

POSTANOWIENIE SĄDU PIERWSZEJ INSTANCJI (druga izba)
z dnia 10 stycznia 2005 r. *

W sprawie T-357/03

Bruno Gollnisch, zamieszkały w Limonest (Francja),

Marie-France Stirbois, zamieszkała w Villeneuve-Loubet (Francja),

Carl Lang, zamieszkały w Boulogne-Billancourt (Francja),

Jean-Claude Martinez, zamieszkały w Montpellier (Francja),

Philip Claeys, zamieszkały w Overijse (Belgia),

Koen Dillen, zamieszkały w Antwerpii (Belgia),

reprezentowani przez adwokata W. de Saint Justa,

skarżący,

* Język postępowania: francuski.

przeciwko

Parlamentowi Europejskiemu, reprezentowanemu przez H. Krücka oraz N. Lorenza, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana,

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie nieważności decyzji Prezydium Parlamentu Europejskiego z dnia 2 lipca 2003 r. zmieniającej przepisy dotyczące wykorzystania środków z pozycji budżetowej 3701 budżetu ogólnego Unii Europejskiej,

SĄD PIERWSZEJ INSTANCJI WSPÓLNOT EUROPEJSKICH (druga izba)

w składzie: J. Pirrung, prezes, A.W.H. Meij i I. Pelikánová, sędziowie,

sekretarz: H. Jung,

wydaje następujące

Postanowienie

Ramy prawne i okoliczności faktyczne

- 1 Czternaste wydanie regulaminu Parlamentu Europejskiego, które weszło w życie w dniu 1 maja 1999 r. (Dz.U. 1999, L 202, str. 1), zostało zastąpione wydaniem piętnastym regulaminu Parlamentu Europejskiego, które weszło w życie w dniu 1 lutego 2003 r. (Dz.U. 2003, L 61, str. 1, dalej zwany „regulaminem”). Artykuł 22 w obu tych wydaniach brzmi identycznie.
- 2 Zgodnie z art. 22 ust. 2 regulaminu „Prezydium jest odpowiedzialne za sprawy finansowe, organizacyjne i administracyjne dotyczące posłów oraz za wewnętrzną organizację Parlamentu, jego Sekretariatu i organów”.
- 3 Pozycja 3701 budżetu ogólnego Unii Europejskiej poświęcona jest kosztom prowadzenia sekretariatu, wydatkom administracyjnym związanym z działaniem, działalnością informacyjnej oraz wydatkom dotyczącym grup politycznych i posłów niezrzeszonych Parlamentu. W roku budżetowym 2003 w pozycji tej znajdują się środki wynoszące 37 948 000 EUR (Dz.U. 2003, L 54, str. 1, 201, 222).
- 4 Na podstawie art. 22 regulaminu Prezydium przyjęło przepisy dotyczące wykorzystania środków z pozycji budżetowej 3701 (dalej zwane „przedmiotowymi przepisami”).

- 5 W 2002 r. wszczęto procedurę zmiany przedmiotowych przepisów, która trwała również w 2003 r. Na posiedzeniu w dniu 8 kwietnia 2003 r. Konferencja Przewodniczących postanowiła pozytywnie zaopiniować projekt zmian do przedmiotowych przepisów, przedłożyć projekt Prezydium Parlamentu i zalecić mu przeprowadzenie konsultacji w sprawie projektu z Komisją Kontroli Budżetowej i służbą prawną, przed ich ostatecznym przyjęciem. Pismami z dnia 21 i z dnia 22 maja 2003 r. Sekretarz Generalny Parlamentu zwrócił się odpowiednio do Komisji Kontroli Budżetowej i do prawnika Parlamentu o przekazanie Prezydium Parlamentu swoich opinii na temat projektu zmiany przedmiotowych przepisów. Pismem z dnia 16 czerwca 2003 r. Komisja Kontroli Budżetowej przekazała Przewodniczącemu Parlamentu opinię wstępną. Służba prawna wydała swoją opinię w dniu 25 czerwca 2003 r.
- 6 Decyzja Prezydium z dnia 2 lipca 2003 r. (dalej zwana „zaskarżonym aktem”) zmienia przedmiotowe przepisy „z zastrzeżeniem zmiany regulaminu Parlamentu i innych zmian, które okazałyby się konieczne w następstwie nowych konsultacji”.
- 7 W następstwie zaskarżonego aktu przepis 1.1.1 części 1 przedmiotowych przepisów stanowi, że „środki dostępne w ramach pozycji budżetowej 3701 przeznaczone są na pokrycie [...] wydatków administracyjnych i na działanie grup politycznych/ prowadzenie sekretariatu posłów niezrzeszonych”. Przedtem przepis ten stanowił:

„Środki przewidziane w pozycji budżetowej 3701 przeznaczone są na pokrycie [...] wydatków na prowadzenie sekretariatu oraz wydatków administracyjnych i na działanie grup politycznych/posłów niezrzeszonych [...]”.

- 8 Przepis 1.3 części 1 przedmiotowych przepisów zmieniony zaskarżonym aktem stanowi:

„1.3.1 [...] W razie wstąpienia przez posła niezrzeszonego do grupy politycznej, administracja przedstawi sprawozdanie w sprawie zestawienia jego wydatków na dzień wstąpienia. Środki niewykorzystane przez posła niezrzeszonego, o ile takie pozostają, przekazuje się odpowiedniej grupie.

