

UNIwersytet w Białymstoku

Wydział Prawa



**Magdalena Majewska**

**PRAWNE ASPEKTY POLITYKI TRANSPORTOWEJ  
UNII EUROPEJSKIEJ**

rozprawa doktorska

przygotowana pod kierunkiem  
dra hab. Macieja Perkowskiego, prof. UwB

Białystok 2016

<b>WPROWADZENIE</b> .....	<b>4</b>
---------------------------	----------

Rozdział 1

<b>TRANSPORT I JEGO ZNACZENIE DLA UNII EUROPEJSKIEJ</b> .....	<b>12</b>
1.1. Pojęcie i istota transportu .....	12
1.1.1. Zakres pojęciowy transportu .....	15
1.1.2. Znaczenie transportu dla gospodarki .....	27
1.2. Unia Europejska wobec transportu .....	29

Rozdział 2

<b>POLITYKA TRANSPORTOWA UNII EUROPEJSKIEJ W UJĘCIU TEORETYCZNYM</b> .....	<b>31</b>
2.1. Polityki Unii Europejskiej i ich systematyka .....	31
2.2. Polityka transportowa jako jedna z polityk Unii Europejskiej. Pojęcie i kluczowe zasady .....	35
2.3. Główne założenia i kierunki rozwoju unijnej polityki transportowej .....	43
2.4. Polityka transportowa a prawo transportowe Unii Europejskiej .....	47

Rozdział 3

<b>EWOLUCJA POLITYKI TRANSPORTOWEJ UNII EUROPEJSKIEJ</b> .....	<b>52</b>
3.1. Od traktatów paryskich do pierwszej białej księgi z 1985 roku .....	52
3.2. Od Jednolitego Aktu Europejskiego do białej księgi z 1998 roku .....	62
3.3. Od Traktatu Nicejskiego do Traktatu z Lizbony .....	72
3.4. Traktat konstytucyjny i Traktat z Lizbony .....	79

Rozdział 4

<b>SYSTEMATYKA PODSTAW PRAWNYCH POLITYKI TRANSPORTOWEJ UNII EUROPEJSKIEJ</b> .....	<b>83</b>
4.1. Podstawy prawne polityki transportowej Unii Europejskiej w prawie pierwotnym .....	83
4.2. Unijna polityka transportowa w prawie wtórnym. Ujęcie statystyczne .....	97
4.3. Dokumenty niewiążące jako istotny element funkcjonowania unijnej polityki transportowej .....	105
4.4. Orzecznictwo luksemburskie i jego rola w kształtowaniu prawnego wymiaru unijnej polityki transportowej .....	111
4.5. Prawo międzynarodowe a polityka transportowa Unii Europejskiej .....	119
4.6. Prawo krajowe a polityka transportowa Unii Europejskiej .....	126

Rozdział 5

<b>ASPEKT INSTYTUCJONALNY POLITYKI TRANSPORTOWEJ UNII EUROPEJSKIEJ</b> .....	<b>129</b>
5.1. Rola organów głównych w kształtowaniu unijnej polityki transportowej .....	130
5.1.1. Rada Europejska jako organ polityczny wobec polityki transportowej Unii Europejskiej .....	131
5.1.2. Rada Unii Europejskiej, Parlament Europejski i Komisja Europejska jako główne instytucje legislacyjne wobec polityki transportowej Unii Europejskiej .....	132

5.1.3. Inne organy wobec polityki transportowej Unii Europejskiej .....	143
5.2. Rola organów wyspecjalizowanych w polityce transportowej Unii Europejskiej .....	148
5.2.1. Agencja Wykonawcza ds. Transeuropejskiej Sieci Transportowej .....	151
5.2.2. Europejska Agencja Kolejowa (European Railway Agency) .....	153
5.2.3. Agencja Europejskiego GNSS (The European GNSS Supervisory Authority (GSA) ) .....	155
5.2.4. Europejska Agencja ds. Bezpieczeństwa na Morzu (European Maritime Safety Agency) .....	166
5.2.5. Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego (European Aviation Safety Agency) .....	175
5.2.6. Europejskie Forum ds. Energetyki i Transportu .....	180
5.2.7. Inne istotne organy i organizacje wobec polityki transportowej Unii Europejskiej .....	182
5.3. Rola organów krajowych w polityce transportowej Unii Europejskiej .....	186
5.4. Wpływ organizacji międzynarodowych na funkcjonowanie polityki transportowej Unii Europejskiej .....	189
5.5. Procedury legislacyjne a polityka transportowa Unii Europejskiej .....	195
5.6. Kontrola przestrzegania prawa w dziedzinie polityki transportowej Unii Europejskiej .....	200
5.7. Procedury konsultacyjne a polityka transportowa Unii Europejskiej .....	209

