

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO

JULIANE KOKOTT

przedstawiona w dniu 22 maja 2007 r. ¹

I — Wprowadzenie

1. W niniejszej skardze Parlament Europejski wnosi o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji nr ASIA/2004/016-924 o zarządzeniu finansowania projektu dotyczącego bezpieczeństwa granic Filipin (Philippine Border Management Project) z linii budżetowej 19 10 02 (zwanej dalej „zaskarżoną decyzją”). Komisja wydała powyższą decyzję w ramach procedury regulacyjnej mającej na celu wykonanie rozporządzenia Rady (EWG) nr 443/92 z dnia 25 lutego 1992 r. w sprawie finansowej i technicznej pomocy dla rozwijających się krajów Azji i Ameryki Łacińskiej oraz o współpracy gospodarczej z tymi krajami ² (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 443/92”).

2. Parlament stoi na stanowisku, że Komisja wydając zaskarżoną decyzję przekroczyła swoje kompetencje wykonawcze. Przedmiotem zaskarżonej decyzji jest zwalczanie terroryzmu i przestępczości

międzynarodowej, nie chodzi więc w tym przypadku o pomoc rozwojową w rozumieniu rozporządzenia nr 443/92.

II — Ramy prawne

A — Rozporządzenie nr 443/92

3. Celem rozporządzenia nr 443/92 jest współpraca z rozwijającymi się krajami Azji i Ameryki Łacińskiej (zwanymi dalej „krajami rozwijającymi się ALA”), które nie są sygnatariuszami Konwencji z Lomé i nie korzystają ze wspólnotowej polityki współpracy z państwami trzecimi basenu Morza Śródziemnomorskiego.

4. Artykuł 1 rozporządzenia stanowi, że Wspólnota kontynuuje i poszerza swoją współpracę z krajami rozwijającymi się

¹ — Język oryginału: niemiecki.

² — Dz.U. L 52, str. 1 w brzmieniu nadanym mu przez rozporządzenie Rady (WE) nr 807/2003 z dnia 14 kwietnia 2003 r. dostosowujące do decyzji 1999/468/WE przepisy odnoszące się do komitetów wspomagających Komisję w wykonywaniu jej uprawnień wykonawczych ustanowionych w instrumentach Rady przyjętych zgodnie z procedurą konsultacji (jednomyślność), Dz.U. L 122, str. 36.

ALA. Współpraca ta obejmuje rozwój finansowy i techniczny oraz współpracę gospodarczą. W związku z tym „Wspólnota uzna za sprawę najwyższej wagi poparcie dla praw człowieka, wsparcie dla procesu demokratyzacji, dobrych rządów, ochrony środowiska, liberalizacji handlu i wzmocnienia wymiaru kultury, przez ożywienie dialogu dotyczącego kwestii politycznych, gospodarczych i socjalnych, prowadzonego w obopólnym interesie”.

5. Artykuły od 4 do 7 rozporządzenia 443/92 dotyczą pomocy finansowej i technicznej.

6. Zgodnie z art. 4 „Pomoc finansową i techniczną kieruje się przede wszystkim do najbiedniejszych grup ludności i najbiedniejszych krajów w tych dwóch regionach”.

7. Artykuł 5 określa zakres i zasady wykonywania pomocy finansowej i technicznej. Przykładowo w ust. 1 przewidziano, że „priorytetem pomocy finansowej i technicznej jest rozwój sektora wiejskiego i podniesienie poziomu bezpieczeństwa żywnościowego”. Zgodnie z art. 7 pomoc powinna zostać odpowiednio przydzielona, między innymi, na specjalne projekty na rzecz rozpowszechniania demokracji, dobrych rządów i praw człowieka.

8. Artykuł 6 stanowi, że pomoc finansową i techniczną rozszerza się na względnie bardziej zaawansowane kraje rozwijające się ALA, w szczególności w wymienionych w tym przepisie dziedzinach i przypadkach. Jedną z dziedzin wymienioną jako tire piąte jest „wzmocnienie instytucji, w szczególności władz publicznych”.

9. Artykuły 7 i 8 rozporządzenia nr 443/92 dotyczą współpracy gospodarczej.

10. Zgodnie z art. 7 ust. 1 współpraca gospodarcza przyczynia się do „rozwoju krajów rozwijających się ALA przez pomoc w budowaniu ich zdolności instytucjonalnych do tworzenia środowiska bardziej przyjaznego inwestycjom i rozwojowi, pełnego wykorzystania możliwości stworzonych przez wzrost handlu międzynarodowego, z włączeniem jednolitego rynku europejskiego, oraz przez podkreślenie roli biznesmenów, technologii i know-how ze wszystkich państw członkowskich, w szczególności w sektorze prywatnym oraz małych i średnich przedsiębiorstw.”

11. Artykuł 8 stanowi, że współpraca gospodarcza obejmuje trzy sektory: po pierwsze „rozwój potencjału naukowego i technologicznego oraz gospodarczego, społecznego i kulturalnego środowiska za pomocą programów szkoleniowych i transferu lub know-how”, po drugie „rozwój struktury

instytucjonalnej, która musi iść ręką w rękę z bliższym dialogiem z partnerami, aby uczynić klimat gospodarczy, prawny, administracyjny i społeczny bardziej sprzyjającym dla rozwoju” oraz po trzecie „wsparcie dla przedsiębiorstw, na przykład przez promowanie handlu, szkoleń i programów pomocy technicznej, przez ustanowienie kontaktów między przedsiębiorstwami i programy ułatwiające współpracę między nimi.”

13. Artykuł 15 ust. 1 rozporządzenia nr 443/92 określa, że Komisja zarządza pomocą finansową i techniczną oraz współpracą gospodarczą. Zgodnie z art. 15 ust. 2 Komisję wspiera komitet.

14. Rozporządzenie nr 443/92 zostało uchylone przez rozporządzenie Parlamentu i Rady (WE) nr 1905/2006 z dnia 18 grudnia 2006 r. ustanawiające instrument finansowania współpracy na rzecz rozwoju⁴, które obowiązuje od dnia 1 stycznia 2007 r. Zgodnie z art. 39 ust. 2 zdanie 1 wymienionego rozporządzenia rozporządzenie nr 443/92 obowiązuje w dalszym ciągu w stosunku do aktów prawnych i zobowiązań dotyczących lat budżetowych poprzedzających rok 2007.

12. Zgodnie z art. 14 ust. 1 projekty i programy pomocy, których finansowanie przez Wspólnotę wynosi więcej niż 1 milion ECU, oraz wszelkie istotne zmiany i możliwe przekroczenia zatwierdzonych projektów i programów, które o 20% przekraczają kwotę uzgodnioną pierwotnie, przyjmuje się zgodnie z procedurą ustanowioną w art. 15 ust. 3. Artykuł 15 ust 3 odsyła z kolei do art. 5 i 7 decyzji nr 1999/468/WE³. Zgodnie z art. 14 ust 2 postępując zgodnie z tą samą procedurą, przyjmuje się akty wymagane dla ustanowienia indykatywnych wieloletnich wytycznych, które dotyczą głównych krajów partnerskich oraz obszarów współpracy zgodnie z przedmiotem lub sektorem.

III — Treść zaskarżonej decyzji

15. Pierwszy motyw zaskarżonej decyzji zawiera odniesienie do rezolucji Rady z dnia 22 lipca 2002 r. podkreślającej, że Unia Europejska wspomaga inne państwa w wykonywaniu zobowiązań wynikających z rezolucji

3 — Decyzja Rady z dnia 28 czerwca 1999 r. ustanawiająca warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji, Dz.U. L 184, str. 23.

4 — Dz.U. L 378, str. 41.

