wiarygodny sposób

określają związek między posiadaczem a jego paszportem oraz dokumentem podróży, co stanowi istotny czynnik w dziedzinie ochrony przed ich bezprawnym użyciem. Należy wziąć pod uwagę wymogi Międzynarodowej Organizacji Lotnictwa Cywilnego (ICAO), w szczególności zawarte w dokumencie 9303 dotyczącym dokumentów podróży nadających się do odczytu maszynowego".

28. Stosownie do motywu czwartego tego rozporządzenia:

„Niniejsze rozporządzenie ogranicza się do harmonizacji zabezpieczeń, z uwzględnieniem identyfikatorów biometrycznych wprowadzanych do paszportów i dokumentów podróży państw członkowskich. Wyznaczenie władz i organów uprawnionych do dostępu do danych zawartych w nośniku pamięci dokumentów następuje na mocy przepisów krajowych z zastrzeżeniem stosownych przepisów prawa wspólnotowego, prawa Unii Europejskiej oraz umów międzynarodowych".

29. Zgodnie z motywem jedenastym rozporządzenia nr 2252/2004 „[…] rozporządzenie stanowi rozwinięcie przepisów dorobku Schengen, w którym Zjednoczone Królestwo nie uczestniczy, zgodnie z decyzją Rady 2000/365/WE z dnia 29 maja 2000 r. dotyczącą wniosku Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej o zastosowanie wobec niego niektórych przepisów dorobku Schengen. Zjednoczone Królestwo nie bierze zatem udziału w przyjęciu niniejszego rozporządzenia i nie jest nim związane, ani nie jest objęte jego stosowaniem".

30. Artykuł 1 rozporządzenia nr 2252/2004 stanowi:

„1. Paszporty i dokumenty podróży wydawane przez państwa członkowskie spełniają minimalne normy dotyczące zabezpieczeń określone w załączniku.

2. Paszporty oraz dokumenty podróży zawierają nośnik pamięci, w którym znajduje się obraz twarzy. Państwa członkowskie mogą również dołączyć odciski palców w interoperacyjnych formatach. Dane są zabezpieczane, a nośnik pamięci posiada wystarczającą pojemność i wydajność, aby zagwarantować integralność, autentyczność i poufność tych danych.

3. Niniejsze rozporządzenie ma zastosowanie do paszportów i dokumentów podróży wydawanych przez państwa członkowskie. Nie ma ono zastosowania do dowodów osobistych wystawianych przez państwa członkowskie swoim obywatelom lub do paszportów tymczasowych i dokumentów podróży, których okres ważności wynosi 12 miesięcy lub jest krótszy".

31. Artykuł 2 rozporządzenia nr 2252/2004 stanowi:

„Dodatkowe wymogi techniczne dotyczące paszportów, odnoszące się do następujących kwestii, ustanawia się zgodnie z procedurą, o której mowa w art. 5 ust. 2:

a) dodatkowe zabezpieczenia i wymagania, łącznie z normami dotyczącymi wzmocnionej ochrony przed fałszowaniem, podrabianiem oraz przerabianiem;

b) wymogi techniczne dotyczące nośnika pamięci zawierającego cechy biometryczne i jego zabezpieczenia, w tym zapobiegania nieuprawnionemu dostępowi;

c) wymagania dotyczące jakości i wspólnych norm w zakresie obrazu twarzy i odcisków palców".

32. Zgodnie z art. 3 tego rozporządzenia:

„1. Zgodnie z procedurą, o której mowa w art. 5 ust. 2, można podjąć decyzję o objęciu tajemnicą i niepublikowaniu wymogów, o których mowa w art. 2. W takim wypadku są one udostępniane wyłącznie wyznaczonym przez państwa członkowskie organom odpowiedzialnym za druk oraz osobom należycie upoważnionym przez państwo członkowskie lub Komisję.

2. Każde państwo członkowskie wyznacza jeden organ odpowiedzialny za drukowanie paszportów i dokumentów podróży. Nazwę tego organu przekazuje do wiadomości Komisji oraz innych państw członkowskich. Ten sam organ może zostać wyznaczony przez dwa lub więcej państw członkowskich. Każde państwo członkowskie jest uprawnione do zmiany wyznaczonego przez siebie organu. Powiadamia ono o tym, w stosowym trybie, Komisję i pozostałe państwa członkowskie".

III — Okoliczności faktyczne i postępowanie

33. W dniu 18 lutego 2004 r. Komisja przedłożyła Radzie wniosek w sprawie rozporządzenia nr 2252/2004.

34. W dniu 19 maja 2004 r. Zjednoczone Królestwo notyfikowało Radzie zamiar uczestniczenia w przyjmowaniu projektu rozporządzenia na mocy art. 5 ust. 1 protokołu Schengen.

35. Pomimo notyfikacji Zjednoczonego Królestwa Rada przyjęła w dniu 13 grudnia 2004 r. rozporządzenie nr 2252/2004, ponieważ wniosek w sprawie rozporządzenia nr 2252/2004 należał, jej zdaniem, do wniosków i inicjatyw sformułowanych na podstawie tej części dorobku Schengen, w której Zjednoczone Królestwo nie uczestniczy zgodnie z decyzją Rady 2000/365/WE [4].

36. Zjednoczone Królestwo, uznając, że uniemożliwienie mu uczestniczenia w przyjęciu rozporządzenia nr 2252/2004 stanowiło naruszenie art. 5 protokołu Schengen, w dniu 17 lutego 2005 r. wniosło skargę o stwierdzenie nieważności.

37. Republika Irlandii i Republika Słowacka są interwenientami w postępowaniu po stronie Zjednoczonego Królestwa.

4 — Decyzja z dnia 29 maja 2000 r. dotycząca wniosku Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej o zastosowaniu wobec niego niektórych przepisów dorobku Schengen (Dz.U. L 131, str. 143).

38. Królestwo Hiszpanii, Królestwo Niderlandów oraz Komisja Wspólnot Europejskich są interwenientami po stronie Rady.

39. Zjednoczone Królestwo wnosi do Trybunału o:

— stwierdzenie nieważności rozporządzenia 2252/2004;

— uznanie, na podstawie art. 231 WE, że w następstwie stwierdzenia nieważności rozporządzenia o paszportach i w oczekiwaniu na przyjęcie nowego uregulowania w tej dziedzinie stosuje się przepisy rozporządzenia o paszportach, chyba że skutkują one wyłączeniem Zjednoczonego Królestwa spod jego stosowania;

— obciążenie Rady kosztami postępowania.

40. Rada wnosi do Trybunału o:

— oddalenie skargi;

— obciążenie Zjednoczonego Królestwa kosztami postępowania.

41. Irlandia i Słowacja składają takie same wnioski jak Zjednoczone Królestwo.

42. Komisja, Królestwo Hiszpanii i Królestwo Niderlandów składają takie same wnioski jak Rada.

43. Na rozprawie, która odbyła się w dniu 13 marca 2007 r. wspólnie z rozprawą w sprawie C-77/05, Zjednoczone Królestwo, Rada, Irlandia, Słowacja, Komisja, Niderlandy i Hiszpania złożyły ustne uwagi i udzieliły odpowiedzi na pytania Trybunału.

rozróżnieniu poczynionym między dwoma rodzajami środków sformułowanych na podstawie dorobku Schengen. Środki pierwszego rodzaju są środkami objętymi w całości dorobkiem Schengen (Schengen-integral measures, zwane dalej „środkami integralnymi"), podczas gdy środki drugiego rodzaju są związane z dorobkiem Schengen (Schengen-related measures, zwane dalej „środkami związanymi"). Środki integralne są nierozerwalnie związane z dorobkiem Schengen, jak na przykład środki zmieniające przepisy tego dorobku, w których Zjednoczone Królestwo nie uczestniczy. Natomiast drugi rodzaj środków nie jest blisko związany z dorobkiem Schengen, mimo że mogą one zostać przyjęte dla osiągnięcia celu ustanowionego przez dorobek Schengen. Integralność systemu Schengen nie jest zagrożona, jeśli Zjednoczone Królestwo uczestniczy w środkach drugiego rodzaju. Rozporządzenie nr 2007/2004 oraz rozporządzenie nr 2252/2004 są środkami drugiego rodzaju. Odnośnie do rozporządzenia nr 2252/2004 Zjednoczone Królestwo podkreśla, że chodzi tu o środek związany, który ani nie zastępuje, ani nie zmienia żadnego przepisu.

IV — Zarzuty i argumenty stron

A — *Zjednoczone Królestwo*

44. Uwagi przedłożone przez Zjednoczone Królestwo w obydwu sprawach oparte są na

45. Zgodnie z głównym argumentem Zjednoczonego Królestwa Rada działała bezprawnie, ponieważ uniemożliwiła mu uczestniczenie w przyjmowaniu rozporządzenia nr 2252/2004. Zjednoczone Królestwo notyfikowało chęć uczestniczenia w przyjmowaniu rozporządzenia nr 2252/2004 na podstawie art. 5 ust. 1 protokołu Schengen oraz art. 3 ust. 1 protokołu w sprawie tytułu IV. Według Zjednoczonego Królestwa działanie Rady naruszało istotne wymogi proceduralne w rozumieniu art. 230 akapit drugi WE.

46. Zjednoczone Królestwo podnosi, że art. 10 należący do pierwszego filaru oraz zasada współpracy, ujęta w tytule IV TUE [5], są wystarczającymi gwarantami zasady integralności dorobku Schengen przeciwko wszelkim nadużyciom. Podejście Rady w tej kwestii jest nadzwyczaj formalistyczne w zakresie, w jakim odnosi się do przyjmowania wcześniejszych środków w formie współpracy międzyrządowej, a nie środków przyjmowanych na poziomie wspólnotowym. Zjednoczone Królestwo ma interes w poddaniu granic zewnętrznych Schengen wspólnemu nadzorowi.

47. Zjednoczone Królestwo krytykuje interpretację Rady, zgodnie z którą zastosowanie art. 5 ust. 1 protokołu Schengen jest uzależnione od uprzedniego zastosowania art. 4 tego protokołu. Rada mylnie zinterpretowała art. 5 protokołu Schengen w ten sposób, że artykuł ten mógł mieć zastosowanie jedynie do tej części protokołu Schengen, która dotyczy Zjednoczonego Królestwa na mocy decyzji przyjętej na podstawie art. 4 tego protokołu. Zjednoczone Królestwo nazywa taką interpretację teorią podporządkowania. Jego zdaniem jest ona sprzeczna z samym brzmieniem protokołu Schengen, z istotą art. 5 oraz deklaracją nr 46, dołączoną do traktatu z Amsterdamu. Zjednoczone Królestwo proponuje zastosowanie w miejsce teorii podporządkowania teorii niezależności, zgodnie z którą zastosowanie art. 5 jest niezależne od zastosowania art. 4 protokołu Schengen, ponieważ art. 4 i 5 nie znajdują się we wzajemnym stosunku podporządkowania lub nadrzędności.

48. Przeciwko teorii podporządkowania przemawia redakcja art. 5 ust. 1 protokołu Schengen. Na mocy tego przepisu akty mające za podstawę prawną ten artykuł stosuje się we wszystkich państwach członkowskich. To dlatego właściwe przepisy traktatów regulują pogłębienie dorobku Schengen. Artykuł 5 ust. 1 akapit drugi protokołu Schengen nie reguluje mechanizmu wyłączenia (opt-out), ale mechanizm wzmocnionej współpracy. Wynika z tego, że uczestniczenie Zjednoczonego Królestwa nie jest uzależnione od jednomyślności innych państw członkowskich biorących udział w Schengen (zwanych dalej „państwami Schengen"). Argumenty, za pomocą których starano się wykazać, że art. 5 ust. 1 protokołu Schengen jest nieprecyzyjny i niepełny, jeżeli chodzi o prawo uczestniczenia Irlandii i Zjednoczonego Królestwa, nie są przekonujące. Zjednoczone Królestwo nie potrzebuje jednomyślności innych państw członkowskich Schengen, ponieważ jego pisemna notyfikacja na podstawie art. 5 protokołu Schengen wyklucza (dezaktywuje) mechanizm wzmocnionej współpracy.

49. Odnośnie do teorii niezależności Zjednoczone Królestwo twierdzi, że jest ona zgodna z art. 7 protokołu w sprawie tytułu IV. Podstawowym celem tego artykułu

5 — Wyrok z dnia 16 czerwca 2005 r. w sprawie C-105/03 Pupino, Zb.Orz. str.I-5285, pkt 42.

jest uściślenie, że zgodnie z protokołem w sprawie tytułu IV Zjednoczone Królestwo i Irlandia nie mają prawa przystępowania do tych fragmentów dorobku Schengen, których podstawą prawną, zgodnie z decyzją Rady 1999/436/WE [6], jest tytuł IV. Jednakże jeśli Zjednoczone Królestwo dokona pisemnej notyfikacji Radzie na podstawie art. 5 ust. 1 akapit drugi protokołu Schengen i jeśli podstawą prawną propozycji, w której Zjednoczone Królestwo chce uczestniczyć, jest tytuł IV WE, stosuje się protokół w sprawie tytułu IV. Poza tym teoria niezależności jest również zgodna z wymogiem przestrzegania integralności dorobku Schengen. Uczestniczenie Zjednoczonego Królestwa w tymże dorobku, bez uprzedniego zezwolenia, nie zagraża integralności dorobku Schengen, ponieważ art. 10 WE oraz art. 3 ust. 2 protokołu w sprawie tytułu IV, który w pewnych warunkach pozwala na przyjęcie każdego środka bez uczestnictwa Zjednoczonego Królestwa, pozwalają chronić tę integralność w sposób wystarczający.