## Rozdział 6

### **POLITYKA TRANSPORTOWA UNII EUROPEJSKIEJ.**

<b>PROBLEMY PRAWNE PRAKTYKI .....</b>	<b>213</b>
6.1. Problemy prawne polityki transportowej Unii Europejskiej z poziomu organów i instytucji unijnych .....	214
6.2. Problemy prawne polityki transportowej Unii Europejskiej z poziomu kraju członkowskiego. Zagadnienia implementacyjne .....	220
6.3. Problemy prawne polityki transportowej Unii Europejskiej z perspektywy międzynarodowej .....	226

## Rozdział 7

### **POLITYKA TRANSPORTOWA UNII EUROPEJSKIEJ NA POZIOMIE KRAJU**

<b>CZŁONKOWSKIEGO – PRZYKŁAD POLSKI .....</b>	<b>231</b>
7.1. Polityka transportowa Unii Europejskiej na poziomie kraju członkowskiego – założenia ogólne dla Polski .....	231
7.2. Historia dostosowań polskich przepisów transportowych do standardów prawnych Unii Europejskiej .....	232
7.3. Polityka transportowa Polski po wejściu do Unii Europejskiej .....	253
7.4. Rola polskich instytucji w kształtowaniu polityki transportowej Unii Europejskiej .....	257
7.5. Fundusze europejskie jako źródło finansowania polskich inwestycji infrastrukturalnych w transporcie .....	269
7.6. Problemy prawne wdrażania i funkcjonowania polityki transportowej Unii Europejskiej w Polsce .....	272
<b>PODSUMOWANIE .....</b>	<b>287</b>
<b>ŹRÓDŁA PRAWA .....</b>	<b>292</b>
<b>ORZECZENIA SĄDOWNICTWA UNIJNEGO (WG DATY) .....</b>	<b>309</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>311</b>
<b>WYKAZ TABEL I WYKRESÓW .....</b>	<b>326</b>
<b>WYKAZ SKRÓTÓW .....</b>	<b>327</b>

## WPROWADZENIE

Transport i prawo to dwa pojęcia, które towarzyszyły ludzkości od zawsze i bez wątpienia towarzyszyć będą przez kolejne wieki. Światowa wymiana towarowa wzrasta z roku na rok, podobnie jak mobilność ludzi. Nowoczesne technologie sprawiają, że nawiązywanie globalnej współpracy gospodarczej jest coraz łatwiejsze, a przemieszczanie się człowieka coraz szybsze i sprawniejsze. Szybkie i niezawodne sposoby przemieszczania się wymagają optymalnych i elastycznych rozwiązań transportowych. Z jednej strony jest to związane z różnorodnymi zawodowymi wyzwaniami, z drugiej – z perspektywą bezpiecznej przyszłości. Rozwiązania te nie mogą być zaś przyjęte z pominięciem aspektu prawnego, albowiem w dzisiejszym świecie wszelakie kwestie ekonomiczne i technologiczne pociągają za sobą konieczność stworzenia lub dostosowania odpowiednich uregulowań prawnych. Stało się to dla nas szczególnie widoczne od momentu wstąpienia Polski do Unii Europejskiej, która drobiazgowo reguluje najważniejsze dla harmonijnego funkcjonowania państw członkowskich kwestie. Wstąpienie do Unii Europejskiej oznaczało dla Polski nie tylko możliwość dysponowania środkami unijnymi, ale także konieczność dokonania wielu zmian prawnych.

Jedną z tych skrupulatnie regulowanych przez Unię Europejską kwestii jest transport, który będąc ważną gałęzią gospodarki Unii Europejskiej, został wskazywany jeszcze przez Wspólnoty Europejskie jako jedna z ich polityk. Dane liczbowe których przytoczenie na tym miejscu byłoby powieleniem treści przygotowanej rozprawy (podrozdział 1.2.), świadczą o niezwykle znaczeniu sektora transportu w Unii Europejskiej i pozwalają obiektywnie uzasadnić zainteresowanie autorki tematyką transportową. Zainteresowanie to uzasadnia również fakt, że w województwie podlaskim i jego stolicy Białymstoku działa wiele firm transportowych, z którymi autorka miała do czynienia w swojej karierze zawodowej. Wybór tematyki pracy był również bowiem podyktowany obserwacjami istniejących rozbieżności pomiędzy rozwiązaniami prawnymi a rzeczywistością ekonomiczną w obszarze transportu. Ta perspektywa umożliwiała dostrzeżenie realnych problemów związanych z implementowaniem środków odmiennego systemu prawnego i ich relacji z krajowym porządkiem prawnym. Dla autorki niniejszej rozprawy było to inspiracją, a w konsekwencji interesującym tematem badań.