1.3.2 [...] W razie zrzeczenia się przez posła niezrzeszonego mandatu, administracja zamyka rachunki tego posła, uwzględniając wcześniejsze zobowiązania podjęte na piśmie”.

- 9 Zanim został przyjęty zaskarżony akt, przepis 1.3 części 1 przedmiotowych przepisów nakładał na niezrzeszonego posła, który wstąpił do grupy politycznej lub zrzekł się mandatu, obowiązek przedstawienia sprawozdania dotyczącego zestawienia swoich wydatków dyrektorowi finansowemu oraz zwrotu niewykorzystanych środków, o ile takie pozostały. Stanowił on również, że niezrzeszony poseł zrzekający się mandatu powinien zwrócić wszelkie nieudokumentowane lub niezgodne z przepisami wydatki.

- 10 W następstwie zaskarżonego aktu, przepisu 1.4 części 1 przedmiotowych przepisów nie stosuje się już do posłów niezrzeszonych. Ten zmieniony przepis ustanawia system odpowiedzialności za wykorzystanie środków przeznaczonych wyłącznie dla grup politycznych.

- 11 Zaskarżony akt dodaje do przepisu 1.5 części 1 przedmiotowych przepisów ustęp o następującej treści:

„1.5.1 Wszelka działalność polityczna lub informacyjna finansowana ze środków przewidzianych w pozycji 3701 musi być opatrzona nazwą grupy politycznej lub, w przypadku jednego lub więcej posłów niezrzeszonych, nazwiskiem lub nazwiskami, lub symbolem PE”.

- 12 Przepis 1.6.1 części 1 przedmiotowych przepisów, zmieniony zaskarżonym aktem, stanowi, że „grupy polityczne mogą finansować europejską partię polityczną wyłącznie przy jednoczesnym spełnieniu [pewnych warunków]”. Przepis ten w wersji sprzed przyjęcia zaskarżonego aktu stanowił:

„Grupy polityczne/posłowie niezrzeszeni mogą finansować europejską partię polityczną wyłącznie przy jednoczesnym spełnieniu [pewnych warunków]”.

- 13 Przepis 1.6.2, zmieniony zaskarżonym aktem, brzmi następująco:

„Grupy polityczne/posłowie niezrzeszeni będący członkami zewnętrznej organizacji mogą ją wspierać finansowo z pozycji 3701, za pomocą dotacji lub składek, do wysokości 5% swych rocznych środków otrzymywanych z pozycji budżetowej 3701 [...]”.

14 Wcześniej przepis ten stanowił:

„Grupy polityczne/posłowie niezrzeszeni mogą finansowo wspierać działalność lub organizację zewnętrzną za pomocą dotacji lub składek, o ile są jej członkami, do wysokości 5% swych rocznych środków z pozycji budżetowej 3701”.

15 Przepis 1.7 części 1 przedmiotowych przepisów, zmieniony zaskarżonym aktem, stanowi, że „poza pracownikami zatrudnionymi na podstawie regulaminu pracowniczego urzędników i warunków zatrudnienia innych pracowników Wspólnot Europejskich, grupy polityczne mogą zatrudniać pracowników ze środków z pozycji budżetowej 3701”. Przed zmianą w zaskarżonym akcie, przepis ten przewidywał tę samą możliwość dla posłów niezrzeszonych.

16 Zaskarżony akt w istotny sposób zmienia przepisy 2.1–2.7 części 1 przedmiotowych przepisów, ustanawiających między innymi zasady dotyczące wykonania rocznego budżetu grup politycznych, zakupów, spisów, rachunkowości, kontroli finansowej i rocznego sprawozdania z wykorzystania środków. Ponadto z zaskarżonego aktu wynika, że jego zmienionych przepisów nie stosuje się już do posłów niezrzeszonych.

17 Posłowie niezrzeszeni podlegają natomiast zasadom określonym w przepisie 2.9, dodanym do przedmiotowych przepisów zaskarżonym aktem. Przepis ten, zatytułowany „Szczególne zasady odnoszące się do posłów niezrzeszonych”, stanowi:

„2.9.1 Wydatki poniesione przez posłów niezrzeszonych pokrywa się bądź poprzez płatność bezpośrednią dostawcy, bądź zwrot dokonany przez administrację w jak

najkrótszym terminie, za okazaniem dokumentów towarzyszących i dokumentacji wymaganej niniejszymi przepisami, po skontrolowaniu ich zgodności z tymi przepisami. Administracja upewnia się, że

- a) wydatki mieszczą się w zakresie przewidzianym przepisami i nie są pokrywane z innych źródeł;
- b) przestrzegane są odpowiednie przepisy;
- c) stosuje się zasadę dobrego zarządzania finansami;
- d) dokumenty towarzyszące na poparcie wydatków są oryginalne (lub poświadczane za zgodność z oryginałem przez dostawcę lub inny podmiot upoważniony do ich poświadczenia za zgodność z oryginałem).

Posłowie niezrzeszeni mogą otrzymać na wniosek 10% rocznej dotacji w formie zaliczki.

Przed końcem danego roku budżetowego administracja rozlicza wypłacone zaliczki na podstawie dostarczonych przez posła dokumentów towarzyszących [...].