50. Według Zjednoczonego Królestwa protokół Schengen zawiera dwa mechanizmy wzmocnionej współpracy. Artykuł 4 rzeczonego protokołu określa pierwszy mechanizm i ma zastosowanie w świetle integracji dorobku Schengen do prawa Unii Europejskiej i prawa wspólnotowego. Druga część, ustalona przez art. 5 rzeczonego protokołu, reguluje jego pogłębienie. Odnośnie do przystąpienia do dorobku Schengen art. 4 i 5 protokołu Schengen przewidują procedurą różną od tej, która ma zastosowanie wyłącznie do pogłębienia tego dorobku.

51. Według Zjednoczonego Królestwa sens ma jedynie taka interpretacja art. 5 protokołu Schengen, zgodnie z którą ten artykuł ma zastosowanie do środków sformułowanych na podstawie dorobku Schengen, w których Zjednoczone Królestwo nie uczestniczy. W rezultacie, jeśliby ten artykuł dotyczył środków, w których Zjednoczone Królestwo uczestniczy, to na przykład art. 5 ust. 2 protokołu w sprawie stanowiska Danii powinien zawierać przepisy na wypadek, gdyby Zjednoczone Królestwo zadecydowało o nieuczestniczeniu w tym środku.

52. Zjednoczone Królestwo zwraca również uwagę, że interpretacja art. 5 zgodnie z teorią podporządkowania, taka jak zaproponowana przez Radę, narusza zasadę proporcjonalności. Zjednoczone Królestwo i Irlandia wielokrotnie uczestniczyły w pogłębianiu dorobku Schengen, pomimo że nie wdrożyły procedury z art. 4 protokołu Schengen. Duża liczba wyjątków, w których zezwolono na uczestniczenie bez wdrażania procedury z art. 4 protokołu, dowodzi, że integralność systemu Schengen nie była zagrożona.

6 — Decyzja z dnia 20 maja 1999 r. określająca, zgodnie ze stosownymi postanowieniami Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską i Traktatu o Unii Europejskiej, podstawę prawną dla każdego z postanowień lub decyzji stanowiących dorobek Schengen (Dz.U. L 176, str. 17).

53. Szeroka i niejasna interpretacja pojęcia środka sformułowanego na podstawie dorobku Schengen, jaka wynika ze sposobu postępowania Rady, jest także sprzeczna z zasadą pewności prawa. Taki dwuetapowy test stosowany przez Radę dla ustalenia, czy chodzi o środek sformułowany na podstawie dorobku Schengen, nie jest zgodny z art. 5 protokołu Schengen. Druga część testu, która wprowadza kryterium służące do ustalenia, czy chodzi o sprawę o zasadniczym znaczeniu dla swobodnego przepływu osób w przestrzeni, w której kontrola osób została zniesiona na wspólnych granicach, jest zbyt niejasna, aby spełniało wymogi w zakresie pewności prawa.

54. Prawdą jest, że Zjednoczone Królestwo nie życzy sobie zniesienia granic wewnętrznych, tak jak to uczyniły państwa Schengen. Jednakże to życzenie nie oznacza teoretycznego ryzyka zagrożenia integralności dorobku Schengen dla państw Schengen.

55. Wreszcie zasada jednakowego traktowania obywateli Unii w odniesieniu do kontroli paszportowych, jakie mogą mieć miejsce na zewnętrznych granicach, oznacza jednakże, że Zjednoczone Królestwo i Irlandia powinny uczestniczyć w rozporządzeniu nr 2252/2004. Jeżeli urządzenia do rozpoznawania paszportów na przejściach granicznych na granicach zewnętrznych Unii Europejskiej nie są w stanie odczytywać paszportów obywateli Zjednoczonego Królestwa i Irlandii, są oni traktowani, bez uzasadnienia, w sposób odmienny niż obywatele innych państw członkowskich.

56. Jedynie posiłkowo, jeśliby Trybunał uznał, że teoria niezależności jest prawidłowa, Zjednoczone Królestwo wyraża opinię, że art. 5 protokołu Schengen nie może w konsekwencji mieć zastosowania do środków związanych. Artykuł ten ma zastosowanie wyłącznie do środków integralnych. Tymczasem, jako że zaskarżone rozporządzenie nie dotyczy tych ostatnich, Zjednoczone Królestwo powinno uczestniczyć w przyjęciu tegoż rozporządzenia.

B — *Interwenienci po stronie Zjednoczonego Królestwa*

57. *Irlandia*, odwołując się do zasad wykładni traktatów międzynarodowych zawartych w art. 31 i 32 konwencji wiedeńskiej z 1969 r. o prawie traktatów twierdzi, że nie ma żadnej podstawy do odstępowania od jasnego brzmienia art. 4 i 5 protokołu Schengen. Irlandia popiera teorię Zjednoczonego Królestwa o stosunku niezależności między art. 4 i 5 rzeczonego protokołu, powołując art. 8 tego protokołu oraz

art. 6 ust. 2 decyzji Rady 2002/192/WE[7]. Pomimo że ta decyzja mówi także o środkach będących częścią dorobku Schengen, które zostały przyjęte po wejściu w życie protokołu Schengen, nie oznacza to, że dynamiczna wykładnia protokołu Schengen jest wystarczająca. W rezultacie Rada nie może swoją decyzją zmieniać prawa pierwotnego. Irlandia podnosi ponadto, że praktyka Rady ma charakter mogący w sposób nieproporcjonalny uniemożliwić uczestnictwo Zjednoczonego Królestwa i Irlandii.

58. *Słowacja* popiera Zjednoczone Królestwo. Jeśli państwo członkowskie nie uczestniczy w dorobku Schengen, nie musi to stanowić kryterium wykluczenia jego uczestnictwa na mocy art. 5 protokołu Schengen lub art. 3 ust. 1 protokołu w sprawie tytułu IV. Słowacja uważa, że konieczne są dodatkowe elementy w celu przeprowadzenia badania, i proponuje w konsekwencji odmienny test, który miałby w ten sposób zastosowanie do art. 4 i 5 protokołu Schengen. Po przeprowadzeniu tego testu można by odmówić współpracy opartej na art. 5 wyłącznie, jeśli będzie oczywiste, bez jakiejkolwiek rozsądnej wątpliwości, że integralność i spójność dorobku Schengen są zagrożone. Uczestnictwo państwa członkowskiego, które nie jest państwem Schengen, musi być wyraźnie i bezpośrednio niespójne z celami dorobku Schengen, co w praktyce oznacza, że daje to pole do rzeczywistego ograniczenia działania i skuteczności środka, będącego częścią dorobku Schengen.

59. Słowacja zauważa również, że stanowisko Rady, zgodnie z którym art. 4 protokołu Schengen jest związany z uczestniczeniem w środkach pogłębiania, oznacza, iż art. 5 tego protokołu jest zbędny.

C — Rada

60. Rada zauważa, że teoria niezależności broniona przez Zjednoczone Królestwo nie jest spójna z zasadą integralności dorobku Schengen i że przeczy także logice i strukturze protokołu Schengen oraz protokołu w sprawie tytułu IV. Teoria niezależności zagraża zasadzie integralności dorobku Schengen, zwłaszcza jeśli zastosuje się ją, ograniczając ją do środków integralnych. Rada odpowiada, że art. 5 protokołu Schengen nie ma na celu przyznania praw Zjednoczonemu Królestwu i Irlandii, lecz zabezpieczenie działań państw Schengen przed przeszkodami we wzmocnionej współpracy ze strony jednego lub kilku państw.

7 — Decyzja Rady z dnia 28 lutego 2002 r. dotycząca wniosku Irlandii o zastosowanie wobec niej niektórych przepisów dorobku Schengen (Dz.U. L 64, str. 20).

Ten cel art. 5 protokołu Schengen wynika z różnicy z art. 4. Z tego powodu nie można mówić o automatycznym uczestnictwie Irlandii i Zjednoczonego Królestwa po uprzednim powiadomieniu Rady.

61. Według Rady ochrona integralności dorobku Schengen stanowi ratio legis art. 4 protokołu Schengen. Istnieje wyraźny związek przyczynowy pomiędzy zniesieniem kontroli na granicach wewnętrznych a środkami towarzyszącymi.

62. Poza tym środki należące do wzmocnionej współpracy Schengen są współzależne i powiązane. Z tego powodu mogą naruszać integralność, nawet gdy nie chodzi o środek, który Zjednoczone Królestwo określa jako środek integralny, ale gdy stwierdzi się po przeprowadzeniu dwuetapowej kontroli, że chodzi o kwestię związaną ze swobodnym przepływem osób w przestrzeni, w której zostały zniesione wewnętrzne granice.

63. Rada zauważa także, że w celu ochrony zasady integralności i spójności systemu Schengen Zjednoczone Królestwo nie mogłoby już po ewentualnej deklaracji i po przeprowadzeniu procedury z art. 4 protokołu Schengen jednostronnie wyłączyć się (opt-out) z pogłębiania tego dorobku. Rada podaje uczestniczenie Zjednoczonego Królestwa w środkach powrotu cudzoziemców i nieuczestniczenie w odmowie ponownego przyjęcia do Unii Europejskiej, jako przykład możliwej niezgodności w trakcie pogłębiania dorobku Schengen.

64. Stosunek nadrzędności lub podporządkowania między art. 5 a 4 protokołu Schengen jest także konieczny w celu uniknięcia wdrożenia mechanizmu z art. 4 w ramach procedury zgodnie z art. 5. Artykuł 10 WE oraz zasada współpracy nie wystarczą w tym celu jako dyspozycja ochrony przeciwko zamachowi na integralność dorobku Schengen. Odniesienie do art. 3 ust. 2 protokołu w sprawie tytułu IV jest błędne, ponieważ art. 7 rzeczonego protokołu ogranicza zakres zastosowania protokołu zgodnie z zasadą, według której w razie sporu protokół Schengen jest przepisem szczególnym w stosunku do protokołu w sprawie tytułu IV. Mechanizm wyłączenia (opting-out), o którym mowa w art. 3 ust. 1 protokołu w sprawie tytułu IV, dotyczy jedynie środków przyjętych na podstawie tytułu IV WE, a nie środków sformułowanych na podstawie dorobku Schengen. Artykuł 7 protokołu w sprawie tytułu IV nie miałby sensu, jeśliby przychylić się do twierdzeń Zjednoczonego Królestwa odnośnie do teorii niezależności. Zjednoczone Królestwo mogłoby po prostu zastosować art. 3 ust. 1 protokołu w sprawie tytułu IV i notyfikować zamiar uczestniczenia w środkach opartych na tytule IV traktatu WE, które są równocześnie środkami sformułowanymi na podstawie

dorobku Schengen. Jednak gdyby tak było, doszłoby do obejścia dyspozycji ochronnej zawartej w art. 4 protokołu Schengen.

65. Rada odpiera twierdzenia Zjednoczonego Królestwa odnośnie do szerokiej i niejasnej interpretacji pojęcia środków sformułowanych na podstawie dorobku Schengen i zauważa, że zwykłe dwuetapowe badanie umożliwia ustalenie, czy chodzi, czy też nie o środek pogłębiający. W ramach tego badania określa się wymagany stopień bliskości więzi pomiędzy zaproponowanym środkiem a zniesieniem kontroli na granicach wewnętrznych, aby można było ustalić, czy chodzi o środek sformułowany na podstawie dorobku Schengen. W pierwszym etapie badania sprawdza się zastosowanie samego dorobku Schengen do środka. Można ocenić zakres tego dorobku przy pomocy decyzji Rady z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie niektórych warunków stosowania Układu zawartego przez Radę Unii Europejskiej i Republikę Islandii oraz Królestwo Norwegii, dotyczącego włączenia tych dwóch państw we wprowadzanie w życie, stosowanie i rozwój dorobku Schengen [8]. W drugim etapie tego badania chodzi o ustalenie, czy chodzi o sprawę zasadniczą dla swobodnego przepływu osób w przestrzeni, w której została zniesiona kontrola osób na granicach wewnętrznych i w której wprowadzono wspólny system kontroli granic zewnętrznych, który wiązałby także Norwegię i Islandię i który znajduje się w notatce z dnia 22 października 1999 r. wydanej przez prezydencję, zanalizowanej i zatwierdzonej przez COREPER. To badanie zmierzałoby do zapewnienia na łonie Rady większej spójności w czasie dyskutowania aktów prawnych należących do współpracy Schengen. Badanie to jest pomocą determinującą dla przyjęcia właściwej procedury. Zarzut, zgodnie z którym zostało ono stworzone dla Komitetu Mieszanego dla Norwegii i Islandii, nie jest uzasadniony. Z punktu widzenia ich treści nie ma różnicy pomiędzy środkami, jakie podejmuje ten Komitet, a środkami sformułowanymi na podstawie art. 5 protokołu Schengen.