Tematyka ta jest również niezwykle interesująca z uwagi na fakt, że pomimo istnienia setek aktów prawnych w tym obszarze, których klasyfikacją i analizą autorka zajęła się w niniejszej pracy, wciąż istnieje obszar znacznych niedoregulowań, których świadkami albo nawet ofiarami jesteśmy na co dzień. Najlepszym przykładem jest chociażby bardzo świeży kazus obowiązku zapłaty przez przewoźników zagranicznych transportujących towary przez terytorium Niemiec kierowcom obowiązującej w tym kraju płacy minimalnej. Od 1 stycznia 2015 roku weszła w życie niemiecka ustawa<sup>1</sup>, na mocy której ustanowiono płacę minimalną na poziomie 8,5 euro za godzinę, powodująca konieczność zapłaty przez polskie firmy transportowe (jak również inne obce) takiej stawki za godzinę pracy kierowcy. Ustawę tą stosuje się bowiem wszystkich pracowników na terytorium RFN, w tym pracowników zatrudnionych przez przedsiębiorstwa mające siedzibę w innym państwie członkowskim. Sprawą wprowadzonej przez Niemcy ustawy zajęła się Komisja Europejska, która postanowiła wysłać do Niemiec wstępne upomnienie, w odpowiedzi na które niemiecki rząd podtrzymał stanowisko, że przepisy o płacy minimalnej dla zagranicznych kierowców są zgodne z prawem Unii Europejskiej. Następnie w komunikacie z dnia 19 maja 2015 roku Komisja uznała za nieuzasadnione stosowanie płacy minimalnej na podstawie ustawy w przypadku przewozów tranzytowych oraz „niektórych operacji transportu międzynarodowego”. Początkowo wszczęte nieformalne postępowanie PILOT przerodziło się w postępowanie na podstawie art. 258 TFUE o niewywiązywanie się z obowiązków państwa członkowskiego Unii Europejskiej<sup>2</sup>. W konsekwencji zagraniczni przewoźnicy są obecnie zobowiązani, przy użyciu specjalnego formularza, powiadamiać Bundesfinanzdirektion West w Kolonii przed rozpoczęciem operacji transportowej na terytorium Niemiec. W formularzu powiadomienia znajduje się zobowiązanie pracodawcy do: 1) przestrzegania postanowień ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz 2) przechowywania wymaganej dokumentacji oraz dostarczenia jej w języku niemieckim na żądanie niemieckich władz celnych do kontroli. Powiadomienie dla pracowników mobilnych musi być przedstawione pisemnie w języku niemieckim. Co prawda w dniu 30 stycznia 2015 roku niemieckie władze podjęły decyzję o zawieszeniu wykonywania i egzekwowania przepisów dotyczących przejazdów tranzytowych w odniesieniu do polskich przewoźników do czasu wyjaśnienia tej sprawy przed Komisją Europejską, utrzymano jednak nowe reguły dla przewozów dwustronnych i kabotażu<sup>3</sup>. Wskazany przykład dokładnie ilustruje rolę, ale

<sup>1</sup> *Gesetz zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns (Mindestlohngesetz – MiLoG)*, Bundesgesetzblatt I, s. 1348.

<sup>2</sup> J. Barcz, *Niemiecka Ustawa o płacy minimalnej (MiLoG) a transport międzynarodowy w świetle prawa Unii Europejskiej. Ekspertyza wykonana na zlecenie związku pracodawców „Transport i Logistyka Polska”*, Warszawa, lipiec 2015, broszura informacyjna z konferencji naukowej pt. *Polskie firmy transportowe a niemiecka płaca minimalna w świetle prawa Unii Europejskiej*, 25 stycznia 2016 r., Katedra Prawa Międzynarodowego i Prawa UE w Kolegium Prawa Akademii Leona Koźmińskiego.

<sup>3</sup> Oficjalna strona internetowa Portalu Polskich Przewoźników Drogowych, [http://branza.zmpd.pl/aktualnosc.php?akt\\_id=4692&search\\_str=&kat\\_id=25&menu\\_id=41](http://branza.zmpd.pl/aktualnosc.php?akt_id=4692&search_str=&kat_id=25&menu_id=41) [dostęp: 2.09.2015].

także stan i kierunki rozwoju polityki transportowej Unii Europejskiej. Wskazuje na to, że jest ona elementem wychodzącym daleko poza jej granice, jest polityką bezpośrednio oddziałującą na obywatela, jak i przedsiębiorcę, a także – choć skrupulatnie i szczegółowo regulowaną – to jednak wciąż rodzącą wiele problemów.