W ramach tego rozliczenia nie uznaje się wydatków nieudokumentowanych lub niezgodnych z przepisami, a odpowiadające im środki podlegają zwrotowi do Parlamentu Europejskiego w terminie trzech miesięcy [...].

Rok budżetowy rozpoczyna się 1 stycznia, a kończy 31 grudnia.

W roku, w którym odbywają się wybory europejskie, pierwszy okres budżetowy rozpoczyna się 1 stycznia, a kończy 30 czerwca, a drugi okres budżetowy rozpoczyna się 1 lipca, a kończy 31 grudnia.

2.9.2 Środki niewykorzystane w trakcie roku budżetowego mogą być przeniesione tylko na następny rok budżetowy, do wysokości 50% rocznych środków otrzymanych z budżetu Parlamentu Europejskiego.

Kwoty powyżej 50% anuluje się na rzecz budżetu Parlamentu Europejskiego, po zamknięciu rachunków.

2.9.3 Zarządzanie środkami na rzecz posłów niezrzeszonych zapewnia administracja Parlamentu Europejskiego zgodnie z planem kont znajdującym się w załączniku.

2.9.4 Zaliczki przyznawane w ramach [przepisu] 2.9.1 niniejszych przepisów wpłacane są na specjalnie w tym celu otwarte przez posłów niezrzeszonych konta bankowe.

2.9.5 Mienie zakupione przez posłów niezrzeszonych ze środków 3701 wpisuje się do spisu inwentarza Parlamentu Europejskiego. Należy w nim ująć towary niekonsumpcyjne, o okresie użytkowania powyżej roku, których cena zakupu osiąga lub przekracza próg ustalony dla mienia Parlamentu. Spis ten prowadzi się zgodnie ze szczegółowymi zasadami określonymi w załączniku.

2.9.6 Administracja sporządza zestawienie dochodów i wydatków oraz bilans dla każdego posła, poświadczające prawidłowość rachunków oraz ich zgodność z niniejszymi przepisami. Dokumenty te są ujawniane opinii publicznej za pośrednictwem Internetu.

2.9.7 Przewodniczący Parlamentu Europejskiego otrzymuje te dokumenty przed 30 kwietnia następnego roku budżetowego i przekazuje je Prezydium i Komisji Kontroli Budżetowej, które badają je zgodnie z przyznanymi regulaminem Parlamentu Europejskiego kompetencjami, a także Trybunałowi Obrachunkowemu.

2.9.8 Jeżeli Prezydium, do którego zwrócono się w powyższym trybie, w porozumieniu z Komisją Kontroli Budżetowej, uzna, że środki zostały wykorzystane niezgodnie z niniejszymi przepisami, środki te podlegają zwrotowi do Parlamentu Europejskiego w terminie trzech miesięcy od dnia stwierdzenia tej nieprawidłowości”.

- 18 Przepis 2.8 części 1 przedmiotowych przepisów, zmieniony zaskarżonym aktem, stanowi, że grupy i posłowie niezrzeszeni konsultują się wzajemnie we wszelkich sprawach dotyczących stosowania przedmiotowych przepisów.
- 19 Zaskarżony akt zmienia również część 2 przedmiotowych przepisów, zatytułowaną „Plan kont”, a w szczególności pewne pozycje rachunku wyników dotyczące wydatków.
- 20 Tak więc w przypadku posłów niezrzeszonych jest wykluczone, by wydatki na nabór i reprezentację pracowników, jak również na pensje i koszty z tym związane mogły znajdować się wśród wydatków osobowych w linii budżetowej 3701 (część 2, 1.2, rozdział 1, pkt 2, 4 i 6).

- 21 To samo tyczy się kosztów wynajmu biur (część 2, 1.2, rozdział 2, pkt 7), rachunkowości (część 2, 1.2, rozdział 4, pkt 2) oraz posiedzenia grupy (część 2, 1.2, rozdział 5, pkt 1).
- 22 Ponadto zaskarżony akt zmienia część 3 przedmiotowych przepisów, które zawierają wytyczne dotyczące wykładni licznych przepisów części 1 przedmiotowych przepisów.
- 23 Wreszcie zaskarżony akt dodaje do przedmiotowych przepisów załącznik. Załącznik ten ustala zasady dotyczące wykazu.
- 24 Pismem z dnia 15 lipca 2003 r. od dyrektora generalnego Dyrekcji Generalnej ds. Finansowych Parlamentu poinformowano skarżących, że w dniu 2 lipca 2003 r. Prezydium przyjęło zmiany do przedmiotowych przepisów. Do pisma dołączono tekst przedmiotowych przepisów ze zmianami.

Postępowanie

- 25 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu dnia 23 października 2003 r. skarżący wnieśli niniejszą skargę o stwierdzenie nieważności.
- 26 Oddzielnym pismem, złożonym w sekretariacie Sądu dnia 27 października 2003 r., skarżący zwrócili się o rozpoznanie sprawy w trybie przyspieszonym, określonym w art. 76a regulaminu Sądu. Wniosek ten Sąd oddalił postanowieniem z dnia 18 lutego 2004 r.