Rady Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych nr 1373 przy pomocy środków mechanizmu szybkiego reagowania Unii Europejskiej (Rapid Reaction Mechanism).

(zwany dalej „projektem”), którego tekst stanowi załącznik do decyzji, zostaje zatwierdzony. Ustęp 2 określa maksymalną kwotę udziału Wspólnoty na 4 900 000 EUR i przewiduje jej sfinansowanie w ramach dostępnych środków z linii budżetowej 19 10 02 budżetu ogólnego Wspólnoty na rok 2004.

16. Drugi motyw decyzji odsyła do przyjętego przez Komisję „National Indicative Programme 2002–2004” dla Filipin, przyznającego priorytet działaniom mającym na celu zwalczanie terroryzmu. Stwierdza się także, że pomoc w dziedzinie środków zwalczania terroryzmu Komisja zamierza skoncentrować na administracji granic, w szczególności na imigracji i na walce z finansowaniem terroryzmu.

20. Artykuł 2 decyzji reguluje szczegóły wykonania projektu i definiuje ramy czasowe.

17. W trzecim motywie uzasadnienia jako nadrzędny cel projektu zatwierdzonego decyzją wymienia się pomoc we wdrażaniu rezolucji Rady Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych nr 1373.

21. Zgodnie z opisem projektu załączonym do decyzji projekt dotyczy pomocy władzom Filipin w osiągnięciu następujących celów:

18. Zgodnie z czwartym motywem decyzji cel projektu stanowi udzielenie rządowi Filipin wsparcia w dążeniu do poprawy bezpieczeństwa i administracji granicami Filipin zgodnie z normami i protokołami międzynarodowymi.

— wspierania najlepszych standardów międzynarodowych administracji granic poprzez zbadanie i ocenę istniejących krajowych metod i praktyk;

19. Artykuł 1 ust. 1 decyzji stanowi, że „Philippines Border Management Project”

— stworzenia skoordynowanego i bezpiecznego systemu informatycznego celem skutecznej wymiany informacji wywiadowczych między organami uczestniczącymi w administracji granic;

- udaremnienie obiegu fałszywych dokumentów tożsamości poprzez zwiększenie wykrywalności i podniesienie świadomości społecznej w dziedzinie znaczenia posiadania właściwych dokumentów tożsamości;
- zwiększenia wydajności przełożonych personelu administracji granic oraz personelu technicznego przez odpowiednie działania szkoleniowe.

decyzji kwalifikowaną większością głosów. Komisja wydała zaskarżoną decyzję w dniu 21 grudnia 2004 r.

23. Decyzja nie została opublikowana w Dzienniku Urzędowym. W dniu 14 grudnia 2004 r Parlamentowi przekazano protokół posiedzenia w dniach 17 i 18 listopada 2004 r.

24. Dwoje członków Parlamentu skierowało następnie pisemne zapytania do Komisji⁵, chcąc uzyskać dalsze informacje dotyczące zaskarżonej decyzji. Na zadane pytania Komisja udzieliła odpowiedzi w dniach 14 marca⁶ i 22 kwietnia 2005 r.⁷

IV — Historia decyzji, wnioski i postępowanie

A — Historia sporu prawnego

22. W dniach 17 i 18 listopada 2004 r. zaskarżona decyzja była przedmiotem posiedzenia komitetu regulacyjnego przewidzianego w rozporządzeniu nr 443/92. Ze względu na wątpliwości niektórych państw członkowskich dotyczące wyboru podstawy prawnej, decyzji na tym posiedzeniu nie przyjęto, zarządzając wszczęcie postępowania pisemnego. W dniu 7 grudnia 2004 r. zakończyło się ono podjęciem pozytywnej

25. Pismem z dnia 25 maja 2005 r. parlamentarna Komisja ds. Rozwoju wezwała Komisję do przekazania jej tekstu zaskarżonej decyzji. Komisja podnosi, że na zapytanie udzieliła odpowiedzi w piśmie z dnia 22 czerwca 2005 r.

26. Parlament twierdzi jednak, że nie uzyskał odpowiedzi. Dopiero na ponowne zapytanie

5 — Zapytania na piśmie nr P-0619/05 posłanki Glenys Kinnock i nr E-0578/05 posła Gaya Mitchella.

6 — Zobacz tekst odpowiedzi http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?L=FR&OBJID=119907&LEVEL=3&SAME_LEVEL=1&NAV=S&LSTDOC=Y.

7 — Zobacz tekst odpowiedzi http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?L=FR&OBJID=119233&LEVEL=2&SAME_LEVEL=1&NAV=S&LSTDOC=Y.

z dnia 26 sierpnia 2005 r. w dniu 9 września 2005 r. nadeszła odpowiedź, do której załączono kopię zaskarżonej decyzji. Tym samym Parlament powziął wiadomość o treści zaskarżonej decyzji po raz pierwszy w dniu 9 września 2005 r.

27. Bezsprene już uprzednio istniała korespondencja między pracownikami Parlamentu i Komisji, mająca za przedmiot zaskarżoną decyzję.

28. W dniu 12 maja 2005 r. pracownica Delegacji Komisji w Manili przesłała dokumenty dotyczące projektu do sekretariatu parlamentarnej Komisji ds. Rozwoju. Między stronami panuje jednak niezgodność co do tego, czy wśród dokumentów znajdował się również tekst zaskarżonej decyzji.

29. Na prośbę pracownika służby prawnej Parlamentu w dniu 19 lipca 2005 r. pracownik służby prawnej Komisji przesłał mu pocztą elektroniczną tekst zaskarżonej decyzji. Pracownik służb prawnych Parlamentu potwierdził otrzymanie tekstu także pocztą elektroniczną w dniu 19 lipca 2005 r.

B — *Żądania i postępowanie przed Trybunałem*

30. W skardze wniesionej w dniu 17 listopada 2005 r. Parlament wniósł o:

- stwierdzenie nieważności decyzji o zarządzeniu finansowania projektu dotyczącego bezpieczeństwa granic Filipin z linii budżetowej 19 10 02 z ogólnego planu budżetowego Wspólnot Europejskich (Philippine Border Management Project, nr ASIA/2004/016-924), wydanej w wykonaniu rozporządzenia (EWG) nr 433/92 o pomocy finansowej i technicznej na rzecz krajów rozwijających się Azji i Ameryki Łacińskiej oraz o współpracy gospodarczej z tymi krajami;

- obciążenie Komisji kosztami postępowania.

31. Komisja wniosła o:

- odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej, a w każdym bądź razie oddalenie jej jako bezzasadnej

- rozstrzygnięcie w sprawie kosztów zgodnie z przepisami o kosztach postępowania.

32. Postanowieniem przewodniczącego Trybunału z dnia 28 marca 2006 r. do udziału w sprawie w charakterze interwenienta wspierającego wnioski Komisji dopuszczone zostało Królestwo Hiszpanii.

33. W postępowaniu przed Trybunałem strony przedstawiły uwagi pisemne i ustne, a interwenient wziął udział w postępowaniu pisemnym.

36. Artykuł 230 akapit piąty WE stanowi, że skargę o stwierdzenie nieważności należy wnieść w ciągu dwóch miesięcy. Termin do wniesienia skargi rozpoczyna bieg albo od chwili publikacji aktu lub jego notyfikowania skarżącemu lub, w razie ich braku, od daty powzięcia przez skarżącego wiadomości o tym akcie.

V — Ocena prawna

A — *W przedmiocie dopuszczalności skargi*

1. Termin do wniesienia skargi

34. Komisja uważa skargę za niedopuszczalną, ponieważ nie została ona wniesiona w ciągu dwóch miesięcy od chwili, w której jej zdaniem Parlament powziął wiedzę o zaskarżonej decyzji.