Wobec powyższego przedmiotem analizy podjętej w pracy jest polityka transportowa Unii Europejskiej, proces jej tworzenia, instytucjonalizacji oraz jej funkcjonowanie. Uchwycenie genezy oraz praktycznego stosowania tej polityki wydaje się o tyle istotne, iż jest to ogromna dziedzina zarówno, pod względem mnogości aktów prawnych, jak i finansowego zaangażowania Unii Europejskiej oraz krajów członkowskich. Analiza ta obejmuje objaśnienie podstawowych pojęć, przybliżenie historii kształtowania się polityki, prezentację realizujących ją instytucji oraz aktów prawnych i procedur ich podejmowania. Oczywiście w zakresie tym istnieje wiele opracowań szczegółowych, dotyczących wybranych elementów polityki transportowej, takich jak np. pomoc państwowa, konkurencja, prawa pasażera. Wszystkie one dotyczą jednak wycinkowo pewnego zagadnienia, pomijając ogólną charakterystykę pojęcia polityki transportowej Unii Europejskiej, jej elementów i instrumentów. Wedle wiedzy autorki niniejszej rozprawy nie istnieje kompleksowe polskojęzyczne opracowanie tej tematyki skupiające się na aspektach prawnych (a nie jedynie ekonomicznych), pozwalające na uchwycenie ogólnych ram tejże polityki. Badacze pragnący pochylić się nad szczegółowymi, wybranymi jej aspektami nie mają więc do dyspozycji dzieła ogólnego, kompleksowego, stanowiącego formę posumowania i wprowadzenia. Co do autorów zagranicznych – to ostatnia próba kompleksowego opracowania tematu została podjęta ponad 10 lat temu. Stąd też autorka podjęła się usystematyzowania prawnego wymiaru polityki transportowej – pod kątem implikacji dla Polski.

Autorka postanowiła wykazać, że polityka transportowa jest jedną z ważniejszych z polityk Unii Europejskiej, szczególnie dla Polski, i że w interesie prawnym Polski leży, aby ukierunkować i usystematyzować prawo transportowe Unii Europejskiej.

Uwzględniając tytuł i cel pracy, autorka przyjęła główną tezę, że polityka transportowa Unii Europejskiej jest uregulowana w sposób niedoskonały, implikując liczne problemy w sferze stosowania prawa, które to problemy jak i sama polityka powinny zostać usystematyzowane. Generalnie rzecz ujmując, istnieje wiele aktów prawnych w tej dziedzinie, ale brak jest gruntownej ich systematyki, a co więcej – mimo mnogości – wciąż istnieją obszary niedoregulowane.

Ponadto postawiono tezę uzupełniającą, że nawet niedoskonałe istniejące uregulowania, mechanizmy i systemy egzekwowania norm, a także struktura organizacyjna pozwalają mówić nie tylko o istnieniu polityki transportowej Unii Europejskiej, ale również o istnieniu prawa transportowego Unii Europejskiej (pojęcie to póki co w zasadzie nie występuje w doktrynie). W pracy wskazano bowiem, że pomimo licznych wątpliwości co

do zdefiniowania pojęcia unijnego prawa transportowego można mówić o pewnym zbiorze cech, wskazującym na zaliczenie danego aktu do tej właśnie dziedziny. Wydaje się jednak, że przedstawiciele doktryny, tworzący podręczniki w dziedzinie prawa europejskiego, unikają zastosowania tego pojęcia – pomimo powszechnego stosowania takich pojęć jak prawo gospodarcze<sup>4</sup> czy prawo finansowe<sup>5</sup> Unii Europejskiej.

W niniejszej pracy przedstawiono ewolucję europejskiej polityki transportowej Unii Europejskiej, która od początku swojego istnienia była nierozdzielnie związana z uregulowaniami prawnymi. W pracy wskazano na źródła polityki transportowej w prawie pierwotnym oraz wtórnym, jak również na niedookreślone prawnie dokumenty stanowiące obecnie podstawę jej funkcjonowania *sensu largo*. Przedstawiono główne mechanizmy tworzenia norm prawnych w tej dziedzinie, kontrolę ich stosowania oraz mechanizmy egzekwowania, co dodatkowo poparto przykładami z europejskiej praktyki. Uwagę poświęcono też instytucjom – zarówno krajowym, jak i wspólnotowym – zajmującym się tworzeniem, kontrolą przestrzegania i egzekwowaniem norm prawnych w tej dziedzinie. W ten sposób starano się odnieść odpowiednio klasyczny model opisu danej dziedziny prawa do wybranego zagadnienia.

W związku z powyższym zainteresowanie autorki wzbudziły następujące kwestie, będące jednocześnie pytaniami pomocniczymi:

- czy polityka transportowa wpisuje się w klasyczny podział polityk Unii Europejskiej?  
W przypadku odpowiedzi negatywnej: gdzie tkwią korzenie jej odrębności?
- jakimi priorytetami i celami kieruje się Unia Europejska w obszarze transportu?
- czy podstawy prawne funkcjonowania polityki transportowej Unii Europejskiej są uporządkowane adekwatnie i systemowo?
- jakie zadania w obszarze tej polityki mają poszczególne instytucje i organy Unii Europejskiej, a także organy krajowe?
- jak postępujący proces integracji europejskiej, w tym przystępowanie kolejnych państw europejskich, wpływał na rozwój polityki transportowej?
- jakie zobowiązania nakładają na państwa członkowskie akty prawa wtórnego, przyjmowane w ramach polityki transportowej Unii Europejskiej, i jakie mechanizmy egzekwują ich stosowanie oraz jak często dochodzi do ich łamania?
- jakie jest miejsce Polski w polityce transportowej Unii Europejskiej?
- jak przebiegał proces wdrażania polityki transportowej Unii Europejskiej w Polsce?
- jaki wpływ wywarła i nadal wywiera integracja europejska na polski transport?