66. Nie ma podstawy w prawie Unii Europejskiej dla czynienia zaproponowanego przez Zjednoczone Królestwo rozróżnienia pomiędzy środkami związanymi a środkami integralnymi. Protokół Schengen traktuje dorobek Schengen jako całość. W związku z przyjęciem decyzji Rady 1999/435 [9], Rada mogła była uwzględnić opinię Zjednoczonego Królestwa, ale decyzja ta nie uwzględniła tej opinii.

67. Odnośnie do twierdzeń Zjednoczonego Królestwa w sprawie uczestniczenia w środkach dorobku Schengen, Rada wyjaśnia, że sytuację Zjednoczonego Królestwa można określić na podstawie szczegółowego

8 — Dz.U. L 176, str. 31.

9 — Decyzja Rady z dnia 20 maja 1999 r. dotycząca 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).

badania. Jeśli chodzi o wniosek mający swoją podstawę prawną w tytule IV traktatu WE, który nie powoduje rozwoju dorobku Schengen, Zjednoczone Królestwo może w nim uczestniczyć (opt-in) na mocy art. 3 ust. 1 protokołu w sprawie tytułu IV. Natomiast jeśli chodzi o wniosek, który powoduje rozwój dorobku Schengen, Rada określa stanowisko brytyjskie, stosując art. 4 protokołu Schengen. Jeśli Zjednoczone Królestwo uczestniczy we fragmencie dorobku Schengen, jak stanowi decyzja 2000/365, może ono uczestniczyć w przyjęciu aktów bez specjalnej wcześniejszej notyfikacji. Jednakże jeśli z decyzji ograniczającej wynika, że Zjednoczone Królestwo nie uczestniczy w tej dziedzinie dorobku Schengen, to musi ono w celu współpracy postępować zgodnie z art. 4 protokołu Schengen.

68. Uczestniczenie Zjednoczonego Królestwa w przyjmowaniu środków, które są częścią dorobku Schengen, wyjaśnia się wyjątkowością poszczególnych przypadków współpracy. I tak na przykład rozporządzenie nr 334/2002 [10] zostało przyjęte na podstawie prawnej dawnego art. 100C EWG, zanim dorobek Schengen został przeniesiony w ramy prawne Unii Europejskiej. Inne akty prawne stanowią raczej środki wykonawcze niż akty ustawodawcze lub też akty, które uzasadnione są zakresem ich zastosowania. Decyzja 2004/573/WE [11] jest ich przykładem. Odnośnie do dyrektywy 2001/40 [12] oraz decyzji 2004/191 [13] Rada wyjaśnia, że chodzi o środki sformułowane na podstawie dorobku Schengen, w których Zjednoczone Królestwo nie uczestniczy. Uczestniczenie w przyjmowaniu tej dyrektywy i tej decyzji jest uzasadnione faktem, że ta dyrektywa dotyczy wyłącznie możliwości wzajemnego uznawania decyzji o wydaleniu obywateli państw trzecich, którzy mogliby po prostu unikać wydalenia, udając się do Zjednoczonego Królestwa.

69. Środki związane z kontrolą osób na granicach zewnętrznych należą do dorobku Schengen. Wśród takich środków znajduje się rozporządzenie nr 2252/2004, ponieważ kontrola paszportów w praktyce ma miejsce na granicach zewnętrznych. Artykuł 62 ust. 2 lit. a) WE, podstawa prawna rozporządzenia nr 2252/2004, zapewnia związek między tym rozporządzeniem a granicami zewnętrznymi. Tymczasem kontrola paszportów ma zasadnicze znaczenie dla swobody przepływu osób na obszarze, na którym zaniechano kontroli osób na granicach wewnętrznych. Zjedno-

10 — Rozporządzenie Rady (WE) z dnia 18 lutego 2002 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1683/95 ustanawiające jednolity formularz wizowy (Dz.U. L 53, str. 7).

11 — Decyzja Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie organizacji wspólnych lotów w celu wydalenia z terytorium dwóch lub więcej państw członkowskich, obywateli państw trzecich, którzy podlegają indywidualnemu nakazowi wydalenia (Dz.U. L 261, str. 5).

12 — Dyrektywa Rady z dnia 28 maja 2001 r. w sprawie wzajemnego uznawania decyzji o wydalaniu obywateli państw trzecich (Dz.U. L 149, str. 34).

13 — Decyzja Rady z dnia 23 lutego 2004 r. określająca kryteria oraz uzgodnienia praktyczne dotyczące rekompensaty dysproporcji finansowych wynikających ze stosowania dyrektywy 2001/40/WE w sprawie wzajemnego uznawania decyzji o wydalaniu obywateli państw trzecich (Dz.U. L 60, str. 55).

czone Królestwo nie wnioskowało o uczestniczenie w tej dziedzinie dorobku Schengen. W konsekwencji decyzja 2000/365 nie zawiera także postanowień w przedmiocie jego uczestnictwa w tej części dorobku Schengen.

D — *Interwenienci po stronie Rady*

70. Według *Komisji* stanowisko Rady dotyczące stosunku art. 4 i 5 protokołu Schengen jest prawidłowe. Mimo że Komisja nie podziela punktu widzenia Zjednoczonego Królestwa odnośnie do rozróżnienia pomiędzy środkami integralnymi a środkami związanymi, to uważa ona, że rozporządzenie nr 2007/2004 jest środkiem integralnym, ponieważ jest nierozerwalnie związane z dorobkiem Schengen w części, w jakiej Zjednoczone Królestwo nie uczestniczy.

71. Według Komisji zasadniczą odrębnością wzmocnionej współpracy i dorobku Schengen jest zasada integralności. Z tego powodu obowiązek ochrony tej integralności i tej spójności dorobku Schengen jest uzasadniony. Protokół Schengen przewiduje oczywiście cząstkową współpracę konkretnego państwa członkowskiego niebędącego państwem Schengen, ale nie przewiduje wyboru, według woli tego państwa, w której części dorobku Schengen współpracować, co prowadziłoby do stworzenia mieszanki (patchwork) współpracy i obowiązków.

72. Nie powinno się traktować art. 5 protokołu Schengen w oderwaniu od kontekstu całości protokołu. W konsekwencji teoria niezależności jest fałszywa w zakresie wzajemnego związku między art. 4 i 5 tego protokołu. Komisja zauważa, że wyrażenie „formułowane na podstawie dorobku Schengen" znajdujące się w art. 5 protokołu Schengen nie jest nieprecyzyjne i niejasne. Jeśli chodzi o pogłębianie dorobku Schengen, to przyjmowanie aktów w oparciu o ten artykuł nie różni się od określania podstawy prawnej dla przyjęcia aktów prawa wspólnotowego. Dwuetapowe badanie wypracowane przez Radę odnośnie do definicji pogłębiania jest prawidłowe i wystarczające.

73. Komisja wreszcie podnosi, że rozporządzenie nr 2252/2004 ma na celu ustanowienie minimalnych norm bezpieczeństwa dla paszportów i dokumentów podróży. Można w ten sposób dzięki biometrii wprowadzić większą pewność w relacji paszport i jego posiadacz. Ów cel nierozerwalnie związany jest z nadzorem na granicach zewnętrznych, będących istotą współpracy Schengen. Obywatele Zjednoczonego Królestwa nie są dyskryminowani z tego powodu, iż Zjednoczone Królestwo nie uczestniczy w rozporządzeniu nr 2252/2004. Irlandia i Zjednoczone Królestwo mogą włączyć elementy

biometryczne do swoich paszportów zgodnie z przepisami Międzynarodowej Organizacji Lotnictwa Cywilnego (ICAO).

74. *Królestwo Hiszpanii* zauważa, że interpretacja protokołu Schengen dokonana przez Zjednoczone Królestwo powodowałaby zagrożenie dla środków, które zostały już przyjęte w dziedzinie wzmocnionej współpracy, i zagrażałaby tym samym zasadzie integralności dorobku Schengen. Królestwo Hiszpanii podnosi, że prawo uczestnictwa Zjednoczonego Królestwa nie wynika z systemowej, teleologicznej i historycznej wykładni art. 5 ust. 1 protokołu Schengen. Jednakże odnośnie do dodatkowych twierdzeń Zjednoczonego Królestwa Hiszpania uważa, że Rada musi określić środki, które należą do pogłębienia dorobku Schengen.

75. Popierając punkt widzenia Rady w przedmiocie relacji podporządkowania art. 5 i 4 protokołu Schengen, *Niderlandy* oświadczyły na rozprawie, że art. 4 tego protokołu wymaga jednomyślności państw Schengen i Zjednoczonego Królestwa. Wymóg jednomyślności nie pozwala państwom członkowskim na arbitralną decyzję o uczestnictwie tylko w części dorobku Schengen i zapewnia w ten sposób spójność tego dorobku. Gdyby wykładni art. 5 dokonywano w taki sposób, jak proponuje to Zjednoczone Królestwo, oznaczałoby to, że państwa członkowskie mają prawo do nieuczestniczenia w pogłębianiu dorobku Schengen, mimo że uczestniczą w dorobku Schengen.

V — Analiza rzecznika generalnego

76. Traktat z Amsterdamu rozpoczął nowy etap integracji europejskiej [14]. Traktat ten powołał przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości [15]. Doktryna podkreśla, że pojęcie wzmocnionej współpracy ma także zastosowanie do rozwoju i konsolidacji tej przestrzeni [16], do której należy także dorobek Schengen, mając na uwadze art. 1 protokołu Schengen [17]. Dorobek ten został pomyślany jako element publicznego prawa międzynarodowego i włączony do prawa Unii

14 — D. Thym, *Ungleichzeitigkeit und europäisches Verfassungsrecht*, Baden-Baden 2004, str. 79. Według autora chodzi o nowy stopień integracji po ustanowieniu rynku wewnętrznego i unii monetarnej.

15 — Wypada zauważyć, że dla potrzeb przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości traktat z Amsterdamu zmienił tytuł VI TUE i wprowadził nowy tytuł IV do traktatu WE.

16 — H. Bribosia, Différenciation et avant-gardes au sein de l'Union européenne, Bilan et perspectives du Traité d'Amsterdam, *Cahier de droit européen*, 1-2/2000, str. 57, zwłaszcza str. 88. Odnośnie do wagi wzmocnionej współpracy odwołuję się także do mowy byłego Przewodniczącego Komisji Europejskiej Jacquesa Delorsa, wygłoszonej w marcu 2007 r. przed senatem belgijskim, a której streszczenie zostało opublikowane przez Agence Europe nr 9407 z dnia 17 kwietnia 2007 r.

17 — D. Thym, ww. w przypisie 14, str. 83. Autor odnosi się także to art. 43 lit. i) TUE, który stanowi, że wzmocniona współpraca nie narusza przepisów protokołu włączającego dorobek Schengen w ramy Unii Europejskiej.

Europejskiej oraz prawa wspólnotowego na podstawie art. 2 ust. 1 protokołu Schengen [18].

77. W sprawach C-137/05 oraz C-77/05 Trybunał musi dokonać wykładni protokołów dotyczących w szczególności współpracy wzmocnionej [19]. Tradycyjna koncepcja integracji europejskiej wynika z pojęcia jednolitej integracji, wychodzącej od utworzenia jednolitych zasad, które stosuje się w sposób jednolity do wszystkich państw członkowskich [20]. W związku ze zmianami poczynionymi w traktatach założycielskich, w wyniku których kompetencja Wspólnoty Europejskiej i Unii Europejskiej została pogłębiona, oraz w związku z nowymi poszerzeniami Unii, które spowodowały większą heterogeniczność struktur i interesów, nie można już stosować koncepcji jednolitej integracji w ten sam sposób co w czasach, w których Europejska Wspólnota Gospodarcza liczyła jedynie 6 lub 9 członków [21]. Wzmocniona współpraca jest prawnym wyrazem postawienia równowagi między poszerzeniem a pogłębieniem Unii [22]. Według doktryny dorobek Schengen oznacza szczególną, zmienioną formę wzmocnionej współpracy, jaką niektóre państwa członkowskie powołały traktatami międzynarodowymi [23], Układem między rządami państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec i Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach podpisanym w Schengen w dniu 14 czerwca 1985 r. (zwanym dalej „układem z Schengen") oraz Konwencją wykonawczą do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach zawartą w dniu 19 czerwca 1990 r. (zwaną dalej „konwencją wykonawczą"), poza ramami instytucjonalnymi ówczesnej Wspólnoty i Unii [24]. Obydwa układy, jako odrębne akty prawa międzynarodowego, przestały istnieć wraz z wejściem w życie traktatu z Amsterdamu [25].