35. W zakresie, w jakim Komisja wywodzi jednocześnie, że nie podnosi zarzutu niedopuszczalności, jest to nieistotne, gdyż dotrzymanie terminu wniesienia skargi jako bezwzględny wymogu procesowego jest badane przez Trybunał z urzędu⁸.

37. Zaskarżona decyzja nie została opublikowana w Dzienniku Urzędowym. Z art. 254 ust. 1 i 2 WE nie wynika także obowiązek opublikowania zaskarżonej decyzji. Ponieważ Parlament nie jest adresatem zaskarżonej decyzji, nie została mu ona też formalnie notyfikowana zgodnie z art. 254 ust. 3. W związku z tym dwumiesięczny termin do wniesienia skargi rozpoczął bieg w dniu, w którym Parlament powziął faktycznie wiedzę o zaskarżonej decyzji.

38. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału skarżący posiada faktyczną wiedzę o danym akcie od chwili, w której powziął dokładną wiedzę o treści i uzasadnieniu tego aktu⁹. Tylko wówczas jest w stanie w racjonalny sposób wykonać przysługujące mu prawo do zaskarżenia aktu prawnego. Znajomość samego tylko streszczenia decyzji będącej przedmiotem sporu nie jest w tym zakresie

8 — Zobacz wyroki: z dnia 8 maja 1973 r. w sprawie 33/72 *Gunella* przeciwko Komisji, Rec. str. 475, pkt 3 f), z dnia 12 lipca 1984 r. w sprawie 227/83 *Moussis* przeciwko Komisji, Rec. str. 3133, pkt 12 i z dnia 23 stycznia 1997 r. w sprawie C-246/95 *Coen*, Rec. str. I-403, pkt 21.

9 — Zobacz chociażby wyroki: z dnia 5 marca 1980 r. w sprawie 76/79 *Koenecke*, Rec. str. 665, pkt 7 i z dnia 6 grudnia 1990 r. w sprawie C-180/88 *Wirtschaftsvereinigung Eisen- i Stahlindustrie*, Rec. str. I-4413, pkt 22.

wystarczająca, gdyż musi ona dotyczyć tekstu decyzji¹⁰.

39. Należy tym samym zbadać, kiedy Parlament powziął dokładną wiedzę o treści i o uzasadnieniu, czyli o pełnym brzmieniu zaskarżonej decyzji.

40. Przesłanie Parlamentowi sprawozdania z posiedzenia komitetu regulacyjnego w dniach 17 i 18 listopada 2004 r. nie może zostać uznane za powzięcie przez Parlament wiedzy o decyzji jako takiej, ponieważ z tego sprawozdania wynika, że zaskarżona decyzja jeszcze nie została wydana, a mianowicie — w braku możliwości osiągnięcia porozumienia — wszczęto postępowanie pisemne. W związku z tym sprawozdanie z posiedzenia nie stanowiło dla Parlamentu podstawy do powzięcia wiedzy o zaskarżonej decyzji.

41. Parlamentarna Komisja ds. Rozwoju otrzymała pełną treść zaskarżonej decyzji bezspornie wraz z pismem Komisji z dnia 2 września 2005 r., które wpłynęło do Parlamentu w dniu 9 września 2005 r. Z tą chwilą Komisja ds. Rozwoju, a tym samym także Parlament, któremu tę wiedzę można przypisać, powzięły wiedzę o dokładnej treści

decyzji. Przyjmując tę chwilę za punkt wyjścia, Parlament Europejski, zachowując dziesięciodniowy termin uwzględniający odległość zgodnie z art. 81 § 2 regulaminu Trybunału wniósł skargę w dniu 17 listopada 2005 r., dochowując terminu.

42. Niedopuszczalność skargi ze względu na niedochowanie terminu do jej wniesienia można by stwierdzić jedynie wówczas, gdyby należało przyjąć, że Parlament powziął o niej wiedzę już wcześniej, czyli przed dniem 9 września 2005 r. Żadna jednak z przedstawionych przez Komisję okoliczności stanu faktycznego nie doprowadziła ostatecznie do przyjęcia, że Parlament powziął wiedzę o treści zaskarżonej decyzji wcześniej.

43. Dla wykazania wcześniejszego powzięcia wiedzy przez Parlament nie można odwołać się do pisma skierowanego przez właściwą komisarz do parlamentarnej Komisji ds. Rozwoju w dniu 22 czerwca 2005 r., gdyż Komisja nie przedstawiła wobec zaprzeczenia Parlamentu dowodów na to, że Komisja ds. Rozwoju w ogóle otrzymała to pismo, do którego miała jakoby być załączona treść decyzji.

44. Wobec braku dowodu otrzymania decyzji nie można także przyjąć, że sekretariat Komisji ds. Rozwoju otrzymał od Delegacji Komisji w Manili treść zaskarżonej decyzji już w dniu 12 maja 2005 r. Parlament zaprzecza mianowicie, jakoby otrzymał

¹⁰ — Zobacz wyrok z dnia 9 stycznia 1997 r. w sprawie Komisja przeciwko Sociedade de Curtumes, Rec.str. I-1, pkt 32.

tą drogą zaskarżoną decyzję w pełnym brzmieniu, a Komisja także w tym przypadku nie przedstawiła dowodu otrzymania przez Komisję ds. Rozwoju przedmiotowej decyzji.

45. Wreszcie Parlament nie powziął wiedzy o treści decyzji również za pośrednictwem komunikacji między pracownikami służb prawnych Komisji i Parlamentu, choć w ramach tej komunikacji jeden z pracowników Parlamentu bezspornie otrzymał w dniu 19 lipca 2005 r. kopię decyzji będącej przedmiotem sporu. Gdyby przyjąć za chwilę powzięcia wiedzy tę datę, to skargę wniesioną przez Parlament należałoby uznać za wniesioną po terminie.

46. Parlamentowi nie należy jednak przypisywać wiedzy powziętej przez pracownika jego służb prawnych, gdyż stanowiący jej źródło kontakt miał bezspornie charakter całkowicie nieformalny. Parlamentowi nie można przypisać wiedzy uzyskanej w sposób nieformalny przez pojedynczego pracownika, ponieważ nie można wychodzić z założenia, że informacje uzyskane w sposób nieformalny zostaną bezpośrednio przekazane do właściwych służb Parlamentu, w szczególności dlatego, że jak wynika z akt postępowania, pracownik przyjął, że informacja zostanie dodatkowo przekazana Parlamentowi drogą oficjalną.

47. Z orzecznictwa Trybunału wynika jednakże możliwość innej oceny dopuszczalności skargi, zgodnie z którą niezależnie od chwili faktycznego powzięcia wiedzy, termin do wniesienia skargi uznaje się za przekroczony, gdy osoba, która powzięła wiedzę o dotyczącym jej akcie, zaniecha wystąpienia w stosownym terminie o udostępnienie jego pełnego brzmienia¹¹.