<sup>4</sup> Np. A. Mania, *Prawo gospodarcze Unii Europejskiej*, Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2001.

<sup>5</sup> Np. C. Kosikowski, *Finanse i prawo finansowe Unii Europejskiej*, Lex a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2014.



Niniejsze opracowanie nie jest podręcznikiem na temat unijnej polityki transportowej, ma raczej postać monografii. Przedstawia w sposób kompleksowy i dogłębny omawiany obszar polityki Unii Europejskiej, z akcentem na aspekt prawny.

Autorkę zastanowiło, że pomimo bogatej literatury prawniczej w Polsce, pomimo że prawie w każdym większym polskim mieście w lokalnych uczelniach są wydziały prawa, naukowcy nie podjęli się opracowania tego problemu, zwłaszcza w kontekście obszernych publikacji na temat innych polityk Unii Europejskiej i samej Unii Europejskiej w ogóle.

W celu dogłębnego zbadania tego zagadnienia niezbędne stało się zastosowanie kilku metod badawczych. Było to podyktowane przede wszystkim niehomogenicznością tematu, a także potrzebą analizy poszczególnych, bardzo odmiennych problemów związanych z polityką transportową. Przedstawienie zidentyfikowanego problemu badawczego w nowym ujęciu wymagało zastosowania w rozprawie metody analizy i krytyki piśmiennictwa. Pozwoliła ona wykazać, co jest znane, a co niezbadane, oraz dowieść celowości podjętych rozważań. Z kolei metody: historyczne, formalno-dogmatyczne, analizy orzecznictwa, analizy ekonomicznej oraz badań statystycznych zostały potraktowane jako metody pomocnicze.

Przy zastosowaniu metody formalno-dogmatycznej (polega ona na formalnej analizie warunków społeczno-politycznych i ekonomicznych, w których obowiązuje prawo) zbadano, w jakim stopniu istniejące rozwiązania prawne polityki transportowej Unii Europejskiej odpowiadają wymaganiom społeczno-politycznym oraz w jakim zakresie wymagania te wpłynęły na obecny kształt rozwiązań prawnych.

Analiza orzecznictwa pozwoliła zaobserwować nie tylko jego rozwój w badanej dziedzinie, ale także wykazać jego znaczenie oraz ujawnić najistotniejsze problemy związane z polityką transportową Unii Europejskiej.

Przy zastosowaniu metody historycznej oraz formalno-dogmatycznej bez wątpienia niezbędna będzie również pogłębiona analiza ekonomiczna oddziaływania istniejącej regulacji na rynek oraz identyfikacja ewentualnych potrzeb i kierunku jej zmian.

Metoda językowo-logiczna (polegająca na wyjaśnianiu istniejących przepisów prawnych, tzn. m.in. na badaniu, czy dana norma lub przepis są rozszerzające czy zawężające, a także na rozstrzygnięciu czasowego uszeregowania norm) znajdzie zastosowanie przy badaniu wpływu uregulowań zwartych w prawie pierwotnym na regulację prawa wtórnego. Będzie też użyta przy interpretacji tzw. aktów implementowanych, tj. aktów prawa krajowego zgodnie z prawem unijnym.

Dość szeroko zastosowano metodę analityczną, polegającą na badaniu aktów prawnych oraz właściwych dokumentów i wyprowadzaniu na tej podstawie ogólnych wniosków.

Ze względu na dynamikę tytułowej dziedziny, analizę przeprowadzono w oparciu o stan prawny obowiązujący w czerwcu 2015 roku (kiedy faktycznie finalizowano roboczą



wersję pracy), niemniej jednak poruszono w niej problemy praktyki występujące także po tej tacie. Truizmem jest bowiem przypomnienie, że zarówno liczba aktów prawnych, orzeczeń jak też podstawy działań instytucji wyspecjalizowanych, ich regulaminy i inne aspekty polityki transportowej Unii Europejskiej ciągle ewoluują. Uczciwie stawiając sprawę, wobec intensywnych działań Unii Europejskiej, zwłaszcza w kontekście potrzeby ustosunkowywania się do zaistniałej sytuacji ekonomiczno-społecznej, nie można zagwarantować pełnej aktualności i kompletności przedstawionych tu tez oraz rozważań naukowych dla najnowszych przedziałów czasowych.

Rozprawa niniejsza podzielona została na siedem rozdziałów, z których sześć dotyczy materii europejskiej (w niezbędnym zakresie odnosząc się do poziomu międzynarodowego oraz do poziomu krajowego), natomiast siódmy został poświęcony funkcjonowaniu Polski w kontekście polityki transportowej Unii Europejskiej

Pierwszy rozdział stanowi ogólne wprowadzenie do problematyki transportu. Zawarto w nim definicje podstawowych pojęć z tego zakresu, a także charakterystykę znaczenia transportu dla gospodarki, a szczególnie dla gospodarki Unii Europejskiej.