18 — M. Boer den, Not Merely a Matter of Moving House: Police Co-operation from Schengen to the TEU, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 7(2000), str. 336, w szczególności str. 337; T. Bender, Die verstärkte Zusammenarbeit nach Nizza, *ZaöRV* 2001, str. 730, zwłaszcza str. 743; M. Gautier, Accords de Schengen, zeszyt nr 2630 JurisClasseur Europe Traité, str. 38; D. Thym, ww. w przypisie 15, str. 82. Ten ostatni podkreśla, że protokół Schengen stosuje się do pierwszego i trzeciego filaru i że z tego powodu został przyjęty jako załącznik do traktatów UE i WE.

19 — W wyroku z dnia 31 stycznia 2006 r. w sprawie C-503/03 Komisja przeciwko Hiszpanii, Zb.Orz. str. I-1097, pkt 34, Trybunał zauważył, że „postanowienia dorobku Schengen mają zastosowanie jedynie wtedy i w zakresie, w jakim są zgodne z prawem Unii Europejskiej i Wspólnoty". Artykuł 1 protokołu Schengen stanowi, że wzmocniona współpraca powinna być prowadzona w ramach prawnych i instytucjonalnych Unii i z poszanowaniem stosownych postanowień traktatu. To postanowienie jest szczegółowym wyrazem zasady, o której mowa w art. 43 ust. 1 TUE, zgodnie z którą wzmocniona współpraca szanuje traktat i ramy instytucjonalne Unii oraz prawa wspólnotowego.

20 — T. Bender, ww. w przypisie 18, str. 730, 731 i 767.

21 — J.P. Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, wydanie 3, Paris 2004, str. 161, uważa, że wzmocniona współpraca jest konsekwencją stwierdzenia, że jest niemożliwe, aby wszystkie państwa członkowskie integrowały się z tą samą prędkością.

22 — Blanke, Tytuł VII, Postanowienia dotyczące wzmocnionej współpracy, w: Grabitz/Hilf, pkt 1.

23 — Odwołując się do art. 134 konwencji wykonawczej, doktryna kładzie nacisk na fakt, że od samego początku istota dorobku Schengen w rzeczywistości nie sprzeciwiała się prawu wspólnotowemu (B. Van Simaeys, J.Y. Carlier, Le nouvel espace de liberté, de sécurité et de justice, w: Y. Lejeune, (wyd.): *Le traité d'Amsterdam, Espoirs et déceptions*, Bruxelles 1999, str. 250).

24 — Blanke, ww. w przypisie 22, pkt 9; M. Gautier, ww. w przypisie 18, pkt 1 i 2. Zostaliśmy zmuszeni do dokonywania rozwoju poza ramami traktatu założycielskiego, ponieważ Wspólnota była z pewnością uprawniona w dziedzinie swobodnego przepływu osób, ale jeszcze nie w kwestii regulowania sytuacji prawnej obywateli państw trzecich.

25 — M. Gautier, ww. w przypisie 18, pkt 3. Autor zauważa, że traktat z Amsterdamu włączał w ramy instytucjonalne Unii Europejskiej dorobek wynikający z układów z Schengen.

78. Należy po pierwsze zauważyć, że prawo pierwotne nie czyni rozróżnienia pomiędzy środkami integralnymi (Schengen-integral measures) a środkami związanymi (Schengen-related measures). Również Zjednoczone Królestwo zwraca uwagę na tę kwestię, gdy twierdzi w odpowiedzi, że to rozróżnienie jest sposobem analizy dla określenia kilku przypadków, w których wyłączenie Irlandii i Zjednoczonego Królestwa z uczestnictwa w środku konsolidacji dorobku Schengen było uzasadnione [26].

79. Artykuł 5 protokołu Schengen mówi o wnioskach i inicjatywach formułowanych na podstawie dorobku Schengen [27]. Tymczasem na rozprawie wszystkie strony mówiły o „rozwoju" dorobku Schengen. W konsekwencji należy ustalić, czy pojęcia „formułowane na podstawie dorobku Schengen" oraz „rozwój dorobku Schengen" są synonimami.

80. W prawie wtórnym na przykład motyw szósty dyrektywy Rady 2001/51/WE z dnia 28 czerwca 2001 r. uzupełniającej postanowienia art. 26 konwencji wykonawczej do układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. [28] (zwanej dalej „dyrektywą 2001/51") w wersji angielskiej i hiszpańskiej używa tego samego wyrażenia co w art. 5 protokołu Schengen, ale nie w wersji słoweńskiej, francuskiej, niemieckiej i włoskiej [29]. Motyw trzynasty rozporządzenia Rady (WE) 377/2004 z dnia 19 lutego 2004 r. w sprawie utworzenia sieci oficerów łącznikowych ds. imigracji [30] (zwanego dalej „rozporządzeniem 377/2004") używa tych samych terminów w wersji angielskiej, francuskiej, włoskiej i hiszpańskiej co protokół Schengen w tych językach, podczas gdy wersje słoweńska i niemiecka nie używają tych samych słów [31]. Motyw dwunasty decyzji Rady 2005/267/WE z dnia 16 marca 2005 r. ustanawiającej bezpieczną internetową sieć informowania i koordynacji dla służb imigracyjnych państw członkowskich [32] (zwanej dalej „decyzją 2005/267") zawiera środki, które rozwijają postanowienia dorobku Schengen w celu zwalczania organizowania nielegalnej imigracji [33]. W wersjach angielskiej, francuskiej, włoskiej

26 — Odpowiedź w sprawie C-77/05, pkt 72.

27 — W wersji angielskiej protokołu zostało użyte następujące wyrażenie: „Proposals and initiatives to build upon the Schengen acquis"; po francusku: „Les propositions et initiatives fondés sur l'acquis de Schengen"; po niemiecku: „Vorschläge und Initiativen auf der Grundlage des Schengen-Besitzstands"; po włosku: „Le proposte e le iniziative che si baseranno sull'acquis di Schengen", po hiszpańsku: „Las propuestas e iniciativas para desarrollar el acervo de Schengen".

28 — Dz.U. L 187, str. 45.

29 — W wersji słoweńskiej: „Ta direktiva pomeni nadaljnji razvoj schengenskega pravnega reda […]"; w angielskiej: „This Directive builds on the Schengen acquis […]"; we francuskiej: „La présente directive constitue un développement de l'acquis de Schengen […]"; w niemieckiej: „Diese Richtlinie stellt eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands […]"; włoskiej: „Il presente strumento rappresenta uno sviluppo dell'acquis di Schengen […]", oraz hiszpańskiej: „La presente Directiva constituye un desarrollo del acervo de Schengen […]".

30 — Dz.U. L 64, str. 1.

31 — W wersji słoweńskiej: „Ta uredba je akt, ki temelji na schengenskem pravnem redu […]"; w wersji angielskiej: „This Regulation constitutes an act building on the Schengen acquis […]"; w wersji francuskiej: „Le présent règlement constitue un acte fondé sur l'acquis de Schengen […]"; w wersji niemieckiej: „Diese Verordnung stellt einen auf dem Schengen-Besitzstand aufbauenden […] Rechtsakt […]"; we włoskiej: „Il presente regolamento costituisce un atto basato sull'acquis di Schengen […]"; w hiszpańskiej: „El presente Reglamento constituye un acto que desarrolla el acervo de Schengen […]".

32 — Dz.U. L 83, str. 48.

33 — W wersji angielskiej: „[…] to the extent that its measures develop provisions of the Schengen acquis against the organisation of illegal immigration […]"; we francuskiej: „[…] pour autant que ses mesures développent les dispositions de l'acquis de Schengen afin de lutter contre l'organisation de l'immigration illégale […]"; w niemieckiej: „[…] deren Maßnahmen eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung darstellen […]"; we włoskiej: „[…] nella misura in cui le sue misure sviluppano le disposizioni dell'acquis di Schengen volte a combattere l'organizzazione di immigrazione illegale […]", w hiszpańskiej: „[…] en la medida en que desarrolla las disposiciones del acervo de Schengen en materia de lucha contra la organización de la inmigración ilegal […]".

i hiszpańskiej użyto tych samych terminów co w art. 5 protokołu, w przeciwieństwie do wersji słoweńskiej i niemieckiej.

81. Chciałabym zauważyć, że brzmienie wersji językowych, w których prawo wspólnotowe dorobku Schengen nie zawiera takich samych zwrotów, jak na przykład w tekstach niemieckim i włoskim protokołu Schengen i w aktach prawa wtórnego, wymienionych w pkt 80 powyżej, jest całkowicie identyczne z brzmieniem wersji językowych, w których użyto tych samych terminów, jak na przykład w wersji angielskiej tych aktów. Jeśli brzmienie różniłoby się w zależności od zastosowania w tych aktach różnych pojęć w różnych wersjach językowych, należałoby dla wykładni przepisu prawa wspólnotowego porównać ich wersje językowe [34]. W razie rozbieżności między wersjami językowymi dane postanowienie powinno być interpretowane zgodnie z ogólną systematyką i celem uregulowania, którego jest elementem [35]. Otóż art. 5 protokołu Schengen zmierza do wdrożenia szczególnej procedury na korzyść Zjednoczonego Królestwa i Irlandii w celu umożliwienia ich uczestniczenia w nowych aktach, które oznaczałyby pogłębienie, poprzez rozwój, dorobku Schengen.

82. Na wstępie można także zauważyć, że niniejsza sprawa jest związana z wykładnią protokołów i deklaracji, które są dołączone do traktatu UE i WE. Doktryna uważa protokoły i deklaracje za dwie tradycyjne kategorie załączników do traktatów założycielskich [36]. Zgodnie z art. 311 WE protokoły [37], które załączone są do tego traktatu za wspólnym porozumieniem państw członkowskich, stanowią jego integralną część [38]. Podobnie, w sprawie Miraglia [39] Trybunał zastosował art. 2 protokołu Schengen jako element prawa pierwotnego. Jednakże deklaracje, które są

34 — W tym miejscu chciałabym odesłać do wyroku z dnia 2 kwietnia 1998 r. w sprawie C-296/95 EMU Tabac i in., Rec. str. I-1605, pkt 36. Odnośnie do różnicy między wersjami duńską i grecką dyrektywy Rady 92/12/EWG z dnia 25 lutego 1992 r. w sprawie ogólnych warunków dotyczących wyrobów objętych podatkiem akcyzowym, ich przechowywania, przepływu oraz kontrolowania (Dz.U. L 76, str. 1), w wersji zmienionej dyrektywą Rady 92/108/EWG z dnia 14 grudnia 1992 r. (Dz.U. L 390, str. 124) oraz dyrektywą 92/81/EWG, Trybunał stwierdził, że gardzenie dwoma wersjami językowymi byłoby sprzeczne z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, zgodnie z którym konieczność jednolitej wykładni rozporządzeń wspólnotowych wyklucza, aby tekst przepisu był rozważany w odosobnieniu, a wręcz przeciwnie wymaga, aby był interpretowany i stosowany w świetle wersji stworzonych w innych językach urzędowych.

35 — Wyroki z dnia 27 października 1977 r. w sprawie 30/77 Bouchereau, Rec. str. 1999, pkt 14 oraz z dnia 7 grudnia 1995 r. w sprawie C-449/93 Rockfon, Rec. str. I-4291, pkt 28. Sprawa Rockfon dotyczyła wykładni art. 1 dyrektywy Rady 75/129/EWG z dnia 17 lutego 1975 r. dotyczącej zbliżania ustawodawstw państw członkowskich w sprawie zwolnień grupowych (Dz.U. L 48, str. 29). Należało dokonać wykładni pojęcia „zakład", znajdującego się w tym artykule, czyli „establishment" w wersji angielskiej, a „lo stabilimento" w wersji włoskiej. Badając dokładnie różne wersje językowe dyrektywy, Trybunał stwierdził, że „z porównania użytych terminów wynika[ło], że mają one różne konotacje: to jest w zależności od okoliczności, zakład, przedsiębiorstwo, centrum pracy, jednostka miejscowa lub miejsce pracy".

36 — V. Michel, Actes annexés au traité, zeszyt nr 150 encyklopedii JurisClasseur Europe, Traktat, pkt 3.

37 — Niemiecka doktryna zauważa, że pojęcie protokołu, o którym mówi art. 311 WE, nie jest zdefiniowane w prawie wspólnotowym (Weber, w: den Groeben/Schwarze, art. 311 pkt 1)

38 — Ibidem, w pkt 36. Według autora wartość prawna protokołów równa jest tej traktatów założycielskich.