- 27 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu dnia 11 listopada 2003 r. Parlament zwrócił się o usunięcie z akt opinii służby prawnej Parlamentu z dnia 25 czerwca 2003 r., złożonej przez skarżących jako załącznik do skargi.
- 28 Nie złożąwszy odpowiedzi na skargę, Parlament, pismem złożonym w sekretariacie Sądu dnia 27 listopada 2003 r., podniósł zarzut niedopuszczalności w trybie art. 114 § 1 regulaminu. Skarżący przedstawili swoje uwagi w przedmiocie tego zarzutu w dniu 6 lutego 2004 r.
- 29 Na podstawie sprawozdania sędziego sprawozdawcy i uznając, że dokumenty znajdujące się w aktach sprawy dostatecznie ją wyjaśniają, Sąd, zgodnie z art. 114 § 3, postanowił nie otwierać procedury ustnej.

Żądania stron

- 30 Parlament wnosi do Sądu o:
- zarządzenie usunięcia z akt opinii służby prawnej Parlamentu z dnia 25 czerwca 2003 r.;
 - odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej;
 - obciążenie skarżących kosztami postępowania.

31 W uwagach w przedmiocie zarzutu niedopuszczalności skarżący wnoszą do Sądu o:

- oddalenie wniosku o usunięcie dokumentu, złożonego przez Parlament;
- oddalenie zarzutu niedopuszczalności;
- stwierdzenie nieważności zaskarżonego aktu;
- obciążenie Parlamentu kosztami wynoszącymi 10 000 EUR.

W przedmiocie wniosku Parlamentu o usunięcie z akt opinii jego służby prawnej

Argumenty stron

32 Parlament wnosi o usunięcie z akt opinii swojej służby prawnej na temat zmiany przedmiotowych przepisów, znajdującej się w załączniku 5 do skargi. Podkreśla, że opinia ta przeznaczona była wyłącznie dla Prezydium Parlamentu, którego posiedzenia odbywają się przy drzwiach zamkniętych. Z tej racji rzeczona opinia jest dokumentem poufnym, do którego dostęp mają jedynie członkowie Prezydium. Dodaje, że ujawnienie opinii prawnych przeznaczonych dla instytucji może mieć szkodliwe konsekwencje dla ich prawidłowego działania oraz że z tego powodu ustawodawca wspólnotowy wyraźnie wykluczył dostęp publiczny do tego rodzaju opinii w art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu

Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. L 145, str. 43). Dodaje jeszcze zasadniczo, że z orzecznictwa wynika, iż przedstawienie tego rodzaju dokumentów nie może mieć miejsca w ramach postępowania przed sądem wspólnotowym bez upoważnienia zainteresowanej instytucji lub nakazu tego sądu (postanowienie Trybunału z dnia 23 października 2002 r. w sprawie C-445/00 Austria przeciwko Radzie, Rec. str. I-9151, pkt 12 i postanowienie Prezesa Sądu z dnia 3 marca 1998 r. w sprawie T-610/97 R Carlsen i in. przeciwko Radzie, Rec. str. II-485). A w niniejszej sprawie Parlament nie dał upoważnienia do przedstawienia tej opinii prawnej w ramach niniejszego sporu.

- 33 Skarżący podnoszą, po pierwsze, że ta opinia została rozesłana pocztą elektroniczną do wszystkich członków Komisji Kontroli Budżetowej, w tym do jednego ze skarżących, oraz że była dostępna dla każdego członka Parlamentu, który by tego zażądał. W tych warunkach poufny charakter dokumentu jest wykluczony. Dodają, że orzecznictwo, na które powołuje się Parlament, nie jest istotne z punktu widzenia niniejszej sprawy, gdyż dotyczy przedstawienia przez osoby trzecie opinii prawnych skierowanych do Rady i Komisji, co nie ma w tej sprawie miejsca. Podnoszą jeszcze, że służba prawna nie zgłosiła żadnych zastrzeżeń co do przekazania tej opinii posłom, którzy rzeczywiście się o nią zwrócili. Wreszcie zdaniem skarżących poszanowanie „podstawowych zasad jawności, przejrzystości, ochrony pewności prawa i stałości prawa wspólnotowego” nie może stać na przeszkodzie, w przypadku takim jak niniejszy, dostępowi skarżących, członków Parlamentu, do opinii służby prawnej tejże instytucji. Opinie te dotyczą co do zasady zagadnień prawnych odnoszących się do działania Parlamentu, a zatem i jego członków. Skarżący mają więc prawo dostępu do rzeczowej opinii prawnej oraz do przedstawienia jej przed sądem wspólnotowym.

Ocena Sądu

- 34 Jak słusznie podnosi Parlament, dopuszczenie do sytuacji, w której takie wewnętrzne dokumenty mogły być przedstawiane w sporze przed Sądem przez kogoś innego, niż

służby, które zleciły ich sporządzenie, bez upoważnienia zainteresowanej instytucji lub nakazu sądu, byłyby sprzeczne z interesem publicznym, który wymaga tego, by instytucje mogły korzystać z opinii swoich służb prawnych udzielanych w sposób całkowicie niezależny (zob. w szczególności postanowienie w sprawie Austria przeciwko Radzie, pkt 32 powyżej, pkt 12 oraz wyrok Sądu z dnia 8 listopada 2000 r. w sprawie T-44/97 Ghignone i in. przeciwko Radzie, RecFP str. I-A-223 i II-1023, pkt 48).