Rozdział drugi poświęcono analizie pojęć: polityki, polityki transportowej i prawa transportowego. Wskazano w nim, że polityka jest pojęciem szerszym, niemniej mogącym absorbować niekiedy pojęcie prawa. Zaznaczono, że pojęcie prawa transportowego jest niemal tak stare jak pojęcie samego transportu. Tym samym wskazano na oczywistość i naturalność istnienia tego zagadnienia od początkowych etapów kształtowania się dzisiejszej Unii Europejskiej.

W rozdziale trzecim została przedstawiona historia tworzenia regulacji europejskich w dziedzinie transportu (stąd zastosowana metoda historyczna). Analizie poddano treść wybranych artykułów z prawa pierwotnego. Następnie przeanalizowano zmiany tych aktów na przestrzeni lat. Ponadto uwzględniono zmiany aktów prawa wtórnego. Metoda ta pozwoliła na pokazanie, w jakim kierunku podążały Wspólnoty Europejskie i jak przebiegała kontynuacja ich działań w wykonaniu Unii Europejskiej. W pracy zostanie wykazane, które z przepisów charakteryzują się bądź charakteryzowały się dostateczną jasnością, ogólnością lub uniwersalnością pozwalającą im przetrwać w niezmienionej treści, które zaś ze względu na swoją niedoskonałość (błędną konstrukcję, wątpliwości interpretacyjne) bądź też ze względu na zmieniające się realia społeczno-ekonomiczne ulegały wielokrotnym modyfikacjom.

Kolejny, czwarty rozdział, zawiera pogłębiony opis zarówno źródeł prawa pierwotnego, jak i wtórnego, stworzonych w omawianej dziedzinie przez Unię Europejską i jej instytucje. Uzupełniony jest analizą statystyk dotyczących rozwoju aktów prawa wtórnego. Zawiera również analizę orzecznictwa luksemburskiego w tej dziedzinie i opis jego wpływu na rozwój tej polityki. Polityka transportowa nie może być analizowana w oderwaniu od prawa międzynarodowego czy też krajowego, stąd też w treści pracy ujęto stosowne nawiązania.

W rozdziale piątym zostały scharakteryzowane organy odpowiedzialne za tworzenie regulacji w dziedzinie transportu, jak również organy nadzorujące kontrolowanie ich właściwej implementacji i stosowania. Rozdział uzupełniono o opis kwestii procedur stosowanych przy tworzeniu regulacji w dziedzinie prawa transportowego, a także kwestii egzekwowania prawa w tej dziedzinie. Rozdział ten przedstawia ważną dla określenia struktury polityki transportowej Unii Europejskiej warstwę instytucjonalną i proceduralną, których prezentacja potwierdza tezę o istnieniu prawa transportowego Unii Europejskiej (co ma oczywiście bezpośredni wpływ na jego objętość).

W szóstym rozdziale opisano aktualne problemy polityki transportowej Unii Europejskiej, wskazując na różne perspektywy ich postrzegania tj. perspektywę organów i instytucji Unii Europejskiej, perspektywę krajową oraz perspektywę zewnętrzną. Zwrócono uwagę na kwestie takie jak chociażby problemy implementacyjne wynikające ze sposobu sformułowania aktów prawnych, problemy o podłożu *stricte* ekonomicznym, jak niemiecka ustawa o płacy minimalnej, czy o zabarwieniu politycznym, jak kontyngenty przewozowe narzucane przez Rosję.

Rozdział siódmy przedstawia politykę transportową Unii Europejskiej na poziomie kraju członkowskiego na przykładzie Polski. Wybór Polski, jako przykładowego państwa obrazującego funkcjonowanie polityki transportowej Unii Europejskiej, był z perspektywy autorki oczywisty. Nie oznaczał on jednak wyłącznie ułatwień. Wskazać należy na fakt niefunkcjonowania Polski w obszarze prawa wspólnotowego (obecnie unijnego) od samego początku jego powstawania, co wymusiło konieczność dostosowania przepisów krajowych do przepisów unijnych (stosowna analiza została przedstawiona w pierwszym podrozdziale rozdziału 7). Dalej rozważono, w jaki sposób polityka krajowa i krajowe prawo transportowe są kształtowane z uwzględnieniem decyzji podejmowanych w Brukseli. Konsekwencją ustaleń zawartych w rozdziale piątym w kwestii organów unijnych zaangażowanych w tworzenie polityki transportowej jest podrozdział 7.2., w którym omówiono rolę organów krajowych w kształtowaniu się polityki transportowej Unii Europejskiej. W rozdziale 7 poruszono również kwestie dotyczące funduszy europejskich (podrozdział 7.4.), albowiem krajowy rozwój tytułowej polityki w ogromnej mierze oparty jest na środkach uzyskanych dzięki pomocy unijnej. Jednocześnie zaś jest to element *de facto* umacniający społeczny odbiór znak funkcjonowania Polski w Unii Europejskiej w tej dziedzinie.