48. Zbadania wymaga w pierwszej kolejności, czy wymieniony termin do wystąpienia o udostępnienie brzmienia aktu stosuje się również, gdy skarżącym jest instytucja, jako skarżący uprzywilejowany¹². Przeciwnie temu można by argumentować, że w przypadku zaskarżonej decyzji nie chodzi o „akt dotyczący” Parlamentu w rozumieniu tego orzecznictwa. Parlamentu nie dotyczy on w takim zakresie bezpośrednio, jak na przykład prywatnego przedsiębiorstwa. Odpowiednio w przypadku przedsiębiorstwa znacznie prostsze jest stwierdzenie, że został wydany akt, który go dotyczy, wymagający zapoznania się z pełnym jego brzmieniem. Sytuacja Parlamentu jako uprzywilejowanego skarżącego nie daje się porównać z taką sytuacją, gdyż liczne spośród wydawanych decyzji mogłyby potencjalnie dać podstawę

11 — Zobacz wyroki: w sprawie *Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie*, ww. w przypisie 9, pkt 22, z dnia 6 lipca 1988 r. w sprawie 236/86 *Dillinger Hüttenwerke*, Rec. str. 3761, pkt 14 i z dnia 14 maja 1998 r. w sprawie C-48/96 *P Windpark Groothusen*, Rec. str. I-2873, pkt 20.

12 — W wyroku z dnia 19 lutego 1998 r. w sprawie C-309/95 *Komisja przeciwko Radzie*, Rec. str. I-655, pkt 18, Trybunał przywołał termin do wystąpienia o udostępnienie brzmienia aktu także w związku z postępowaniem, w którym uczestniczą instytucje, nie dokonał jednak oceny, czy w danej sprawie został on zachowany.

do ich zaskarżenia przez Parlament. W przypadku, gdy istniejąca wiedza o potencjalnie zaskarżalnym akcie rodzi dla Parlamentu obowiązek wystąpienia o udostępnienie jego brzmienia to obowiązek ten ustanawia jednocześnie niebagatelne wymagania dla organizacji pracy parlamentarnej. Tym samym obowiązywanie terminu do wystąpienia o udostępnienie brzmienia aktu może stanowić dodatkową przeszkodę w efektywnym wykonaniu prawa do wniesienia skargi przez Parlament.

49. Za wymogiem dochowania terminu do wniesienia skargi — i za związanym z tym kolejnym obowiązkiem skarżącego do wystąpienia o udostępnienie brzmienia danego aktu w odpowiednim czasie — przemawia z drugiej strony ważne dobro, jakim jest pewność prawa¹³. Omawiany przypadek w poglądowy sposób ilustruje znaczenie szybkiego wniesienia skargi dla pewności prawa. W omawianym przypadku Wspólnota przyjęła bowiem na podstawie zaskarżonej decyzji zobowiązania wobec organizacji międzynarodowej jako kierujący projektem i z pewnością dokonała też w krótkim czasie pierwszych wypłat środków.

13 — Zobacz wyrok z dnia 12 października 1978 r. w sprawie 156/77 Komisja przeciwko Belgii, Rec. str. 1881, pkt 21 i 24. Ponadto przepisy prawa wspólnotowego dotyczące terminów procesowych służą konieczności unikania jakiegokolwiek dyskryminacji lub samowolnego traktowania przez zagwarantowanie ochrony prawnej, zob. m.in. wyrok z dnia 26 listopada 1985 r. w sprawie 42/85 Cockerill-Sambre przeciwko Komisji, Rec. str. 3749, pkt 19 i postanowienie z dnia 7 maja 1998 r. w sprawie C-239/97 Irlandia przeciwko Komisji, Rec. str. I-2655, pkt 7.

50. Równowagę między obydwojoma sprzecznymi interesami — wymogiem pewności prawna z jednej strony i zapewnieniem Parlamentowi efektywnego prawa do wniesienia skargi z drugiej strony — można osiągnąć, gdy w przypadku Parlamentu, jako skarżącego, przyjmie się wysoki poziom wymagań dotyczących stopnia wiedzy o akcie prawnym, który musi zaistnieć, aby rozpoczął się bieg terminu do wystąpienia o udostępnienie brzmienia aktu prawnego. Także w kwestii tego, który termin należy uznać za odpowiedni, można w danym wypadku uwzględnić specyficzne cechy skarżącego jako instytucji.

51. W niniejszym przypadku od dnia 14 marca 2005 r. Parlament bezspornie wiedział o udzielonej przez właściwą komisarz odpowiedzi na pisemne zapytanie posła w sprawie zaskarżonej decyzji. W udzielonej odpowiedzi Komisja wyjaśniła, że zaskarżona decyzja została wydana w dniu 21 grudnia 2004 r. oraz objaśniła jej podstawę prawną i główne cele. Nawet stosując surowe kryterium jakości wiedzy o istnieniu decyzji podlegającej zaskarżeniu należy przyjąć, że Parlament od tej chwili posiadał wiedzę o decydujących aspektach zaskarżanej decyzji i tym samym miał obowiązek wystąpienia w odpowiednim terminie o udostępnienie jej brzmienia.

52. Parlament wystąpił o udostępnienie brzmienia zaskarżonej decyzji dopiero 25 maja 2005 r. a więc po upływie ponad dwóch miesięcy od powzięcia wiedzy o istnieniu zaskarżonej decyzji.

53. Ponad dwumiesięczny termin, nawet przy uwzględnieniu szczególnej sytuacji skarżącego jako instytucji, nie może zostać uznany za stosowny. Termin do wystąpienia o udostępnienie brzmienia decyzji nie może bądź co bądź być dłuższy niż termin do wniesienia skargi, który w wypadku gdy skarżącym jest instytucja, wynosi także tylko dwa miesiące¹⁴.

54. Tym samym Parlament Europejski nie wniósł skargi w przepisany terminie. Skarga jest więc niedopuszczalna.

B — *Zasadność skargi*

55. Na wypadek, gdyby Trybunał odmiennie ocenił dopuszczalność wniesienia skargi, należy poniżej pomocniczo zbadać jej zasadność.

56. Wnosząc skargę Parlament podniósł tylko jeden zarzut, jest bowiem zdania, że Komisja przekroczyła przyznane jej w rozporządzeniu nr 443/92 uprawnienia

wykonawcze. Przedmiotem zaskarżonej decyzji było zwalczanie międzynarodowego terroryzmu i międzynarodowej przestępczości. Ponieważ takie cele nie zostały wyraźnie wymienione w rozporządzeniu nr 443/92, zdaniem Parlamentu zaskarżona decyzja nie mogła być wydana na tej podstawie prawnej.

57. Komisja natomiast uważa, że brak jednoznacznej wzmianki o środkach zwalczania terroryzmu w rozporządzeniu nr 443/92 nie wyklucza możliwości wydania zaskarżonego aktu na podstawie tego rozporządzenia.

58. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału akt wykonawczy, wydany bez konsultacji z Parlamentem, musi uwzględniać przepisy aktu wydanego po konsultacji z Parlamentem, będącego jego podstawą prawną¹⁵. W następnej kolejności należy więc zbadać, czy zaskarżona decyzja mogła zostać skutecznie wydana na podstawie rozporządzenia nr 443/92. W zaskarżonej decyzji stwierdza się, że została ona oparta „w szczególności na art. 7 i 8” rozporządzenia. W postępowaniu przed Trybunałem Komisja powołała się jednak również na art. 5 ust. 7 oraz art. 6 rozporządzenia.

14 — Zobacz postanowienie z dnia 5 marca 1993 r. w sprawie C-102/92 Ferriere Acciaierie Sarde, Rec.str. I-801, pkt 19.

15 — Zobacz wyrok z dnia 18 czerwca 1996 r. w sprawie C-303/94 Parlament przeciwko Radzie, Rec., str. I-2943, pkt 23.

1. Artykuł 6 rozporządzenia nr 443/92

59. Artykuły od 4 do 6 dotyczą pomocy finansowej i technicznej. Zgodnie z art. 6 pomoc finansowa i techniczna rozszerzona została na względnie bardziej zaawansowane kraje rozwijające się ALA, w szczególności w wymienionych tam dziedzinach. Artykuł 6 tire piąte wymienia jako jedną z tych dziedzin: „wzmocnienie instytucji, w szczególności władz publicznych”.