35 Otóż w niniejszej sprawie nie ma wątpliwości co do tego, że rzeczona opinia prawna została sporządzona na zlecenie sekretarza generalnego Parlamentu na rzecz Prezydium Parlamentu, które nie wydało upoważnienia do przedstawienia tej opinii.

36 Ponadto należy zaznaczyć, że okoliczność, czy członkowie Parlamentu lub niektórzy z nich mieli dostęp do tej opinii służby prawnej, pozostaje bez wpływu na ocenę żądania Parlamentu, które dotyczy zagadnienia, czy opinia ta może znaleźć się wśród dokumentów w sprawie, które sąd bierze pod uwagę w celu rozpoznania skargi.

37 W tych okolicznościach należy uwzględnić żądanie Parlamentu i usunąć z akt opinię służby prawnej przedstawioną w załączniku 5 do skargi.

W przedmiocie dopuszczalności

38 Parlament podnosi dwie przesłanki niedopuszczalności. Pierwsza wynika z jego zdaniem spóźnionego wniesienia skargi. Druga sformułowana jest w oparciu o brak legitymacji czynnej skarżących. Sąd ocenia w niniejszej sprawie, że należy w pierwszej kolejności zbadać przesłankę niedopuszczalności opartą na braku legitymacji czynnej skarżących.

Argumenty stron

- 39 Parlament podnosi, po pierwsze, że zaskarżony akt nie dotyczy bezpośrednio skarżących. Jego zdaniem obowiązki ciężące na niezrzeszonych posłach, z racji zmiany przedmiotowych przepisów zaskarżonym aktem, mają charakter generalny i abstrakcyjny i wymagają skonkretyzowania w dodatkowym akcie administracji.
- 40 Z orzecznictwa w przedmiocie przewidzianego w art. 230 akapit 4 WE warunku, by akt dotyczył skarżącego indywidualnie, wynika, że zaskarżony akt Wspólnoty musi wywierać bezpośrednie skutki na sytuację prawną danej jednostki oraz nie może dopuszczać żadnej uznaniowości po stronie adresatów zobowiązanych do jego wykonania, które musi mieć charakter czysto automatyczny, wynikając z samej regulacji wspólnotowej, bez potrzeby stosowania innych przepisów pośrednich (wyroki Trybunału z dnia 13 maja 1971 r. w sprawach połączonych od 41/70 do 44/70 International Fruit Company i in. przeciwko Komisji, Rec. str. 411, pkt 23–29; z dnia 6 marca 1979 r. w sprawie 92/78 Simmenthal przeciwko Komisji, Rec. str. 777, pkt 25 i 26; z dnia 26 kwietnia 1988 r. w sprawie 207/86 Apesco przeciwko Komisji, Rec. str. 2151, pkt 12; z dnia 26 czerwca 1990 r. w sprawie C-152/88 Sofrimport przeciwko Komisji, Rec. str. I-2477, pkt 9 i z dnia 5 maja 1998 r. w sprawie C-386/96 P Dreyfus przeciwko Komisji, Rec. str. I-2309, pkt 43; postanowienia Sądu z dnia 10 września 2002 r. w sprawie T-223/01 Japan Tobacco i JT International przeciwko Parlamentowi i Radzie, Rec. str. II-3259, pkt 45 i z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie T-45/02 DOW AgroSciences przeciwko Parlamentowi i Radzie, Rec. str. II-1973, pkt 35).
- 41 W niniejszej sprawie wyłącznie część 1 przedmiotowych przepisów wywołuje skutki prawne. Niemniej przepisy tejże części 1 zasadniczo są generalne i abstrakcyjne i wymagają konkretyzacji aktem późniejszym. Dotyczy to przepisów 1.1, 1.3, 1.4, 1.5 i 2.8. Przepisy 1.6.1, 1.7, 2.1–2.7 dotyczą wyłącznie grup politycznych i jako takie nie mogą mieć wpływu na prawa skarżących.

- 42 Przepis 1.6.2 ustala próg wsparcia zewnętrznych organizacji, których posłowie są członkami, i ogranicza skarżących w zakresie zarządzania swoimi środkami otrzymanymi z pozycji 3701. Jednakże limity te wywierają skutki jedynie w ramach weryfikacji prawidłowości wydatków niezrzeszonego posła, o której mowa w przepisie 2.9.1. Przepis 1.6.2 sam w sobie nie wywołuje bezpośredniego skutku wobec posłów niezrzeszonych.
- 43 Wykonanie przepisu 2.9.1 w celu zapewnienia zapłacenia rachunków posłów niezrzeszonych wymaga wydania aktu administracyjnego, konkretnie zaś decyzji administracji podjętej bądź na wniosek dostawcy, bądź na wniosek o zwrot posła niezrzeszonego. Zatem bezpośrednio skarżących dotyczyłyby wyłącznie akt wykonawczy.
- 44 Przepis 2.9.2, który przewiduje możliwość przeniesienia środków, również ma charakter generalny i abstrakcyjny. Danego posła niezrzeszonego dotyczyłaby bezpośrednio wyłącznie konkretna decyzja w sprawie ewentualnego przeniesienia.
- 45 Co do przepisu 2.9.4, dotyczącego wpłacenia sum z pozycji budżetowej 3701 na konto otwarte w tym celu przez niezrzeszonego posła, przepisu 2.9.5, dotyczącego spisu mienia zakupionego przez niezrzeszonego posła ze środków z pozycji budżetowej 3701, przepisu 2.9.7, dotyczącego informowania Prezydium i Komisji Kontroli Budżetowej przez Przewodniczącego Parlamentu, Parlament utrzymuje zasadniczo, że wykonanie tych przepisów wymaga późniejszej decyzji administracji i tylko ona będzie dotyczyć bezpośrednio posłów niezrzeszonych.
- 46 Przepisy 2.9.3 i 2.9.6 nadają posłom niezrzeszonym prawa dotyczące zarządzania przyznanymi im środkami i sporządzenia dla nich bilansu. Przepisy te nie ograniczają więc istniejących praw posłów niezrzeszonych. W każdym razie stosowanie tych przepisów również jest uzależnione od późniejszych aktów