Pracę kończy podrozdział prezentujący konkretne, wybrane problemy prawne, pojawiające się w związku z wdrażaniem i funkcjonowaniem w Polsce polityki transportowej Unii Europejskiej (a właściwie prawa transportowego UE). Opisane zostały jedynie wybrane przykłady, ponieważ zamierzeniem było pokazanie przynajmniej jednego przypadku odnoszącego się do każdego z poszczególnych środków transportu na poziomie kraju członkowskiego – Polski.

W pracy wielokrotnie przypominano kwestie oczywiste, ale autorka czyniła to z zamiarem ułatwienia lektury pracy nieprawnikom: praktykom i ekonomistom, którym w codziennej pracy zawodowej lub naukowej kwestie dla prawnika powszechne po prostu umykają.

W pracy wykorzystano dostępną literaturę – zarówno polską, jak i obcojęzyczną (głównie angielskojęzyczną) – do której dostęp uzyskano dzięki uprzejmości pracowników Michigan State University oraz w ramach odbytych kwerend bibliotecznych na Uniwersytecie Humboldta w Berlinie, jak również w bibliotekach Parlamentu Europejskiego oraz Komisji Europejskiej w Brukseli i Luksemburgu. Oprócz literatury z zakresu prawa wykorzystano pozycje z zakresu nauk ekonomicznych, gdyż to głównie one zawierają szczegółowe opisy funkcjonowania transportu w Unii Europejskiej. Wśród nich należy wskazać przede wszystkim pozycję autorstwa prof. Andrzeja Grzelakowskiego pt. *Polityka transportowa Unii Europejskiej oraz jej implikacje dla systemów transportowych krajów członkowskich*. Z literatury obcojęzycznej, która okazała się niezwykle pomocna w przygotowaniu niniejszej rozprawy, to przede wszystkim opracowanie Rose’y Greaves (prof. Uniwersytetu w Glasgow) *Transport Law of The European Union*.

Nie bez znaczenia okazały się również dodatkowe studia autorki w zakresie międzynarodowych stosunków gospodarczych na Uniwersytecie w Białymstoku. Autorka w dużej części oparła swoją analizę na dokumentach źródłowych wliczając tu: traktaty, rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, raporty oraz ustawy i rozporządzenia krajowe oraz bardzo liczne dokumenty miękkie. Nieocenione było również orzecznictwo, które pozwoliło uchwycić rozwój prawa transportowego Unii Europejskiej. Ten ostatni aspekt wymagał też odniesień do licznych artykułów prasowych oraz źródeł internetowych, które co prawda trudno docenić naukowo, ale trudno też przecenić informacyjnie.

Autorka pragnie podziękować osobom, które poprzez konsultacje, życzliwe odpowiedzi lub pomoc organizacyjną przyczyniły się do finalizacji rozprawy, z którą to rozprawą autorka się w pełni identyfikuje, przyjmując odpowiedzialność za wszelkie jej niedoskonałości, które w obliczu ujawnionych w trakcie pisania trudności (autorka nabyła przy okazji wiele pokory wobec tytułowej materii) mimowolnie „zbliżyły” rozprawę do niedoskonałej polityki transportowej Unii Europejskiej.

# TRANSPORT I JEGO ZNACZENIE DLA UNII EUROPEJSKIEJ

Niniejszy rozdział, stanowiący wprowadzenie do opracowania, przedstawia podstawowe pojęcia z dziedziny transportu, bliższe właściwie ekonomii niż prawu. Jest niejako ekonomicznym streszczeniem analizowanej dziedziny, pozwalającym zrozumieć jej wagę w gospodarce Unii Europejskiej. Zawiera szereg danych liczbowych, które obrazują skalę dziedziny, a tym samym istotę problemu.

### 1.1. Pojęcie i istota transportu

Rozważania na temat polityki transportowej należy rozpocząć – dla uporządkowania treści zawartych w rozprawie – od zdefiniowania pojęcia transportu, a w dalszej części pojęcia polityki transportowej, kluczowych dla niniejszego opracowania.

Pojęcie transportu powstało na bazie łacińskiego słowa *transportare*, znaczącego tyle co ‘przenieść, przewieźć’. Obecnie jest ono zazwyczaj definiowane szeroko jako ‘przemieszczanie ludzi, ładunków (przedmiot transportu) w przestrzeni przy wykorzystaniu odpowiednich środków (środków transportu)’. Inne definicje stanowią, że jest to ‘świadczenie usług polegających na przemieszczaniu osób oraz ładunków oraz usług pomocniczych bezpośrednio z tym związanych’<sup>6</sup>. Według Ignacego Tarskiego „w najszerszym etymologicznym pojęciu tego słowa transport oznacza proces technologiczny wszelkiego przenoszenia na odległość, czyli przemieszczania osób, przedmiotów, energii”<sup>7</sup>. Inni autorzy definiują transport jako „świadome przemieszczanie materii i energii”<sup>8</sup>. Dlatego też możemy mówić o pojęciu transportu w trzech różnych znaczeniach:

---

<sup>6</sup> J. Neider, *Transport w handlu międzynarodowym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2006, s. 11.