60. Projekt zatwierdzony na mocy zaskarżonej decyzji obejmuje zbadanie i ocenę istniejących krajowych metod administracji granicami, stworzenie systemu informatycznego celem wymiany informacji wywiadowczych, ograniczenie obiegu fałszywych dokumentów tożsamości i szkolenie personelu administracji granic.

61. Pojęcie „władze publiczne” rozumiane szeroko obejmuje wszelkie organy, wykonujące zadania państwa. Przy tak szerokim rozumieniu można zatem uznać organy administrujące granice za „instytucje” względnie za „władze publiczne”, a tym samym środki objęte projektem – za pomoc we wzmocnieniu instytucji względnie władz publicznych.

62. Z samego tylko brzmienia art. 6 nie wynika żadne ograniczenie odnośnie rodzaju władz publicznych, których może dotyczyć pomoc finansowa i techniczna w rozumieniu rozporządzenia. Taka wykładnia powodowałaby objęcie zakresem zastosowania art. 6 również, na przykład, środków pomocy dla administracji wojskowej, a zakres zastosowania art. 6 byłby tym samym niemal nieograniczony. Powstaje zatem pytanie, czy tak szerokie rozumienie art. 6 jest zgodne z ratio legis rozporządzenia nr 443/92.

63. Otóż taka wykładnia art. 6 nie jest zgodna z ratio legis rozporządzenia nr 443/92, ponieważ mimo braku ograniczenia w samym brzmieniu art. 6, ograniczenie to wynika z rozporządzenia nr 443/92. Także w ramach art. 6 pomoc dla władz musi wpisywać się w przyjęte za podstawę rozporządzenia nr 443/92 rozumienie pomocy rozwojowej. Pomoc dla władz publicznych nie może sama w sobie stanowić celu, lecz pomoc ta musi służyć bezpośrednio realizacji celu rozporządzenia nr 443/92, który stanowi rozwój. Tym samym art. 6 obejmuje jedynie taki rodzaj pomocy dla władz, który służy głównie celom rozwojowym rozporządzenia. Przykładowo środki pomocy dla administracji, której powierzono organizację wyborów, służyłyby wymienionemu w rozporządzeniu celowi rozpowszechniania

demokracji¹⁶ a wsparcie władz administracji rolnictwa — wymienionemu w rozporządzeniu celowi bezpieczeństwa żywnościowego¹⁷.

64. W następnej kolejności należy zatem zbadać, czy cel realizowany przez zaskarżoną decyzję należy do celów pomocy rozwojowej w rozumieniu rozporządzenia nr 443/92.

65. Jako swój bezpośredni cel („purpose”) zaskarżona decyzja określa pomoc rządowi Filipin w poprawie bezpieczeństwa i administracji granic, a jako cel bardziej ogólny („overall objective”) — pomoc rządowi Filipin we wdrażaniu rezolucji Rady Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych nr 1373 (2001) (zwanej dalej „rezolucją NZ nr 1373 [2001]”) w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości międzynarodowej.

66. Ani z zaskarżonej decyzji, ani z opisu projektu nie wynikają żadne informacje co do okoliczności wykazujących związek między specyficznym problemem międzynarodowego terroryzmu i międzynarodowej przestępczości z jednej strony, i stanem rozwoju Filipin z drugiej strony.

67. W opisie projektu w jednym miejscu odwołano się do zagrożenia terroryzmem, na które narażony jest rząd Filipin szczególnie po ostatnich wyborach, a w innym miejscu wskazano na prowincję Mindanao, jako cechującą się niestabilnością. Świadczy to o tym, że zaskarżona decyzja ma na celu także poprawę stabilności wewnętrznej i bezpieczeństwa wewnętrznego Filipin.

68. Dlatego też w następnej kolejności należy zbadać, czy art. 6 rozporządzenia stanowi podstawę dla zastosowania środków służących w istocie poprawie bezpieczeństwa wewnętrznego i stabilności wewnętrznej.

69. Wprawdzie można zgodzić się z Komisją co do tego, że stabilność i bezpieczeństwo mogą stanowić podstawowe warunki wszelkiego dalszego rozwoju. Ze stanowiska Parlamentu, przedstawionego na rozprawie ustnej, wynika także, że nie zamierza on co do zasady kwestionować związku między stabilnością wewnętrzną i rozwojem.

70. Jednak samo rozporządzenie nr 443/92 nie zawiera odniesień do stabilności i bezpieczeństwa. W motywie 7 rozporządzenia stwierdza się, co prawda, że rozporządzenie nie tylko potwierdza tradycyjne pola działania pomocy rozwojowej, lecz także określa

16 — Zobacz art. 5 ust. 7 rozporządzenia nr 443/92.

17 — Zobacz art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 443/92.

nowe priorytety. Wśród nowych pól działania nie zostały jednak wymienione stabilność i bezpieczeństwo.

71. Oczywiście rozporządzenie nie zawiera zamkniętego katalogu nowych priorytetów. Wobec braku w tekście rozporządzenia dalszych wskazówek na poparcie tego stwierdzenia, z faktu, że wyliczenie nie jest wyczerpujące, nie można jednak wywodzić, że każde możliwe nowe pole działania jest objęte zakresem zastosowania rozporządzenia. Taki wniosek wymagałby raczej istnienia podstawy również w tekście rozporządzenia.

72. Tekst rozporządzenia nie zawiera jednak takiej podstawy. Także sama Komisja, w postępowaniu przed Trybunałem, wywiodła w tym duchu, że dopiero w ostatnich latach koncepcja pomocy rozwojowej uległa zmianie i objęła środki służące poprawie bezpieczeństwa i stabilności wewnętrznej w celu zagwarantowania podstawowych warunków dalszego rozwoju. Komisja powołuje się w związku z tym na różne dokumenty, jak na przykład komunikat Komisji z roku 2003¹⁸ i na deklarację milenijną Narodów Zjednoczonych z roku

2000¹⁹. W ten sposób jednakże Komisja sama przyznaje, że takie właśnie rozszerzone rozumienie pomocy rozwojowej nie legło u podstaw rozporządzenia nr 443/92.

73. Tym samym brak jest podstaw by przyjąć, że pierwotna koncepcja pomocy rozwojowej, na której zostało oparte i której dotyczy rozporządzenie nr 443/92, obejmowała także środki służące zwalczaniu terroryzmu i wspieraniu stabilności wewnętrznej i bezpieczeństwa wewnętrznego.

74. Można wprawdzie zgodzić się z Królestwem Hiszpanii co do tego, że przy wykonywaniu rozporządzenia nr 443/92 Komisji można przyznać szerokim zakres swobodnego uznania. Swobodne uznanie może jednak odnosić się wyłącznie do rodzaju środków pomocowych i sposobu ich udzielania, to znaczy do tego, gdzie, ile i jakie konkretne projekty zostaną wykonane.

75. Wspomniana swoboda uznania nie sięga również tak daleko, by w ramach wykonania rozporządzenia Komisja mogła rozwijać i rozszerzać o nowe pola działania koncepcję

18 — Komunikat „Governance w krajach rozwijających się”, COM(2003) 615 wersja ostateczna.

19 — Deklaracja milenijną A/RES/55/2, dostępna na <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf>.

pomocy rozwojowej, aby w ten sposób urzeczywistnić najnowszą ewolucję koncepcji pomocy rozwojowej.

76. Interpretowanie uprawnień wykonawczych Komisji, przyznanych jej w rozporządzeniu nr 443/92, w taki sposób, by obejmowały one również kompetencję Komisji do dalszego rozwijania koncepcji pomocy rozwojowej, byłoby niedopuszczalne.