administracyjnych, to jest aktów zarządzania przyznanymi środkami oraz sporządzenia bilansu. Posłów niezrzeszonych dotyczyłyby bezpośrednio wyłącznie te akty.

- 47 Wreszcie przepis 2.9.8, który zawiera obowiązek zwrotu nienależnych kwot, nie dotyczy bezpośrednio skarżących, gdyż wykonanie tego przepisu jest uzależnione od wydania decyzji Prezydium stwierdzającej nieprawidłowość oraz decyzji, na mocy której Parlament rzeczywiście zażądałby zwrotu.
- 48 W tych okolicznościach należy odrzucić twierdzenie skarżących, że zaskarżony akt, wprowadzający nowe wymogi z zakresu budżetu i rachunkowości, dotyczy ich bezpośrednio.
- 49 Jeśli chodzi o twierdzenie skarżących, że zaskarżony akt odbiera im prawo do finansowania partii politycznej (przepis 1.6.1), prawo zawierania umów o pracę (przepis 1.7.1) oraz prawo opłacania wynajmu biur (część 2) ze środków z pozycji 3701, Parlament utrzymuje, że nawet jeśli zlikwidowanie tych uprawnień mogłoby ewentualnie dotyczyć skarżących bezpośrednio, to w żadnym razie nie dotyczy ich indywidualnie.
- 50 Parlament podnosi następnie, że z utrwalonego orzecznictwa wynika, iż akt o charakterze generalnym, jak rozporządzenie, może dotyczyć indywidualnie osób fizycznych lub prawnych tylko wówczas, gdy wywiera na nie wpływ ze względu na pewne cechy, które są im właściwe, lub ze względu na sytuację, która wyodrębnia je spośród wszystkich innych podmiotów i przez to indywidualizuje je w sposób analogiczny do adresata (wyroki Trybunału z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie C-451/98 Antillean Rice Mills przeciwko Radzie, Rec. str. I-8949, pkt 49; z dnia 25 lipca 2002 r. w sprawie C-50/00 P Unión de Pequeños Agricultores przeciwko Radzie, Rec. str. I-6677, pkt 36; z dnia 10 grudnia 2002 r. w sprawie C-312/00 P

Komisja przeciwko Camar i Tico, Rec. str. I-11355, pkt 73; wyrok Sądu z dnia 30 września 2003 r. w sprawie T-158/00 ARD przeciwko Komisji, Rec. str. II-3825, pkt 62).

- 51 Dodaje, że akt nie dotyczy osoby indywidualnie, jeżeli wpływa on na nią wyłącznie poprzez fakt przynależności do pewnej nawet ograniczonej kategorii, której skład — nawet jeśli można go łatwo ustalić — nie jest wyznaczony na stałe w dniu wydania tego aktu. W tym względzie podnosi, że — jak napisał rzecznik generalny Jacobs w opinii z dnia 20 listopada 2003 r. do wyroku Trybunału z dnia 30 marca 2004 r. w sprawie Rothley i in. przeciwko Parlamentowi C-167/02 P, Rec. str. I-3149, pkt 42 — choć skład Parlamentu jest określony przez zbiór przepisów i szczegółowych procedur i zmienia się w zależności od tych przepisów, to nie można go uznać za stały.
- 52 Zdaniem Parlamentu rzeczywiście spośród aktualnych członków Parlamentu można wyróżnić grupy polityczne i członków niezrzeszonych, do których mają zastosowanie przedmiotowe przepisy. Jednak przedmiotowe przepisy skierowane są do nieokreślonej i niedającej się określić liczby grup politycznych i posłów niezrzeszonych. Przede wszystkim przedmiotowe przepisy skierowane są do każdej grupy politycznej, która powstaje w Parlamencie i do każdego członka, który nie jest zrzeszony w żadnej grupie politycznej albo który występuje z jednej grupy i nie wstępuje do drugiej. Poza tym przedmiotowe przepisy mają zastosowanie nie tylko do wszystkich grup politycznych i posłów niezrzeszonych istniejących obecnie, lecz również w przyszłości.
- 53 Podnosi jeszcze, że fakt, iż można bardziej lub mniej precyzyjnie określić ilość, czy też nawet tożsamość podmiotów prawnych, do których dany akt ma zastosowanie, wcale nie oznacza, iż należy uznać, że dotyczy on ich indywidualnie, o ile oczywiście jest, że obowiązywanie tego aktu zależy od zaistnienia abstrakcyjnego stanu prawnego lub faktycznego, określonego w tym akcie (wyroki Komisja przeciwko Camar i Tico, pkt 50 powyżej, pkt 74 i Antillean Rice Mills przeciwko Radzie, pkt 50 powyżej, pkt 52).