39 — Wyrok z dnia 10 marca 2005 r. w sprawie C-469/03, Zb.Orz. str. I-2009.

załączone do traktatu WE i UE, nie mogą być traktowane w ten sam sposób co protokoły [40], ponieważ nie mają mocy wiążącej [41]. Deklaracje, które przyjęła konferencja międzyrządowa, nie stanowią integralnej części traktatów założycielskich, ale mogą mieć znaczenie w razie interpretowania traktatów na podstawie art. 31 ust. 2 lit. b) konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów [42]. Różnica między protokołem a deklaracją jest szczególnie ważna, ponieważ instytucje muszą przestrzegać protokołów w trakcie wykonywania swoich funkcji normatywnych [43].

A — *Dopuszczalność skargi*

83. Na mocy art. 230 WE Zjednoczone Królestwo, państwo członkowskie, wniosło w terminie skargę o stwierdzenie nieważności rozporządzenia nr 2252/2004, aktu przyjętego przez Radę. Uwzględniając brzmienie art. 230 WE, skarga jest dopuszczalna [44].

B — *Sytuacja prawna niektórych państw członkowskich w ramach dorobku Schengen*

84. Przed przystąpieniem do analizy sytuacji Zjednoczonego Królestwa i Irlandii w ramach dorobku Schengen należy dokonać krótkiego oglądu sytuacji kilku innych państw. W rezultacie na dorobek Schengen składa się kilkanaście form współpracy, które mają zastosowanie wyłącznie do niektórych państw.

1. Królestwo Danii

85. Królestwo Danii akceptuje zasadę zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych,

40 — Weber, ww. w przypisie 37, pkt 2.

41 — K. Lenaerts, P. Van Nuffel, R. Bray, *Constitutional Law of the European Union*, wydanie 2, London 2005, str. 710; C. Blumann, L. Dubois, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, wydanie 2, Paris 2005, str. 394.

42 — Weber, ww. w przypisie 37, pkt 3; V. Michel, ww. w przypisie 36, pkt 42. W wyroku z dnia 30 kwietnia 1996 r. w sprawie C-58/94 Niderlandy przeciwko Radzie, Rec. str. I-2169, w której Królestwo Niderlandów wniosło skargę mającą także na celu stwierdzenie nieważności decyzji Rady 93/731/WE z dnia 20 grudnia 1993 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Rady (Dz.U. L 340, str. 43), Trybunał oparł się na deklaracji nr 17 w sprawie prawa dostępu do informacji, która znajduje się w Akcie Końcowym konferencji szefów rządów państw członkowskich, na której został przyjęty Traktat o Unii Europejskiej.

43 — V. Michel, ww. w przypisie 36, pkt 37.

44 — D. Thym, ww. w przypisie 14, str. 222, odsyła także do innych poglądów doktryny. Jeśli akt prawny należący do wzmocnionej współpracy nie jest ważny w państwie członkowskim według tej teorii, to państwo członkowskie może wnieść skargę jedynie, gdy przekroczył on ramy wzmocnionej współpracy z powodu przyjęcia ultra vires aktu prawa wtórnego lub gdy nie uszanowano kompetencji, praw i obowiązków państw członkowskich, które nie uczestniczą we wzmocnionej współpracy. Nie można poprzeć takiego stanowiska, ponieważ jest ono sprzeczne z wyraźnym brzmieniem art. 230 WE.

ale nie akceptuje, żeby tzw. metoda wspólnotowa w dziedzinie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, miała zastosowanie do dorobku Schengen [45]. Zgodnie z art. 1 protokołu Schengen Królestwo Danii jest państwem Schengen, ale art. 3 rzeczonego protokołu, jako lex specialis, reguluje jego szczególną sytuację.

86. Szczególny protokół w sprawie sytuacji Danii jest również dołączony do traktatu z Amsterdamu. Odnośnie do art. 5 rzeczonego protokołu dorobek Schengen jest dla Królestwa Danii elementem międzynarodowego prawa publicznego [46]. Jednakże z powodu zasady integralności art. 5 ust. 2 protokołu Schengen pozwala innym państwom Schengen na zastosowanie w szczególności wyjątku wzajemności (tu quoque), jeśli Dania zdecyduje się nie transponować decyzji Rady dotyczącej wniosku lub inicjatywy formułowanych na podstawie dorobku Schengen.

2. Nowe państwa członkowskie

87. Jako że skarga została wniesiona przed wejściem w życie traktatu akcesyjnego Republiki Bułgarii oraz Rumunii do Unii Europejskiej, zgodnie z zasadami tempus regit actum analiza jest ograniczona jedynie do akcesji do Unii Europejskiej Republiki Czeskiej, Estonii, Cypru, Łotwy, Litwy, Węgier, Malty, Polski, Słowenii i Słowacji. Jednakże sytuacja Bułgarii i Rumunii jest identyczna co do istoty z sytuacją państw członkowskich, które przystąpiły w 2004 r. [47].

88. Artykuł 8 protokołu Schengen określa w sposób ogólny sytuację nowych państw członkowskich. Artykuł ten stanowi, że „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” [48].

45 — Ibidem, str. 103; M. Gautier, ww. w przypisie 18, pkt 39. Obaj autorzy zauważają, że Dania nie podziela idei, że treść dorobku Schengen staje się elementem prawa wspólnotowego z powodu cech charakterystycznych tego prawa. Podobnie Dania nie akceptuje ponadkrajowej metody pierwszego filaru i bardziej jej odpowiada metoda międzyrządowa trzeciego filaru.

46 — J.P. Jacqué, ww. w przypisie 21, str. 163.

47 — M. Gautier, ww. w przypisie 18, pkt 36.

48 — Ibidem. Innymi słowy, dziesięć nowych państw, które przystąpiły w 2004 r., uczestniczy w dorobku Schengen począwszy od dnia ich przystąpienia, ponieważ stanowi on część dorobku wspólnotowego, jaki państwa te musiały zaakceptować. Zobacz również art. 3 ust. 1 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej.

89. Postanowienia dorobku Schengen, których nie dotyczy art. 3 ust. 1 Aktu dotyczącego traktatów akcesyjnych, są wiążące dla nowych państw członkowskich począwszy od dnia przystąpienia, ale mają zastosowanie wyłącznie na podstawie decyzji Rady podjętej w tym celu, po uprzednim sprawdzeniu, zgodnie z procedurami oceny Schengen mającymi zastosowanie w tej dziedzinie, że warunki konieczne do zastosowania wszystkich odnośnych części dorobku są spełnione w tym nowym państwie członkowskim, i po konsultacji z Parlamentem Europejskim [49]. Prawo pierwotne stanowi zatem, że nowe państwa członkowskie staną się państwami Schengen, jeśli spełnią warunki postawione przez procedury oceny Schengen [50]. To dlatego sytuacja nowych państw członkowskich może być, prawdę mówiąc, najlepiej zakwalifikowana jako okres przejściowy.

3. Islandia i Norwegia

90. Islandia i Norwegia wraz ze Szwecją, Finlandią i Danią tworzą Nordycką Unię Paszportową, w ramach której zniesiono kontrolę na granicach od 1957 r. [51]. Natomiast Szwecja, Finlandia i Dania stały się również państwami Schengen wraz z podpisaniem i wejściem w życie układu z Schengen.

91. Od wejścia w życie traktatu z Amsterdamu art. 6 protokołu Schengen reguluje sytuacje tych dwóch państw członkowskich; pozwala na udział Islandii i Norwegii w dorobku Schengen, mimo że żadne z tych dwóch państw nie jest członkiem Unii Europejskiej. Z tego powodu art. 6 rzeczonego protokołu jest raczej przepisem prawa międzynarodowego, który reguluje stosunki pomiędzy Unią a dwoma państwami trzecimi, niż przepisem prawa wspólnotowego lub prawa Unii Europejskiej.

C — *Sytuacja Zjednoczonego Królestwa i Irlandii w dorobku Schengen*

92. Zjednoczone Królestwo i Irlandia nie uczestniczą w polityce znoszenia kontroli

49 — Podobnie art. 3 ust. 2 akapit pierwszy Aktu dotyczącego warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej.

50 — T. Mariani, *Rapport d'information déposé par la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, sur la politique européenne des visas* (dokumenty E 2811, E 3023, E 3159 i E 3208), Paris 2007, str. 20.

51 — B. Van Simaeys, J.Y. Carlier, ww. w przypisie 24, str. 258. Nordycka Unia Paszportowa zapewnia związek państw nordyckich z przekraczaniem wspólnych granic bez paszportu.

osób na granicach wewnętrznych i nie życzą sobie być związane systemem prawnym dotyczącym obywateli państw trzecich, przyjętym przez Wspólnotę [52]. Podobnie protokół Schengen stanowi, że dorobek Schengen nie wiąże Zjednoczonego Królestwa i Irlandii [53]. Ale na podstawie art. 4 protokołu Schengen Zjednoczone Królestwo i Irlandia mogą w każdej chwili wystąpić z wnioskiem o zastosowanie wobec nich wszystkich lub niektórych przepisów tego dorobku Schengen.

93. Protokół w sprawie tytułu IV pozwala Zjednoczonemu Królestwu i Irlandii na nieuczestniczenie (opt-out) w aktach prawnych przyjętych na podstawie tytułu IV traktatu WE [54]. Decyzje przyjęte na podstawie tytułu IV traktatu WE nie są dla tych dwóch państw wiążące [55].

94. Zjednoczone Królestwo i Irlandia uczestniczą w tym, co należy nazwać środkami kompensacyjnymi dorobku Schengen i ich późniejszego rozwoju [56]. Doktryna definiuje punkt widzenia Zjednoczonego Królestwa w ten sposób, że sprzeciwia się ono całkowicie swobodnemu przepływowi osób bez jego kontroli na granicach wewnętrznych, ale pragnie uczestniczyć w represyjnej części systemu prawnego swobodnego przepływu [57].

95. Rada uwzględniła życzenie Zjednoczonego Królestwa i przyjęła decyzję 2000/365, na mocy której uczestniczy ono we fragmentach dorobku Schengen. Artykuł 8 ust. 2 tej decyzji stanowi wyraźnie, że uważa się, że Zjednoczone Królestwo nieodwołalnie notyfikowało Przewodniczącemu Rady o zamiarze brania udziału we wszystkich wnioskach i inicjatywach powstających na bazie dorobku Schengen, określonego w art. 1 decyzji 2000/365 [58].

52 — M. Gautier, ww. w przypisie 18, pkt 31, odsyła również do protokołu dotyczącego zastosowania niektórych aspektów art. 14 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, który stanowi w stosunku do Zjednoczonego Królestwa i Irlandii, że mogą one utrzymać kontrole osób przekraczających ich granice.

53 — Ibidem, pkt 30–32.

54 — Artykuł 1 protokołu w sprawie tytułu IV.

55 — Artykuł 2 protokołu w sprawie tytułu IV. Na mocy postanowień traktatu z Amsterdamu Zjednoczone Królestwo jest tym samym w stanie nie uczestniczyć w dorobku Schengen, ale ma także prawo nie uczestniczyć (opt-out) w całej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (D. Thym, ww. w przypisie 14, str. 90).

56 — D. Thym, ww. w przypisie 14, str. 82, wyjaśnia, że treść dorobku Schengen nie ogranicza się wyłącznie do zniesienia granic wewnętrznych. Dorobek ten zawiera także środki przyjęte w dziedzinie współpracy policyjnej, polityki wizowej, wymianie informacji, jak również w ramach systemu informacji Schengen (SIS) oraz sieci Syrena, która zawiera dane o obywatelach państw trzecich. Jednakże inna część doktryny wyjaśnia, że w niektórych dziedzinach przyjęte środki stanowią zjawisko o szerszym zakresie i że dotyczą Unii jako całości, więc nie dotyczą wyłącznie dorobku Schengen (M. Gautier, ww. w przypisie 18, pkt 84, powołuje na przykład walkę z nielegalnym wkraczaniem przez obywateli państw trzecich na terytorium państw członkowskich).

57 — M. Gautier, ww. w przypisie 18, pkt 32.

58 — Artykuł 1 decyzji 2000/365 dotyczy przepisów dorobku Schengen, które mają zastosowanie do Zjednoczonego Królestwa. Zobacz także decyzję Rady 2004/926/WE z dnia 22 grudnia 2004 r. w sprawie wprowadzenia w życie części dorobku Schengen przez Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Dz.U. L 395, str. 70).

D — *Relacja między art. 4 a art. 5 protokołu Schengen*

96. W obydwu sprawach powstaje pytanie wzajemnego stosunku pomiędzy art. 4 i 5 protokołu Schengen, które odnoszą się do sytuacji Zjednoczonego Królestwa i Irlandii. Artykuł 5 ust. 1 zawiera rodzaj ius variandi, czyli przynależącego Zjednoczonemu Królestwu i Irlandii prawa wyboru odnośnie do nowych aktów prawnych dorobku Schengen [59]. W przeciwieństwie do już istniejących w tej dziedzinie aktów, do udziału Zjednoczonego Królestwa lub Irlandii na podstawie art. 5 ust. 1 protokołu Schengen nie jest wymagana jednomyślność innych uczestniczących państw członkowskich lub nawet zgoda Komisji. Artykuł 5 ust. 1 wymaga jedynie, aby Zjednoczone Królestwo i Irlandia notyfikowały na piśmie zamiar uczestniczenia we wnioskach i inicjatywach sformułowanych na podstawie dorobku Schengen. Po dokonaniu pisemnej notyfikacji Zjednoczone Królestwo i Irlandia mają takie same prawa i obowiązki co pozostałe państwa Schengen i mogą uczestniczyć w przyjmowaniu aktów. Oznacza to, że mogą definitywnie opóźnić proces swoim zachowaniem, a nawet uniemożliwić przyjęcie każdego środka Schengen [60].