77. Co prawda Trybunał dokonuje w orzecznictwie szerokiej wykładni pojęcia „wykonania”²⁰, jednocześnie stwierdza jednak, że uregulowanie „istotnych elementów” musi pozostać zastrzeżone dla podstawowego aktu prawnego²¹. Do „istotnych elementów” zalicza się te przepisy, które służą wdrożeniu podstawowych kierunków polityki wspólnotowej²².

78. Rozszerzenie zakresu zastosowania rozporządzenia na nowe pole działania pomocy rozwojowej „Bezpieczeństwo

i stabilność” należałoby, wobec doniosłości wynikających stąd implikacji, zaliczyć do dziedziny „istotnych elementów materii objętej uregulowaniem” a nie tylko do dziedziny „wykonania”.

79. Chodzi tu o kwestię zasadniczego ukieunkowania polityki pomocy rozwojowej, której nie wolno delegować na rzecz Komisji. Odpowiednie rozszerzenie koncepcji pomocy rozwojowej byłoby możliwe jedynie poprzez zmianę podstawowego rozporządzenia w ramach procedury prawodawczej przewidzianej w traktacie, charakteryzującej się w stosunku do procedury opartej na udziale komitetów regulacyjnych większą transparentą i wyższym stopniem legitymacji demokratycznej.

80. Objęcie pomocą rozwojową nowych pól działania jest zatem zastrzeżone dla podstawowego aktu prawnego, a rozporządzenie nr 443/92 należy interpretować w taki sposób, że nie przyznaje ono Komisji uprawnienia do poszerzenia zakresu zastosowania rozporządzenia o nowe pole działania w ramach jego wykonywania.

81. W tym kontekście należy zresztą wskazać także na to, że już w roku 2002 Komisja przedłożyła Parlamentowi projekt zmiany rozporządzenia nr 443/92, przewidujący wyraźnie jako jedno z pól działania pomocy

20 — Zobacz wyroki: z dnia 19 listopada 1998 r. w sprawie C-159/96 Portugalia przeciwko Komisji, Rec. str. I-7379, pkt 40, z dnia 30 października 1975 r. w sprawie 23/75 Rey Soda, Rec. str. 1279, pkt 10, z dnia 29 czerwca 1989 r. w sprawie 22/88 Vreugdenhil, Rec. str. 2049, pkt 16 i z dnia 17 października 1995 r. w sprawie C-478/93 Niderlandy przeciwko Komisji, Rec. str. I-3081, pkt 30.

21 — Zobacz wyroki: z dnia 27 października 1992 r. w sprawie C-240/90 Niemcy przeciwko Komisji, Rec. str. I-5383, pkt 36, z dnia 13 października 1992 r. sprawy połączone C-63/90 i C-67/90 Portugalia i Hiszpania przeciwko Radzie, Rec. str. I-5073, pkt 14, z dnia 16 czerwca 1987 r. w sprawie 46/86 Romkes, Rec. str. 2671, pkt 16 i z dnia 17 grudnia 1970 r. w sprawie 25/70 Köster, Rec. str. 1161, pkt 6. Zobacz też moją opinię z dnia 8 września 2005 r. w sprawie C-66/04 Zjednoczone Królestwo przeciwko Radzie, Zb.Orz. str. I-10553, pkt 50 i nast.

22 — Wyżej wymieniony w przypisie 21 wyrok w sprawie Niemcy przeciwko Komisji, pkt. 37.

rozwojowej zwalczanie terroryzmu²³. Odpowiednie postępowanie prawodawcze zakończyło się jednak niepowodzeniem. Dopiero wraz z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1717/2006 z dnia 15 listopada 2006 r. ustanawiającym Instrument na rzecz Stabilności²⁴ nastąpiło wejście w życie podstawowego aktu prawnego, który przewiduje środki służące poprawie stabilności i bezpieczeństwa oraz zwalczaniu terroryzmu w ramach pomocy rozwojowej.

82. Inny wniosek nie wynika również z faktu, że rozporządzenie nr 443/92 zostało wydane na podstawie art. 235 TWE (obecnie art. 308 WE). Zdaniem Komisji wynika z tego, że rozporządzenie należy interpretować szeroko. Nie jest to jednak przekonujące. Z samego faktu wydania rozporządzenia na podstawie kompetencji uzupełniającej przewidzianej w art. 308 WE nie można wnioskować, że również samą kompetencję należy interpretować rozszerzająco w ten sposób, że stanowi ona dającą się dowolnie rozszerzać podstawę kompetencyjną do wydawania aktów wykonawczych.

83. Podsumowując, można więc stwierdzić, że art. 6 nie stanowi podstawy prawnej dla zaskarżonej decyzji. Przedmiot projektu zatwierdzonego przez zaskarżoną decyzję jest co prawda *prima facie* objęty szerokim pojęciem „wzmocnienia władz publicznych”, jednak wobec realizowanego przez

ten projekt celu w postaci zwalczania terroryzmu służy on celowi, który nie jest zgodny z koncepcją pomocy rozwojowej, leżącej u podstawy rozporządzenia nr 443/92.

84. Wbrew stanowisku Komisji, z przedstawionego sposobu rozumienia rozporządzenia nie wynika bynajmniej, że liczne projekty pomocy rozwojowej realizowane przez Wspólnotę i pozostające w związku z kwestiami bezpieczeństwa — jak na przykład środki podejmowane w celu usuwania min lądowych — miałyby być pozbawione dostatecznej podstawy na gruncie rozporządzenia nr 443/92. W szczególności przykład projektów dotyczących rozminowań demonstruje obrazowo, że w zakresie, w jakim bezpośrednio służą one jednemu z wyraźnie wymienionych celów rozporządzenia — w tym wypadku między innymi rozwojowi sektora wiejskiego, poprawie bezpieczeństwa żywnościowego, ochronie dzieci zgodnie z art. 5 ust. 1 i 9 — środki pozostające w związku z bezpieczeństwem mogą jak najbardziej zostać przyjęte na podstawie rozporządzenia.

85. W związku z tym należy również wyjaśnić, że niniejsze rozważania nie mają żadnego związku z wykładnią pojęcia pomocy rozwojowej w znaczeniu art. 177 i nast. WE.

86. W szczególności dokonując wykładni traktatu, inaczej niż w przypadku wykonywania rozporządzenia, można uwzględnić ewolucję sposobu rozumienia pomocy

23 — COM(2002)0340 wersja ostateczna z dnia 2 lipca 2002 r.

24 — Dz.U. L 327, str. 1.

rozwojowej. Zgodnie z art. 177 ust. 3 WE uwzględniać należy również nowe i poszerzone cele pomocy rozwojowej przyjęte w ramach Narodów Zjednoczonych i innych organizacji międzynarodowych. Międzynarodowy kontekst może co prawda wpływać na sposób rozumienia kompetencji Wspólnoty, nie wpływa jednak bezpośrednio na wewnętrzny podział kompetencji między organami Wspólnoty.

87. W ramach traktatu także środki w zakresie bezpieczeństwa i stabilności wewnętrznych mogą zostać przyjęte w ramach kompetencji w zakresie pomocy rozwojowej, o ile w rozumieniu wyroku Portugalia przeciwko Radzie²⁵ głównym przedmiotem tych środków jest rozwój gospodarczy i społeczny krajów rozwijających się i zwalczanie nędzy. W zakresie, w jakim bezpieczeństwo wewnętrzne i stabilność danego kraju stanowią podstawowy warunek dalszego rozwoju, jako środki pomocy rozwojowej w rozumieniu art. 177 WE należy wziąć pod uwagę również środki służące zapewnieniu stabilności.