- 54 W tych okolicznościach skarżący nie wyróżniają się spośród posłów lub grup politycznych istniejących obecnie lub w przyszłości, które są objęte przedmiotowymi przepisami. Zatem zaskarżony akt nie dotyczy ich indywidualnie.
- 55 Skarżący podnoszą, po pierwsze, że chociaż zaskarżony akt należy do sfery wewnętrznej Parlamentu, można go jednak podważyć, gdyż wywołuje skutki prawne wobec skarżących, którzy jako sprawujący mandat przedstawiciela narodów zgromadzonych w ramach Wspólnoty, powinni być traktowani jako podmioty trzecie w rozumieniu art. 230 akapit pierwszy WE wobec aktu pochodzącego od Parlamentu i wywołującego skutki prawne dotyczące warunków sprawowania tego mandatu (wyrok Sądu z dnia 2 października 2001 r. w sprawach połączonych T-222/99, T-327/99 i T-329/99 Martinez i in. przeciwko Parlamentowi, Rec. str. II-2823, pkt 61).
- 56 Utrzymują następnie, że zaskarżony akt dotyczy ich bezpośrednio i indywidualnie.
- 57 W tym względzie twierdzą oni, że zaskarżony akt wywołuje bezpośrednio skutki prawne wobec posłów niezrzeszonych, gdyż nie pozwala im na dalsze wykorzystywanie środków z pozycji budżetowej 3701 do finansowania europejskiej partii politycznej (przepis 1.6.1), pracowników (przepis 1.7.1), kosztów rachunkowości (część 2, 1.2, rozdział 4) i organizacji posiedzeń grupy (część 2, 1.2, rozdział 5). Ponadto zaskarżony akt nie pozwala im już na otwarcie konta bankowego w celu realizowania środków z pozycji 3701 (przepis 2.5.4).
- 58 Według nich akty wykonawcze i konkretyzacja zaskarżonego aktu, wbrew temu, co utrzymuje Parlament, mają charakter w pełni automatyczny, niepozostawiający żadnej swobody uznania autorom tych aktów wykonawczych.

- 59 Po drugie, podnoszą oni zasadniczo, że zaskarżony akt dotyczy ich indywidualnie ze względu na fakt bycia posłami niezrzeszonymi, ponieważ akt ten nakłada na nich, i tylko na nich, nowe obowiązki z zakresu budżetu i rachunkowości oraz odbiera im pewną ilość uprawnień, pogłębiając jeszcze dyskryminację istniejącą pomiędzy posłami niezrzeszonymi a posłami należącymi do grup politycznych.

Ocena Sądu

- 60 Zgodnie z art. 230 akapit czwarty WE każda osoba fizyczna lub prawna może wnieść skargę o stwierdzenie nieważności decyzji, których jest adresatem oraz decyzji, które mimo przyjęcia w formie rozporządzenia lub decyzji skierowanej do innej osoby dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie.
- 61 Ponieważ okoliczność, że skarżący nie są adresatami zaskarżonego aktu, nie jest kwestionowana, należy zbadać, czy akt ten dotyczy ich bezpośrednio i indywidualnie.
- 62 W zakresie w jakim skarżący zamierzają utrzymywać, że w stosunku do decyzji Parlamentu wykraczającej poza zwykłą wewnętrzną organizację tej instytucji i wywierającej bezpośredni skutek wobec jej członków, przysługuje im legitymacja czynna bez konieczności rozstrzygnięcia kwestii, czy sporny akt dotyczy ich indywidualnie, wystarczy stwierdzić, że Trybunał wyraźnie odrzucił tę tezę. W tym zakresie przypomniał on, że z samej treści art. 230 akapit czwarty WE, jak również z ustalonego orzecznictwa wynika, że osoba fizyczna lub prawna jest legitymowana do wystąpienia o stwierdzenie nieważności aktu niebędącego adresowaną do niej decyzją wyłącznie wtedy, gdy taki akt dotyczy jej nie tylko bezpośrednio, lecz również indywidualnie, a więc wykładnia tego przepisu nie może doprowadzić do

usunięcia tej ostatniej przesłanki, wyraźnie przewidzianej traktatem, bez przekroczenia przy tym kompetencji nadanych tym traktatem sądom wspólnotowym (zob. w szczególności wyrok Unión de Pequeños Agricultores przeciwko Radzie, pkt 50 powyżej, pkt 44).