97. Doktryna i orzecznictwo nie wyrobiły sobie jeszcze poglądu w kwestii, czy art. 5 protokołu Schengen, który przewiduje mechanizm jednostronnego oświadczenia woli, ma zastosowanie również do aktów prawnych rozwijających istniejący dorobek, którego Zjednoczone Królestwo i Irlandia nie przyjęły na mocy art. 4 rzeczonego protokołu. Autorzy w doktrynie wychodzą z założenia, zgodnie z którym należy odmówić udziału Zjednoczonego Królestwa i Irlandii w rozwoju w oparciu o art. 5 protokołu Schengen, na podstawie logicznie systemowego ograniczenia, że pogłębienie dorobku Schengen nie może istnieć w sposób autonomiczny. Podobna sytuacja ma miejsce wtedy, gdy nie można wdrożyć środka pogłębiania bez równoczesnego zastosowania środka i aktu, który nie ma zastosowania do Zjednoczonego Królestwa i Irlandii [61].

98. Z jednej strony podnosi się w doktrynie, że Zjednoczone Królestwo lub Irlandia mogą uczestniczyć w takich aktach prawnych, tylko jeśli zostanie uprzednio wdrożona procedura przewidziana w art. 4 protokołu Schengen [62]. Z drugiej strony zauważa się jednak, że nie jest oczywiste, czy art. 4 może być stosowany w przypadku przyjmowania aktów opartych na dorobku Schengen, ponieważ w systematyce protokołu znajduje się przed art. 5, który

59 — D. Thym, ww. w przypisie 14, str. 96.

60 — Ibidem. Autor zauważa, że z powodu specjalnego charakteru protokołu Schengen, wyrażonego w art. 7 protokołu w sprawie tytułu IV, zakaz obstrukcji, który odnosi się bezsprzecznie do innych składników współpracy sądowej w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, nie ma zastosowania do dorobku Schengen.

61 — Ibidem, str. 97. Autor odsyła także do poglądu, który próbuje przenieść na art. 5 protokołu Schengen zawarty w art. 4 rzeczonego protokołu wymóg uzyskania zgody państw Schengen. Oznaczałoby to ostatecznie, że art. 4 i 5 mają różne zakresy zastosowania, zgodnie z teorią niezależności.

62 — D. Thym, ww. w przypisie 14, str. 98.

odnosi się do możliwości pogłębiania [63]. Zwłaszcza doktryna angielska podkreśla, że udział Zjednoczonego Królestwa w środkach pogłębiania nie wymaga jednomyślności państw Schengen [64], co jest charakterystyczne dla art. 4 protokołu Schengen.

99. Jednak w ramach szczegółowej analizy zakres zastosowania ius variandi przyznany Zjednoczonemu Królestwu na mocy art. 5 protokołu Schengen staje się węższy, niż się wydawał na początku.

100. Jest oczywiste, że Zjednoczone Królestwo i Irlandia mogą brać udział w pogłębianiu środka dorobku Schengen, w którym uczestniczą na podstawie art. 4 protokołu Schengen.

101. Jednakże sytuacja jest inna, jeśli Zjednoczone Królestwo lub Irlandia nie uczestniczą na podstawie art. 4 w dziedzinie będącej przedmiotem pogłębiania. Zastosowanie procedury, o której mowa w art. 5 protokołu Schengen, bez zastosowania jego art. 4 jest możliwe tylko wtedy, gdy chodzi o akt oparty na tym dorobku, który może mieć autonomiczne zastosowanie. Ius variandi jest ograniczone jedynie do wniosków i inicjatyw sformułowanych na podstawie dorobku Schengen, które można stosować w sposób autonomiczny [65]. Jeśli Zjednoczone Królestwo lub Irlandia mogłyby jedynie w oparciu o mechanizm, o którym mowa w art. 5 protokołu Schengen, przystąpić do współpracy Schengen w dziedzinie, która wymaga w tym celu zastosowania art. 4 protokołu, skuteczność (effet utile) art. 4 zostałaby podważona [66]. Komisja zwróciła uwagę na ten problem w pisemnych uwagach. Według niej oznaczałoby to, że część dorobku Schengen miałaby zastosowanie do Zjednoczonego Królestwa, mimo że nie przystąpiłoby ono do tego dorobku. W konsekwencji udział Zjednoczonego Królestwa i Irlandii w pogłębianiu elementu dorobku Schengen jest, co do zasady, uzależniony od uprzedniego wdrożenia procedury, o której mowa w art. 4 protokołu Schengen [67]. Decyzja 2000/365 także wynika z identycznego rozumienia wzajemnego związku między art. 4 i 5 tego protokołu. Decyzja ta za podstawę prawną ma art. 4 protokołu Schengen [68]. Jedynie art. 8 ust. 2 decyzji 2000/365 zawiera przepisy regulujące wdrożenie procedury przewidzianej w art. 5 protokołu Schengen.

63 — M. Schauer, *Schengen — Maastricht — Amsterdam, Auf dem Weg zu einer flexiblen Union*, Wien 2000, str. 215. Autor tej analizy wychodzi z założenia, zgodnie z którym art. 5 jest lex specialis w stosunku do art. 4 protokołu Schengen.

64 — M. Dougan, Union Competences, w: A. Arnull i in., *Wyatt and Dashwood's European Union Law*, wydanie 5, London 2006, str. 115. Autor traktuje kwestię sytuacji Zjednoczonego Królestwa w dorobku Schengen jako element nowej zasady organizacyjnej elastyczności Unii. Postrzega protokół Schengen jako zjawisko pierwotnej elastyczności, ponieważ chodzi o elastyczność normowaną traktatami założycielskimi.

65 — D. Thym, ww. w przypisie 14, str. 98.

66 — Odnośnie do zasady skuteczności przy wykładni traktatów międzynarodowych, doktryna stoi na stanowisku, zgodnie z którym zasada ta jest ściśle związana z teleologiczną wykładnią traktatów międzynarodowych (T. Stein, C. von Buttlar, Völkerrecht, wydanie 11 całkowicie poprawione, Köln 2005, str. 28).

67 — D. Thym, ww. w przypisie 14, str. 98. Autor zauważa, że jednostronne oświadczenie według swobodnej oceny udziału, o którym mowa w art. 5 protokołu Schengen, nie będzie więc miało wielkiego znaczenia dla pogłębiania środków w dziedzinach, w których nie można ich stosować w sposób autonomiczny.

68 — Tekst dotyczący podstawy prawnej decyzji 2000/365 brzmi następująco: „mając na względzie art. 4 protokołu włączającego dorobek Schengen w ramy Unii Europejskiej, dołączonego do Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (zwanego dalej „protokołem Schengen"), […]".

Oznacza to zatem, że jedynie art. 4 protokołu Schengen jest podstawą prawną przepisu zawierającego zastosowanie mechanizmu, o którym mowa w art. 5 rzeczonego protokołu. Otóż wskazuje to wyraźnie na sposób postępowania polegający na stosowaniu procedury z art. 4 przed procedurą z art. 5 protokołu Schengen.

102. Należy następnie ustalić, czy rozporządzenie nr 2252/2004 oznacza środek oparty o dorobek Schengen, który może być stosowany w sposób autonomiczny. Jak już wspomniałam, zaniechanie kontroli osób na granicach wewnętrznych jest zasadniczym elementem dorobku Schengen. Zatem zniesienie granic wewnętrznych jest nierozerwalnie związane z ujednoliceniem kontroli na granicach zewnętrznych [69]. W konsekwencji kontrola na granicach zewnętrznych również wchodzi w zakres dorobku Schengen [70].

103. Artykuł 1 ust. 3 rozporządzenia nr 2252/2004 stanowi, że „[n]iniejsze rozporządzenie ma zastosowanie do paszportów i dokumentów podróży wydawanych przez państwa członkowskie". Historycznie system prawny paszportów i dokumentów podróży miał po pierwsze na celu kontrolę własnych obywateli w związku z ich wyjazdami za granicę. Ale po drugie jest on dzisiaj środkiem nadzoru wjazdu cudzoziemców do kraju [71]. Paszport jest narzędziem uznanym przez prawo międzynarodowe, które według doktryny jest niezbędne dla umożliwienia swobodnego przemieszczania się osób między państwami [72]. Z uwagi na szczególny system dorobku Schengen, w którym nie ma już kontroli osób na granicach wewnętrznych, osoby przekraczają granice zewnętrzne państw strefy Schengen, co powoduje kontrolę paszportów [73].

104. Mimo iż rozporządzenie 2252/2004 wprowadza tylko minimalne normy bezpieczeństwa, obejmują one między innymi,

69 — T. Opermann, *Europarecht*, München 2005, str. 504.

70 — W roku 2006 zostało przyjęte rozporządzenie (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz.U. L 105, str. 1). Motyw dwudziesty siódmy tego rozporządzenia stanowi wyraźnie, że „[…] rozporządzenie stanowi rozwinięcie postanowień dorobku Schengen, w którym nie uczestniczy Wielka Brytania, zgodnie z decyzją Rady 2000/365/WE z dnia 29 maja 2000 r. dotyczącą wniosku Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej o zastosowanie wobec niego niektórych przepisów dorobku Schengen. W związku z tym Wielka Brytania nie uczestniczy w jego przyjmowaniu, nie jest ono dla niej wiążące i nie jest zobowiązana do jego stosowania". Przedmiotem art. 1 tego rozporządzenia są równorzędnie zasada braku kontroli granicznej osób przekraczających granice wewnętrzne pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej oraz zasady regulujące kontrolę graniczną osób przekraczających granice zewnętrzne państw członkowskich Unii Europejskiej.

71 — M. Graßhof, Melderecht, Reisepassrecht, Namensrecht, Staatsangehörigkeits- und Einbürgerungsrecht, w: J. Bergmann, M. Kenntner, (wyd.), *Deutsches Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss*, Stuttgart 2002, str. 301, 307 i 310 podnosi, że paszporty i dokumenty podróży są środkiem kontroli tożsamości i obywatelstwa ich posiadaczy.

72 — Ibidem, str. 309.

73 — T. Opermann, ww. w przypisie 69, str. 505; K. Harms, Ausländerrecht, w: Bergmann, Kenntner, *Deutsches Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss*, str. 166, odsyła do art. 61 lit. a) WE, który stanowi, że Rada przyjmuje w ciągu 5 lat od chwili wejścia w życie traktatu z Amsterdamu środki zmierzające do zapewnienia swobodnego przepływu osób […] wraz ze środkami towarzyszącymi bezpośrednio związanymi ze swobodnym przepływem osób, dotyczące kontroli granic zewnętrznych, azylu i imigracji.

stosownie do art. 1 ust. 2 rozporządzenia, sprawdzane przy przekraczaniu granicy zewnętrznej elementy, jak np. obraz twarzy czy odciski palców. Te elementy kontrolne pozwalają na dokładne umiejscowienie rozporządzenia. Sprawdzenie tych elementów — w szczególności obrazu twarzy — jest koniecznym elementem kontroli osób przy przekraczaniu granic zewnętrznych obszaru Schengen. Inaczej rzecz ujmując, owe elementy, jak obraz twarzy, sprawdzane są w trakcie kontroli osób w trakcie przekraczania przez nie granicy. W konsekwencji rozporządzenie nr 2252/2004 nie może być stosowane w sposób autonomiczny.

105. Zgodnie z definicją przedstawioną w pkt 97 powyżej oznacza to, że rozporządzenie nr 2252/2004 nie może być stosowane bez jednoczesnego wdrożenia innych aktów dorobku Schengen [74]. Zatem w tym konkretnym przypadku oznacza to, że teoria podporządkowania art. 5 w stosunku do art. 4 protokołu Schengen, jakiej broni przede wszystkim Rada i Komisja, jest prawidłową wykładnią protokołu Schengen.

106. Odniesienie do deklaracji nr 45 i 46 dołączonych do traktatu z Amsterdamu również nie podważa takiego wniosku. Deklaracja nr 45 wyraźnie odwołuje się do procedury z art. 4, a nie do procedury z art. 5 protokołu Schengen.

107. Według mnie z deklaracji nr 46 dołączonej do traktatu z Amsterdamu wynika, że działanie państw Schengen w związku z pogłębianiem dorobku Schengen jest poddane procedurze, o której mowa w art. 4 protokołu Schengen. Nie można interpretować tej deklaracji jako mogącej zagrozić zasadzie integralności dorobku Schengen.