2. Artykuł 5 ust. 7 rozporządzenia nr 443/92

88. Podstawy dla wydania zaskarżonej decyzji nie może także stanowić art. 5 ust. 7

rozporządzenia 443/92, zgodnie z którym pomoc finansowa i techniczna „powinna zostać odpowiednio przydzielona, między innymi, na specjalne projekty na rzecz rozpowszechniania demokracji, dobrych rządów i praw człowieka.”

89. W art. 5 ust. 7 warunkowość pomocy dla władz wynika już z jego brzmienia, gdyż rozpoczynając przepis sformułowaniem „w tym rozumieniu” ust. 7 powołuje się na oba ustępy poprzednie, dotyczące ludzkiego i kulturalnego wymiaru rozwoju. Pomoc dla władz w rozumieniu art. 5 ust. 7 musi więc być wpisana w kontekst ludzkiego i kulturalnego wymiaru rozwoju.

90. Uwypukla to dodatkowo kontekst, w którym wymieniona jest pomoc dla władz w ust. 7. Obok niej wymienia się cele upowszechniania demokracji i [ochrony] praw człowieka. Znamienne jest także, że mowa jest nie tylko o skutecznych, ale i o dobrych rządach. Pomoc dla władz w rozumieniu art. 5 umiejscowiona jest zatem w kontekście praw człowieka, demokracji i państwa prawnego.

25 — Wyrok z dnia 3 grudnia 1996 r. w sprawie C-268/94 Portugalia przeciwko Radzie, Rec. str. I-6177, pkt 2 streszczenia i pkt. 39 wyroku.

91. Nie każdy rodzaj pomocy dla władz można więc oprzeć na art. 5 ust. 7. Przepis ten stanowi podstawę dla środków pomocowych, które zasadniczo realizują wymienione w nim cele i wartości, a więc w istocie służą rozwojowi kulturalnemu i rozwojowi człowieka, demokracji i prawom człowieka.

92. Zaskarżona decyzja jako cel wymienia zwalczanie terroryzmu i przestępczości międzynarodowej.

93. Terroryzm i międzynarodowa przestępczość mogą co prawda mieć wpływ na procesy rozpowszechniania demokracji i praw człowieka, tak więc środki służące ich zwalczaniu pośrednio przyczyniają się również do rozpowszechniania demokracji i rozwoju człowieka. Gdyby jednak uznać takie pośrednie związki za dostateczne dla zakwalifikowania środka jako środka mającego na celu pomoc dla władz w rozumieniu art. 5 ust. 7 rozporządzenia, to niemal niemożliwe byłoby ograniczenie zakresu zastosowania tego przepisu. W szczególności jednak byłoby niezrozumiałe, dlaczego rozporządzenie stosuje rozróżnienie między pomocą techniczną i finansową z jednej strony a współpracą gospodarczą z drugiej strony, gdyż także działaniom gospodarczym podejmowanym po prostu w celu poprawy dobrobytu trudno odmówić wpływu na rozpowszechnianie demokracji i praw

człowieka, a w przypadku szerokiego rozumienia pomocy dla władz działania te i tak zostałyby uznane za objęte jej zakresem.

94. Zaskarżona decyzja nie wykazuje wymaganego przez art. 5 ust. 7 rozporządzenia ścisłego związku ze wspieraniem kulturalnego i ludzkiego wymiaru rozwoju, a więc decyzja ta nie może zostać wydana również na podstawie tego przepisu. O ile przedmiotowy opis projektu, stanowiący temat przekrojowy („crosscutting issue”), odwołuje się z formalnego punktu widzenia także do praw człowieka i jako możliwe następstwo efektywnej poprawy administracji granic wymienia także ograniczanie handlu ludźmi, samo wskazanie takiego hipotetycznego skutku wtórnego nie zmienia nic w tym, że dany środek należy oceniać według jego zasadniczej treści, a ta - jak wykazałam, nie jest objęta zakresem art. 5 ust. 7.

3. Artykuły 7 i 8 rozporządzenia nr 443/92

95. Pozostaje zbadać, czy zaskarżona decyzja mogła zostać skutecznie wydana na podstawie art. 7 i 8 rozporządzenia nr 443/92.

96. Artykuły 7 i 8 rozporządzenia dotyczą *współpracy gospodarczej* Wspólnoty z krajami rozwijającymi się ALA. Artykuł 7 ust. 1 stanowi, że współpraca gospodarcza podjęta, by służyć wspólnym interesom Wspólnoty i krajów partnerskich, powinna przyczynić się do rozwoju krajów ALA poprzez pomoc w budowaniu ich zdolności instytucjonalnych do tworzenia środowiska bardziej przyjaznego inwestycjom i rozwojowi. Artykuł 8 ust. 2 wymienia jako jedną z trzech dziedzin, które obejmuje współpraca gospodarcza, „rozwój struktury instytucjonalnej, która musi iść ręką w rękę z bliższym dialogiem z partnerami, aby uczynić klimat gospodarczy, prawny, administracyjny i społeczny bardziej sprzyjającym dla rozwoju”.

97. Jak już wykazałam w przypadku szerokiego rozumienia pojęć także w ramach art. 7 i 8 środki zatwierdzone przez zaskarżoną decyzję można uznać za pomoc w budowaniu zdolności instytucjonalnych lub pomoc dla rozwoju struktury instytucjonalnej.

98. Jednakże również art. 7 i 8 nie przewidują środków służących budowie zdolności instytucjonalnych jako cel sam w sobie. Instytucje w krajach rozwijających się ALA powinny bowiem zostać rozbudowane właśnie „[w celu] [s]tworzenia środowiska bardziej przyjaznego inwestycjom i rozwojowi” i „uczyni[enia] klimat[u] gospodarcz[ego],

prawn[ego], administracyjn[ego] i społeczn[ego] bardziej sprzyjającym dla rozwoju”. Nie każda pomoc w rozbudowie instytucji, lecz tylko taka, która służy głównie wspieraniu gospodarki i inwestycji, może tym samym zostać udzielona na podstawie art. 7 i 8 rozporządzenia. Konieczne jest istnienie ścisłego, szczególnego związku między środkiem pomocowym a właśnie wspieraniem gospodarki. Środki, które tylko pośrednio wpływają także na rozwój gospodarczy — służące na przykład zapewnieniu stabilnego systemu bezpieczeństwa — nie spełniają tego wymogu.

99. Wymóg istnienia takiego związku wynika z jednej strony już z faktu, że art. 7 i 8 rozporządzenia należą do rozdziału „Współpraca gospodarcza” i w potocznym rozumieniu „współpraca gospodarcza” nie obejmuje wszelkich dziedzin współpracy tylko dlatego, że każda współpraca ostatecznie ma także wpływ na stosunki gospodarcze i sytuację gospodarczą partnerów.

100. Przede wszystkim jednak spojrzenie na hipotetyczne konsekwencje szerokiego rozumienia pojęć ujawnia, że środki służące tworzeniu środowiska bardziej przyjaznego inwestycjom i rozwojowi w rozumieniu art. 7 i 8 rozporządzenia w żadnym wypadku nie mogą oznaczać wszelkich możliwych do pomyślenia środków oddziałujących na środowisko dla inwestycji i rozwoju. Tak

szerokie rozumienie pojęcia byłoby bowiem równoznaczne z udzieleniem Komisji przez organ wydający rozporządzenie *pełnomocnictwa ogólnego* do wspierania pod etykietą „współpracy na rzecz rozwoju” dowolnych projektów państwowych w krajach rozwijających się. Ostatecznie każde działanie państwa stanowi bowiem kolejny element konstrukcji środowiska dla inwestycji i rozwoju, wpływając — w różnym zakresie i z różną intensywnością — co najmniej pośrednio na gospodarkę.