- 63 Należy więc zbadać, czy sporny akt dotyczy skarżących indywidualnie. W tym względzie z ustalonego orzecznictwa wynika, że podmioty inne niż adresaci aktu mogą twierdzić, że dotyczy on ich indywidualnie, wyłącznie wtedy, gdy wywiera na nie wpływ ze względu na pewne cechy, które są im właściwe lub ze względu na sytuację, która wyodrębnia je spośród wszystkich innych podmiotów i przez to indywidualizuje je w sposób analogiczny do adresata (wyroki Trybunału z dnia 15 lipca 1963 r. w sprawie 25/62 Plaumann przeciwko Komisji, Rec. str. 197, 223 i Unión de Pequeños Agricultores przeciwko Radzie, pkt 50 powyżej, pkt 36).
- 64 W niniejszej sprawie skarżący powołali się na fakt bycia posłami niezrzeszonymi, dyskryminowanymi w stosunku do posłów należących do grup politycznych.
- 65 Odnośnie faktu bycia posłami niezrzeszonymi, zauważyć trzeba, że okoliczność ta nie pozwala zindywidualizować skarżących w sposób analogiczny do adresata aktu.
- 66 Należy stwierdzić, że zaskarżony akt zmienia warunki wykorzystywania środków z pozycji budżetowej 3071 przez grupy polityczne, co wynika w szczególności z informacji zawartych w pkt 16 powyżej, a także przez posłów niezrzeszonych, co wynika w szczególności z informacji zawartych w pkt 12, 15 i 17 powyżej. Akt ten stosuje się w sposób generalny i ex nunc do grup politycznych i posłów

niezrzeszonych. Może zatem mieć wpływ zarówno na przyszłe grupy polityczne i posłów niezrzeszonych, jak i na grupy, i posłów wchodzących w skład Parlamentu w chwili przyjęcia tego aktu, choć jednak nie dotyczy indywidualnie żadnego z nich (zob. podobnie postanowienie Trybunału z dnia 23 listopada 1995 r. w sprawie C-10/95 P Asocarne przeciwko Radzie, Rec. str. I-4149, pkt 30).

- 67 Sugerowane istnienie dyskryminacji między skarżącymi, jako posłami niezrzeszonymi, a posłami, którzy wstępują do grupy politycznej, też nie może pozwolić na stwierdzenie, że zaskarżony akt dotyczy skarżących indywidualnie.
- 68 Przede wszystkim fakt przynależności skarżących do jednej z dwóch kategorii podmiotów, do których ma zastosowanie zaskarżony akt, nie wystarczy, by ich zindywidualizować, gdyż obydwie te kategorie — grup politycznych i posłów niezrzeszonych — są określone w sposób generalny i abstrakcyjny w zaskarżonym akcie.
- 69 Następnie okoliczności faktyczne w niniejszej sprawie różnią się od faktów, które dały podstawy do wydania wyroku Trybunału z dnia 23 kwietnia 1986 r. w sprawie Les Verts przeciwko Parlamentowi 294/83, Rec. str. 1339, pkt 36. Sprawa ta dotyczyła w istocie nierównego podziału funduszy publicznych przeznaczonych na kampanię informacyjną ugrupowań politycznych startujących w wyborach do Parlamentu w 1984 r. Zaskarżone decyzje budżetowe dotyczyły wszystkich ugrupowań politycznych, choć sposób traktowania tych ugrupowań różnił się w zależności od tego, czy były reprezentowane w Zgromadzeniu wybranym w 1979 r., czy nie. Ugrupowania, które były reprezentowane, brały udział w podejmowaniu decyzji dotyczących traktowania zarówno ich samych, jak i ugrupowań konkurencyjnych, które nie były reprezentowane. Trybunał udzielił twierdzącej odpowiedzi na pytanie, czy zaskarżone decyzje dotyczyły indywidualnie ugrupowania politycznego, które nie było reprezentowane, lecz mogło wystawić kandydatów w wyborach w 1984 r. Trybunał ocenił, że twierdzenie, iż zaskarżony akt dotyczył indywidualnie wyłącznie ugrupowań, które były reprezentowane, doprowadziłoby do stworzenia nierówności ochrony sądowej w zakresie, w jakim

ugrupowania, które nie były reprezentowane, nie byłyby w stanie sprzeciwić się podziałowi środków budżetowych przeznaczonych na kampanię wyborczą, zanim nie odbyłyby się wybory.

70 W niniejszej sprawie w ramach kwestii proceduralnych, nie istnieje żadna tego rodzaju rozbieżność między sytuacją skarżących, posłów niezrzeszonych, a sytuacją posłów będących członkami grup politycznych, gdyż jak wskazano w pkt 66 powyżej, zaskarżony akt nie dotyczy indywidualnie ani posłów niezrzeszonych, ani grup politycznych.

71 Z całości powyższych rozważań wynika, że zaskarżony akt nie dotyczy skarżących indywidualnie w rozumieniu art. 230 akapit czwarty WE, a zatem należy odrzucić skargę jako niedopuszczalną, bez konieczności rozważania kwestii, czy sporny akt dotyczy skarżących bezpośrednio w rozumieniu tego samego przepisu, ani też kwestii, czy niniejsza skarga została wniesiona z zachowaniem terminu przewidzianego w art. 230 akapit piąty WE.

W przedmiocie kosztów

72 Zgodnie z art. 87 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ skarżący przegrali sprawę, zgodnie z żądaniem Parlamentu należy obciążyć ich kosztami postępowania.

Z powyższych względów

SĄD PIERWSZEJ INSTANCJI (druga izba)

postanawia:

- 1) Opinia służby prawnej Parlamentu, przedstawiona przez skarżących w załączniku 5 do skargi, zostaje usunięta z akt.**
- 2) Skarga zostaje odrzucona jako niedopuszczalna.**
- 3) Skarżące ponoszą własne koszty, jak również koszty poniesione przez Parlament.**

Sporządzono w Luksemburgu w dniu 10 stycznia 2005 r.

Sekretarz

H. Jung

Prezes

J. Pirrung