E — *Zasada integralności*

108. Motyw dwunasty decyzji 2000/365 dotyczący sytuacji Zjednoczonego Królestwa podkreśla wagę zasady integralności dorobku Schengen: „dorobek Schengen został stworzony i funkcjonuje jako spójny zespół, który musi być w pełni przyjęty i zastosowany przez wszystkie państwa popierające zasadę

74 — Jako przykład określenia dorobku Schengen, do którego należy rozporządzenie nr 2252/2004, można przytoczyć art. 1A decyzji Rady 1999/437/WE z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie niektórych warunków stosowania Układu zawartego przez Radę Unii Europejskiej i Republikę Islandii oraz Królestwo Norwegii dotyczącego włączenia tych dwóch państw we wprowadzanie w życie, stosowanie i rozwój dorobku Schengen (Dz.U. L 176, str. 31). Artykuł ten stanowi, że część dorobku Schengen stanowią przepisy regulujące „[p]rzekraczanie przez osoby granic zewnętrznych tych państw, które zdecydowały się na zniesienie kontroli na swoich granicach wewnętrznych, w tym przepisy i ustalenia, których te państwa muszą przestrzegać, dokonując kontroli osób na granicach zewnętrznych, nadzór nad obszarami przygranicznymi i współpraca ze służbami odpowiedzialnymi za kontrolę graniczną”.

zniesienia kontroli osób na ich wspólnych granicach" [75].

109. Ta zasada znajduje się również w art. 8 protokołu Schengen, który stanowi, że państwa kandydujące muszą w całości przyjąć dorobek Schengen.

110. Zasada integralności dorobku Schengen stanowi konkretyzację ogólnej zasady prawnej „qui habet commoda, ferre debet onera et contra", która znana jest także w publicznym prawie międzynarodowym. W ramach pierwszego filaru doktryna [76] odsyła w zakresie tej zasady prawnej między innymi do wyroku Trybunału w sprawie 39/72 [77], w której Trybunał uznał, że „nie można […] dopuścić, by państwo członkowskie stosowało przepis rozporządzenia Wspólnoty w sposób niedokładny i niepełny, podważając niektóre elementy ustawodawstwa wspólnotowego, w odniesieniu do których zgłosiło swój sprzeciw lub które uważa za sprzeczne ze swoimi interesami narodowymi. Fakt jednostronnego zerwania przez państwo członkowskie równowagi pomiędzy korzyściami i obciążeniami wynikającymi z jego przynależności do Wspólnoty, w zależności od posiadanej przez nie koncepcji interesu narodowego, kwestionuje równość państw członkowskich wobec prawa wspólnotowego i dyskryminuje ich obywateli […]". Takie wyjaśnienie bez trudu można zastosować do dorobku Schengen.

111. Zasada integralności dorobku Schengen chroni nie tylko równowagę pomiędzy państwami Schengen w zakresie rozwoju i stosowania dorobku Schengen, lecz również całość dorobku Schengen [78]. Zasada ta jest wyrazem ogólnego interesu państw Schengen polegającego na ochronie całości dorobku Schengen.

112. Udział we fragmencie dorobku Schengen wymaga, zgodnie z zasadą integralności, aby państwo członkowskie, które bierze udział w środku należącym do tego dorobku, przyjęło korzyści i obciążenia wynikające z uczestniczenia w tym elemencie. Z tego powodu zasada integralności nie pozwala na swo bodne wybranie udziału, na podstawie art. 5 protokołu Schengen, w akcie sformułowanym na podstawie dorobku Schengen, jeśli nie jest możliwe zastosowanie tego aktu w sposób autonomiczny. Wyja-

75 — Podobnie motyw drugi decyzji Rady 2002/192/CE z dnia 28 lutego 2002 r. dotyczącej wniosku Irlandii o zastosowanie wobec niej niektórych przepisów dorobku Schengen (Dz.U. L 64, str. 20) stanowi także, że „dorobek Schengen został pomyślany i funkcjonuje jako spójna całość, która ma być przyjęta i stosowana przez wszystkie państwa popierające zasadę zniesienia kontroli osób na ich wspólnych granicach".

76 — R. Kolb, „La maxime qui habet commoda, ferre debet onera et contra (celui qui jouit des avantages doit supporter aussi les charges et vice versa) en droit international public", *Revue Belge de Droit International*, 2004, str. 12, zwłaszcza str. 23.

77 — Wyrok z dnia 7 lutego 1973 r. w sprawie 39/72 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. 101, pkt 20 i 24.

78 — G. de Kerchove d'Ousselghem, Un espace de liberté, de sécurité et de justice aux dimensions incertaines. Quelques réflexions sur le recours aux coopérations renforcées en matière de justice et d'affaires intérieures, w: Y. Lejeune, (wyd.): *Le traité d'Amsterdam, Espoirs et déceptions*, Bruxelles 1999, str. 290. Autor zauważa, że poszukiwanie większej spójności współpracy Schengen było podstawową przyczyną włączenia dorobku Schengen w ramy Unii Europejskiej.

śnienie przedstawione powyżej w pkt 97–102 wskazuje jednakże, że rozporządzenie nr 2252/2004 nie może być stosowane w sposób autonomiczny. Wspólne normy minimalne oraz wymogi techniczne, regulujące czytelność paszportów byłyby korzyścią, która oznaczałaby w tym konkretnym przypadku uczestnictwo Zjednoczonego Królestwa w rozporządzeniu 2252/2004. Ciężarem jest natomiast uczestnictwo w części dorobku Schengen, którego rozporządzenie nr 2252/2004 stanowi pogłębienie.

F — *Domniemane sprzeczne działanie Rady w celu ustalenia, czy chodzi o środek sformułowany na podstawie dorobku Schengen*

113. W pisemnych wyjaśnieniach oraz w trakcie rozprawy Zjednoczone Królestwo wyraźnie podniosło, że w niektórych przypadkach Rada zezwoliła mu na uczestniczenie w środkach sformułowanych na podstawie dorobku Schengen. W ten sposób Zjednoczone Królestwo powołuje się między innymi na dyrektywę 2001/51, decyzję Rady 2002/463 z dnia 13 czerwca 2002 r. dostosowującą program działań dla współpracy administracyjnej w dziedzinie granic zewnętrznych, wiz, azylu i imigracji (program ARGO) (zwaną dalej „decyzją 2002/463”) [79], rozporządzenie nr 377/2004 oraz na decyzję 2005/267 i zauważa, że pojęcie „środków formułowanych na podstawie dorobku Schengen” jest zbyt szerokie i niejasne.

79 — Dz.U. L 161, str. 11.

114. Rada, ustalając, czy chodzi o środek sformułowany na podstawie dorobku Schengen, stosuje dwuetapowy test. Po pierwsze bada, czy chodzi o zwykły środek sformułowany na podstawie tytułu IV, czy o środek należący do dorobku Schengen [80]. Następnie bada, czy chodzi o sprawę, która ma zasadnicze znaczenie (essential) dla swobodnego przepływu osób w przestrzeni, w której zniesiona została kontrola osób na granicach wewnętrznych. Można porównać to dwuetapowe badanie z badaniem polegającym na poszukiwaniu w ramach pierwszego filaru prawidłowej podstawy prawnej aktu danej instytucji. Z orzecznictwa wynika, że „w ramach systemu kompetencji Wspólnoty Europejskiej wybór podstawy prawnej aktu musi opierać się na obiektywnych okolicznościach podlegających kontroli sądowej. Do tych okoliczności zaliczają się w szczególności cel i treść aktu prawnego” [81].

115. To dwuetapowe badanie przeprowadzane przez Radę pozwala Trybunałowi na zbadanie w oparciu o obiektywne przesłanki, czy chodzi o środek sformułowany na podstawie dorobku Schengen. Wśród

80 — W doktrynie broni się opinii, według której akty zmieniające istniejący dorobek Schengen niepodważalnie są elementem rozwoju dorobku Schengen. Natomiast sytuacja może być inna w zakresie środków, które nie zmieniają istniejącego dorobku Schengen (N. Bracke, Flexibility, Justice Cooperation and the Treaty of Amsterdam, w: C. Marinho, *Asylum, Immigration and Schengen Post-Amsterdam*, Maastricht 2001, str. 65).

81 — Wyroki z dnia 4 kwietnia 2000 r. w sprawie C-269/97 Komisja przeciwko Radzie, Rec. str. I-2257, pkt 43; z dnia 30 stycznia 2001 r. w sprawie C-36/98 Hiszpania przeciwko Radzie, Rec. str. I-779, pkt 5 oraz z dnia 6 grudnia 2005 r. w sprawach połączonych C-453/03, C-11/04, C-12/04 i C-194/04 ABNA i in., Zb.Orz. str. I-10423, pkt 54.

obiektywnych przesłanek badania znajduje się między innymi podwójne badanie kwestii, czy ratione materiae chodzi o środek należący do dorobku Schengen, następnie czy chodzi o sprawę mającą zasadnicze znaczenie dla swobodnego przepływu osób w przestrzeni, w której zniesiono granice.

116. Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że „zasada proporcjonalności, która zalicza się do podstawowych zasad prawa wspólnotowego, wymaga, by środki prawne wynikające z zastosowania przepisów wspólnotowych były odpowiednie do realizacji zamierzonego celu i nie wykraczały poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia” [82]. „Odnośnie do kontroli sądowej warunków wymienionych […] należy przypomnieć, że prawodawcy wspólnotowemu należy przyznać zakres swobodnego uznania w dziedzinie takiej jak stanowiąca przedmiot niniejszej sprawy, zakładającej konieczność podejmowania przez niego decyzji natury politycznej, gospodarczej i społecznej oraz wymagającej od niego dokonywania globalnych ocen. W konsekwencji jedynie oczywiście niewłaściwy charakter aktu wydanego w tej dziedzinie w odniesieniu do celu, jaki realizują odpowiednie instytucje, może naruszyć ważność takiego aktu” [83].

117. Dwuetapowe badanie, jakie przeprowadza Rada, nie jest w oczywisty sposób nieproporcjonalne, ponieważ jest odpowiednie dla osiągnięcia realizowanego celu, czyli ustalenia, czy zaproponowany akt jest środkiem sformułowanym na podstawie dorobku Schengen. W konsekwencji twierdzenia, iż pojęcie dorobku Schengen jest zbyt niejasne, nie są uzasadnione.

118. Rozporządzenie nr 377/2004 reguluje utworzenie sieci oficerów łącznikowych „Imigracja”. Zgodnie z motywem dziesiątym tego rozporządzenia Zjednoczone Królestwo uczestniczy w […] rozporządzeniu zgodnie z art. 5 Protokołu włączającego dorobek Schengen w ramy Unii Europejskiej, dołączonego do Traktatu o Unii Europejskiej oraz do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, oraz art. 8 ust. 2 decyzji Rady 2000/365/WE. Otóż art. 8 ust. 2 decyzji 2000/365/WE wskazuje, że Zjednoczone Królestwo uczestniczy w tej dziedzinie dorobku Schengen i tworzy domniemanie [84], że dokonało ono notyfikacji na podstawie art. 5 ust. 1 protokołu Schengen. Zgodnie z motywem dwunastym decyzji 2005/267, która ustanawia bezpieczną, internetową sieć informowania i koordynacji służącą wymianie informacji dotyczących nietypowych przepływów migracyjnych, przypadków nielegalnego wjazdu lub imigracji oraz powrotu osób przebywających nielegalnie, zastosowana została procedura, o której mowa w art. 5 ust. 1 protokołu Schengen. Podnosi, że art. 8 ust. 2 decyzji

82 — Wyrok w sprawie ABNA i in., ww. w przypisie 81, pkt 68.

83 — Ibidem, pkt 69.

84 — Domniemanie opiera się na stwierdzeniu, 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”.

2000/365 został zastosowany w zakresie, w jakim środki decyzji 2005/267 rozwijają postanowienia dorobku Schengen zmierzające do walki z organizacją nielegalnej imigracji, w których Zjednoczone Królestwo bierze udział [85]. W konsekwencji słusznie zastosowano art. 5 protokołu Schengen do tych dwóch aktów prawnych przyjętych zgodnie z kompetencjami, których podstawą prawną jest art. 4 rzeczonego protokołu.

119. Dyrektywa 2001/51 uzupełnia przepisy art. 26 konwencji wykonawczej do układu z Schengen w zakresie obowiązków przewoźników, przewożących obcych obywateli na terytorium państw członkowskich. Dyrektywa ta jest przykładem środka przyjętego na podstawie tytułu IV, w którym Zjednoczone Królestwo uczestniczy, na podstawie art. 1 decyzji 2000/365. Motyw siódmy tej dyrektywy stanowi, że „zgodnie z art. 3 Protokołu w sprawie stanowiska Zjednoczonego Królestwa i Irlandii, załączonego do Traktatu o Unii Europejskiej oraz Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Zjednoczone Królestwo powiadomiło, […], o swym zamiarze uczestniczenia w przyjęciu i stosowaniu niniejszej dyrektywy". Jednakże zgodnie z dziesiątym motywem tej dyrektywy w odniesieniu do Republiki Islandii i Królestwa Norwegii stanowi ona rozwój dorobku Schengen […] [86]. Dyrektywa ta stanowi zatem rozwój dorobku Schengen, a nie zwykły środek oparty na tytule IV. W konsekwencji zastosowanie protokołu w sprawie tytułu IV mogło być błędne.