101. Taki wymagany przez art. 7 i 8 rozporządzenia nr 443/92 istotny i bezpośredni związek zaskarżonej decyzji ze środowiskiem dla inwestycji i rozwoju nie wynika ani z motywów decyzji, ani z opisu projektu. Brak w nich konkretnego odniesienia do sytuacji gospodarczej i inwestycyjnej Filipin. Ponadto opis projektu odnosi się niemal wyłącznie do tematyki terroryzmu i bezpieczeństwa.

102. Z zaskarżonej decyzji nie wynika, jakie problemy dotyczą sytuacji inwestycyjnej i gospodarczej Filipin, ani w jakim zakresie poprawa administracji granicznej miałyby spowodować ich rozwiązanie. Tym samym w zaskarżonej decyzji Komisja nie wyjaśniła, jakie bezpośrednie skutki zatwierdzony projekt wywiera na sytuację inwestycyjną i gospodarczą. Nie oznacza to jednak, że rozbudowa administracji granic nie może mieć również bezpośredniego wpływu na sytuację gospodarczą: dla przykładu środkom mającym na celu poprawę warunków odpraw granicznych towarów nie można odmówić

pozytywnego skutku dla gospodarki. Z zaskarżonej decyzji nie wynika jednak, by służyła ona w istocie rozwojowi gospodarczemu i inwestycyjnemu.

103. Jedynie pośredni wpływ na sytuację inwestycyjną i gospodarczą nie spełnia jednakże — jak wykazałam — wymogów ustanowionych przez art. 7 i 8.

104. Zatem w zakresie, w jakim w opisie projektu, w związku z pracującymi za granicą Filipińczykami, wskazuje się na to, że „długotrwałość podróży międzynarodowych” („sustainability of international travel”) ma decydujące znaczenie dla gospodarki krajowej i ogólnej stabilności Filipin, stwierdzenie wzajemnych oddziaływań między efektywnością administracji granic a ochroną przed nielegalną imigracją oraz związanymi z nią zagrożeniami bezpieczeństwa jest jak najbardziej możliwe. To, w jakiej mierze nowoczesne odprawy paszportowe i graniczne będą miały jednak bezpośredni wpływ na sytuację ekonomiczną pracowników mających status imigrantów, czy też na całą gospodarkę Filipin, nie zostało w niniejszym postępowaniu ani wyjaśnione, ani też — nawet w zarysach — nie jest dostrzegalne. Także w tym kontekście na pierwszym planie znajduje się raczej stabilność wewnętrzna Filipin.

105. Z tego punktu widzenia projekt wspierania administracji granic może więc nie być całkowicie pozbawiony wpływu na środowisko dla inwestycji i rozwoju, ponieważ środki, które wzmacniają stabilność i bezpieczeństwo mogą pośrednio, jako jeden z wielu czynników, przyczyniać się do prosperity gospodarczej.

106. Środek mający na celu poprawę bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego oraz stabilności nie ma jednak ścisłego i bezpośredniego związku ze wspieraniem gospodarki, lecz dotyczy raczej tylko ogólnie podstawowych warunków życia społecznego, politycznego i gospodarczego. Środowisko dla inwestycji i rozwoju nie stanowi dla takiego środka głównego zagadnienia.

107. To samo dotyczy też związku między bezpieczeństwem wewnętrznym a turystyką, na co wskazywała Komisja w postępowaniu przed Trybunałem. Należy zgodzić się z Komisją co do tego, że zaskarżony środek może stanowić wkład we wzmocnienie bezpieczeństwa a tym samym w tworzenie podstawowych warunków dla funkcjonowania gospodarki i rozwoju tak ogólnie, jak i w szczególności dla turystyki. Jednak taki pośredni związek i wtórny skutek nie pozwalają na zakwalifikowanie zaskarżonej decyzji jako środka wpierającego inwestycje i gospodarkę rozumieniu art. 7 i 8 rozporządzenia.

108. Zaskarżona decyzja nie wykazuje tym samym wymaganego ścisłego i bezpośredniego związku ze wspieraniem gospodarki i tym samym nie może zostać wydana na podstawie art. 7 i 8.

4. Kompetencje budżetowe

109. Na zakończenie należy także odnieść się do tego, że w replice Parlament podniósł zarzuty, które odnoszą się nie tylko do przekroczenia przez Komisję uprawnień wykonawczych, lecz także naruszenia kompetencji budżetowych.

110. Zgodnie z art. 42 § 2 regulaminu Trybunału zarzut ten jest spóźniony. Stanowi on nowy zarzut, który po raz pierwszy został podniesiony w replice. W skardze Parlament poniósł tylko jeden zarzut, zarzucając Komisji jedynie naruszenie rozporządzenia nr 443/92 przez zastosowanie przez nią środki wykonawcze.

C — Podsumowanie

111. Podsumowując należy stwierdzić niedopuszczalność skargi wynikającą z niedochowania terminu do jej wniesienia. Gdyby jednak Trybunał poddał badaniu zasadność skargi to należałoby stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji.

VI — Ograniczenie skutków wyroku

112. Stwierdzenie przez Trybunał dopuszczalności skargi wymagałoby w wypadku orzeczenia zgodnie z żądaniem skarżącego wydania rozstrzygnięcia w przedmiocie ewentualnego ograniczenia skutków wyroku. Komisja nie wniosowała o utrzymanie w mocy skutków decyzji w przypadku stwierdzenia jej nieważności.

113. Mimo to Trybunał może także z urzędu skorzystać z uprawnienia przysługującego mu na mocy art. 231 akapit drugi WE i utrzymać w mocy skutki decyzji. Stwierdzenie nieważności decyzji następuje w chwili, w której w związku z projektem zatwierdzonym przez zaskarżoną decyzją zostały już dokonane płatności, jak również zaciągnięte zostały zobowiązania w szczególności wobec Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji, której powierzono realizację tego projektu.

114. Tym samym ważne względy pewności prawa, porównywalne ze względami uwzględnianymi w przypadku stwierdzenia nieważności określonych rozporządzeń, uzasadniają, by Trybunał skorzystał z uprawnienia przysługującego mu na mocy art. 231 akapit drugi WE w odniesieniu do stwierdzenia nieważności rozporządzenia i określił skutki zaskarżonej decyzji, które należy utrzymać w mocy²⁶.

115. W szczególnych okolicznościach rozważanej sprawy należałoby rozstrzygnąć, czy stwierdzenie nieważności nie narusza ważności dokonanych na podstawie spornej decyzji płatności i zaciągniętych zobowiązań²⁷.

VII — Koszty

116. Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu, kosztami zostaje na wniosek obciążona strona przegrywająca. Ponieważ skargę należy odrzucić jako niedopuszczalną, kosztami postępowania zostaje obciążony Parlament. Zgodnie z art. 69 § 4 regulaminu Królestwo Hiszpanii jako interwenient wspierający stronę pozwaną ponosi własne koszty.

26 — Zobacz wyrok z dnia 12 maja 1998 r. w sprawie C-106/96 Zjednoczone Królestwo przeciwko Komisji, Rec. str. I-2729, pkt 39 i nast.

27 — Zobacz ww. w przypisie 26 wyrok w sprawie Zjednoczone Królestwo przeciwko Komisji, pkt 42.

VIII — Wnioski

117. Na podstawie powyższych rozważań proponuję Trybunałowi aby orzekł, co następuje:

1. Skarga zostaje odrzucona.
2. Parlament Europejski zostaje obciążony kosztami postępowania z wyłączeniem kosztów Królestwa Hiszpanii, które samo ponosi własne koszty.