120. Dyrektywa 2001/40 reguluje kwestię wzajemnego uznawania decyzji o wydaleniu obywateli państw trzecich, w konsekwencji uznania decyzji o wydaleniu wydanej przez właściwy organ jednego z państw członkowskich w stosunku do obywatela państwa trzeciego, który przebywa na terytorium innego państwa członkowskiego. Motyw szósty precyzuje, że zgodnie z art. 3 protokołu w sprawie tytułu IV […] Zjednoczone Królestwo przesłało zawiadomienie o swej woli wzięcia udziału w przyjęciu i stosowaniu dyrektywy. Doktryna zwraca uwagę, że zastosowanie do tej dyrektywy art. 3 protokołu w sprawie tytułu IV jest błędne, ponieważ w sposób oczywisty stanowi ona środek sformułowany na podstawie dorobku Schengen. Jednakże doktryna zauważa równocześnie, że ta dyrektywa stanowi środek sformułowany na podstawie dorobku Schengen, który może być stosowany w sposób autonomiczny i że jest typowym przykładem zastosowania art. 5 protokołu Schengen [87].

121. Decyzja 2004/573 organizuje wspólne działania dotyczące wydaleń drogą powietrzną, z dwóch lub więcej państw członkowskich, obywateli państw trzecich, w stosunku do których zostały wydane decyzje o wydaleniu. Według motywów jedenastego i dwunastego tej decyzji chodzi

85 — Należy zauważyć, że ten motyw przypomina także, że art. 3 protokołu w sprawie tytułu IV został zastosowany, ponieważ chodzi o środek objęty tytułem IV WE.

86 — D. Thym, ww. w przypisie 14, str. 98, zauważa, że odnośnie do takich aktów prawnych jest przyjęte przez motywy dotyczące Norwegii i Islandii, że chodzi o rozwój dorobku Schengen. Można tym samym zadać sobie pytanie o powody, dla których czyni się odniesienie do protokołu w sprawie tytułu IV.

87 — D. Thym, ww. w przypisie 14, str. 98.

o środek rozwijający dorobek Schengen. Jednakże motyw czwarty tej decyzji jasno wskazuje na konieczność unikania próżni w zakresie organizacji wspólnych lotów. Idea próżni oznacza, że tę decyzję można stosować w sposób autonomiczny. Tym samym decyzja 2004/573 również stanowi środek sformułowany na podstawie dorobku Schengen, który można stosować w sposób autonomiczny. Oznacza to, że Zjednoczone Królestwo może do niej przystąpić na podstawie art. 5 protokołu Schengen.

122. Decyzja 2002/463 (program ARGO) ma na celu wspieranie współpracy władz administracyjnych i sądowych państw członkowskich oraz jednolitego stosowania prawa wspólnotowego w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości; ma na celu polepszenie ogólnej skuteczności agencji krajowych przy wykonywaniu ich zadań, gdy wprowadzają w życie przepisy wspólnotowe; zachęcanie do przejrzystości działań agencji krajowych przez wzmocnienie ich stosunków z obywatelami a właściwymi krajowymi i międzynarodowymi organizacjami rządowymi i pozarządowymi. Podobnie w motywie dwunastym decyzji 2002/463 stwierdza się, że zgodnie z art. 3 protokołu w sprawie tytułu IV, Zjednoczone Królestwo powiadomiło o chęci uczestniczenia w przyjęciu i stosowaniu […] decyzji. Określając związki pomiędzy decyzją 2002/463 a zniesieniem kontroli na granicach wewnętrznych, Rada uznała, że nie stanowiła ona środka sformułowanego na podstawie dorobku Schengen. Jeśli poddamy analizie cele zawarte w art. 3, działania, o których mowa w rozdziale II, a zwłaszcza serię działań prowadzonych w oparciu o art. 8 decyzji 2002/463 [88], możemy stwierdzić, że nie mają one zasadniczego znaczenia dla swobodnego przepływu osób. W rzeczywistości chodzi o zwykły akt prawny oparty na tytule IV WE. Tym samym decyzja Rady o nieuznaniu jej za środek sformułowany na podstawie dorobku Schengen jest prawidłowa.

123. Rozporządzenie nr 334/2002 [89] ustanawia jednolity formularz wizowy. Chodzi o środek przyjęty na podstawie tytułu IV WE i decyzję 2000/365 na rzecz elementu dorobku Schengen, w którym Zjednoczone Królestwo nie uczestniczy. Rada wyjaśnia, że to rozporządzenie zmieniało rozporządzenie (WE) nr 1683/95 [90], które zostało przyjęte jako akt należący do pierwszego filaru, sprzed wejścia w życie traktatu z Amsterdamu, na podstawie ówczesnego art. 100 C ust. 3 EWG.

88 — Artykuł 8 decyzji 2002/463 dzieli działania na następujące rodzaje: działania związane z kształceniem, wymianą personelu, działania wspierające komputerowe prowadzenie dokumentacji i procedur, włącznie z wykorzystaniem najnowszych technik wymiany elektronicznej danych, ocenę wpływu wspólnych zasad i procedur opartych na art. 62 i 63 traktatu, działania mające promować opracowanie najlepszych praktyk w celu ulepszenia metod pracy i urządzeń, uproszczenia procedur i skrócenia ostatecznych terminów, działania operacyjne, do których mogą należeć stworzenie wspólnych ośrodków operacyjnych i zespołów, badania, konferencje i seminaria, w których uczestniczy personel z państw członkowskich i Komisji i — tam gdzie tego wymaga sytuacja — pracowników z odpowiednich krajowych i międzynarodowych rządowych i pozarządowych organizacji, działania państw członkowskich w państwach trzecich, zwłaszcza misje informacyjne w państwach pochodzenia i tranzytu oraz zwalczanie fałszowania dokumentów.

89 — Rozporządzenie Rady (WE) nr 334/2002 z dnia 18 lutego 2002 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1683/95 ustanawiające jednolity formularz wizowy (Dz.U. L 53, str. 7).

90 — Rozporządzenie Rady (WE) z dnia 29 maja 1995 r. ustanawiające jednolity formularz wizowy (Dz.U. L 164, str. 1).

Rada widzi w tym szczególne okoliczności, które pozwoliły Zjednoczonemu Królestwu na uczestniczenie w przyjęciu rozporządzenie nr 334/2002. W rzeczywistości trudno prima facie pojąć, w jaki sposób Rada przyjmując to rozporządzenie, widziała szczególne okoliczności dla udziału Zjednoczonego Królestwa w przyjmowaniu rozporządzenia nr 1683/95, ale nie dopatrzyła się ich przy przyjmowaniu rozporządzenia nr 2252/2004. Jednolity formularz wizowy oraz normy dotyczące elementów bezpieczeństwa wbudowanych w paszporty i dokumenty podróży są dziedzinami podobnymi, które są co do istoty sprawami blisko związanymi z kontrolą na granicach zewnętrznych. Minimalne wymogi techniczne dla paszportów i dokumentów podróży dotyczą wyłącznie obywateli państw Schengen, Norwegii, Islandii i Szwajcarii. Jednolity formularz wizowy i wymogi techniczne dotyczące paszportów oraz dokumentów podróży mają ten sam cel, tj. kontrolę granic zewnętrznych. W konsekwencji uważam, że Rada potraktowała odmiennie dwie identyczne sytuacje.

124. Należy zaznaczyć, że nawet gdyby sposób postępowania Rady, która pozwoliła Zjednoczonemu Królestwu na udział w przyjmowaniu aktów formułowanych na podstawie tytułu IV WE lub dorobku Schengen, był prawidłowy, to prawnie nie ma on znaczenia precedensu i nie może rodzić dla Zjednoczonego Królestwa prawa do stosowania art. 5 protokołu Schengen. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sposób postępowania Rady w praktyce nie może prowadzić do odchodzenia od zasad traktatu WE, a zatem nie może stanowić precedensu wiążącego instytucje wspólnotowe w odniesieniu do właściwej podstawy prawnej [91].

G — *Rzekomo nierówne traktowanie obywateli irlandzkich i brytyjskich na granicach zewnętrznych*

125. Okoliczność, iż Zjednoczone Królestwo i Irlandia nie są zobowiązane do wydawania paszportów stosownie do minimalnych norm technicznych, nie oznacza, że ich obywatele są ofiarami dyskryminacji ze względu na ewentualne odmienne traktowanie, jakiemu byliby poddani na granicach zewnętrznych. Obowiązek państw Schengen do wydawania paszportów zgodnie z minimalnymi normami technicznymi wynika z ich uczestnictwa w dorobku Schengen, w którym Zjed-

91 — Wyrok z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie C-414/04 Parlament przeciwko Radzie, Zb.Orz. str. I-11279, pkt 37. W tym wyroku Trybunał stwierdził nieważność rozporządzenia Rady (WE) nr 1223/2004 z dnia 28 czerwca 2004 r. zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1228/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie daty stosowania niektórych przepisów do Słowenii (Dz.U. L 233, str. 3).

noczone Królestwo nie uczestniczy. Zjednoczone Królestwo nie jest zatem w jednakowej sytuacji jak inne państwa Schengen, jak Norwegia, Islandia i Szwajcaria. W konsekwencji okoliczność, iż z punktu widzenia bezpieczeństwa paszporty brytyjskie i irlandzkie są być może różne w stosunku do paszportów wydanych przez państwa Schengen, nie oznacza dyskryminacji posiadaczy paszportów brytyjskich i irlandzkich [92].

126. Chciałabym ponownie zauważyć, że rozporządzenie nr 2252/2004 mogłoby być problematyczne z punktu widzenia praw podstawowych — w szczególności z punktu widzenia art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności [93] oraz art. 8 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej [94], na co zwraca uwagę przede wszystkim doktryna niemiecka [95]. Jednakże Zjednoczone Królestwo nie zaskarżyło tego rozporządzenia w związku z naruszeniem podstawowego prawa do ochrony danych o charakterze osobistym.

127. Należy stwierdzić, że na podstawie powyższych rozważań, skarga Zjednoczonego Królestwa jest nieuzasadniona.

H — *W przedmiocie kosztów*

128. Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony

92 — W swojej duplice w sprawie C-137/05 Rada podkreśliła specjalnie, że przy przekraczaniu granicy zewnętrznej kontrola tożsamości obywateli państw członkowskich dokonywana jest na podstawie dokumentów podróży wykonanych w taki sposób, by kontrola obywateli Irlandii i Zjednoczonego Królestwa odbywała się w taki sam sposób jak w przypadku obywateli innych państw członkowskich, mimo że dokumenty irlandzkie i brytyjskie nie zawierają identycznych elementów bezpieczeństwa.

93 — Artykuł ten reguluje „prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego" i stanowi: „1. Każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji.
2. Niedopuszczalna jest ingerencja władzy publicznej w korzystanie z tego prawa, z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób".

94 — Stosownie do art. 8 ust. 1 tej karty: „Każdy ma prawo do ochrony danych osobowych, które go dotyczą".

95 — A. Roßnagel, G. Hornung, Reisepässe mit elektronischem Gesichtsbild und Fingerabdruck: die EG-Verordnung 2252/2004 über Normen für Sicherheitsmerkmale und biometrische Daten in von den Mitgliedstaaten ausgestellten Pässen und Reisedokumenten, *Die öffentliche Verwaltung*, 58 (2005), str. 983 (896 i 897). Jeszcze raz chciałabym zauważyć, że w oparciu o orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw człowieka w sprawie Leander przeciwko Szwecji (wyrok z dnia 26 marca 1987 r. seria A, nr. 116, § 48) doktryna stoi na stanowisku, że zapis i ujawnienie danych o charakterze osobistym stanowi zamach na prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, jakie gwarantuje art. 8 ust. 1 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Sudre F., *Droit européen et international des droits de l'homme*, wydanie 8 poprawione i powiększone, Paris 2006, str. 439).

przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Rada wniosła o obciążenie Zjednoczonego Królestwa kosztami postępowania, a Zjednoczone Królestwo przegrało sprawę, należy obciążyć je kosztami postępowania.

129. Artykuł 69 § 4 regulaminu Trybunału stanowi, że państwa członkowskie i instytucje będące interwenientami w sprawie pokrywają własne koszty.

VI — Wnioski

130. Na podstawie powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał orzekł:

1. Skarga zostaje oddalona.

2. Zjednoczone Królestwo zostaje obciążone kosztami postępowania.

3. Interwenienci poniosą własne koszty.