<sup>7</sup> I. Tarski, *Ekonomika i organizacja transportu międzynarodowego*, PWE, Warszawa 1973, s. 11.

<sup>8</sup> T. Hołowiński, *Ekonomika transportu morskiego*, Wydawnictwo Morskie, Gdynia 1961, s. 7, [w:] T. Szcze-

- czynnościowym, jako czynność polegająca na przemieszczaniu,
- podmiotowym, jako działalność wydzielona z innych czynności (np. przemysłowych, handlowych),
- rzeczowym, jako wyposażenie materialne służące przemieszczaniu<sup>9</sup>.

Transport w ujęciu czynnościowym określa się najczęściej przy pomocy synonimów, takich jak komunikacja, przewóz, łączność. W ujęciu podmiotowym jest gałęzią gospodarki narodowej i przedmiotem polityki transportowej<sup>10</sup>. Natomiast w ujęciu rzeczowym transport to całe wyposażenie materialne służące realizacji czynności transportowych<sup>11</sup>. Klasyfikacji tychże składników materialnych można dokonywać w różnorodny sposób, jednakże podstawowy ich podział polega na wyróżnieniu dwóch zasadniczych kategorii: infrastruktury i suprastruktury. Warto dodać, iż transport w ujęciu ekonomicznym polega na odpłatnym świadczeniu całej gamy usług, których efektem najczęściej jest przemieszczanie towarów. Powyższe definicje pozwalają na stwierdzenie, iż jest on pojęciem złożonym, obejmującym wiele czynności towarzyszących przemieszczeniu ładunku lub osoby od adresata do odbiorcy. Definicje te obejmują również wszelkie inne działania, które są podejmowane podczas załadowywania, rozładowywania czy przeładowywania towaru.

Analiza dostępnej literatury nakazuje odróżnić pojęcie transportu od pojęcia komunikacji. Komunikacja jest dziedziną, w której rolę odgrywa przekaz wiadomości, a więc jest ona systemem łączności. W doktrynie istnieje spór na temat natury i relacji komunikacji wobec transportu. Niektórzy autorzy przyjmują, iż pojęcia transportu i komunikacji ułożone są do siebie w stosunku wertykalnym, gdzie to drugie jest hierarchicznie podporządkowane pierwszemu. Zgodnie z takim ujęciem transport jest terminem szerszym, zaś komunikacja wyspecjalizowanym. Inni badacze traktują te terminy jako pojęcia ułożone względem siebie w stosunku horyzontalnym, a nawet częściowo się pokrywające. Koncepcja ta przyjmuje, iż transport jest działalnością polegającą na celowym przemieszczaniu osób i ładunków, natomiast komunikacja to proces porozumiewania się ludzi, na który składa się łączność (przemieszczanie wiadomości) oraz umożliwienie porozumiewania się za pomocą transportu<sup>12</sup>. Ponadto należy również zwrócić uwagę na pojęcia często potocznie używane jako synonimy słowa *transport*, a mianowicie na pojęcia przewozu i przemieszczania. Przemieszczanie się jest pojęciem zbiorczym i określa wszelkie czynności wykonywane

panek (red.), *Transport Międzynarodowy*, PWE, Warszawa 1996, s. 20.

<sup>9</sup> W. Grzywacz, J. Burniewicz, *Ekonomika transportu*, WKiŁ, Warszawa 1989, s. 32–33, [w:] R. Tomanek, *Funkcjonowanie transportu*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2004, s. 11.

<sup>10</sup> D. Lehmkuhl, *Transport Policy*, [w:] H. Heinelt, M. Knodt (eds.), *Policies within the EU Multi-Level System, Instruments and Strategies of European Governance*, Nomos, Baden-Baden Germany 2011, s. 283.

<sup>11</sup> W. Grzywacz, J. Burniewicz, *Ekonomika transportu*, WKiŁ, Warszawa 1989, s. 32–33, [w:] R. Tomanek, *Funkcjonowanie transportu...*, *op. cit.*, s. 14

<sup>12</sup> A. Piskozub, *Ekonomika transportu. Podstawy metodologiczne*, WKiŁ, Warszawa 1975, s. 15–16, [w:] R. Tomanek, *Funkcjonowanie transportu...*, *op. cit.*, s. 12.

w punktach transportowych wraz z przewozem. W trakcie przemieszczania każdy ładunek lub osoba obsługiwane są za pomocą różnego rodzaju urządzeń technicznych (środka transportu). Jednakże dostarczenie towaru wymaga jeszcze wielu usług dodatkowych związanych z organizacją procesu przemieszczania<sup>13</sup>. A więc proces ten dopiero po uzupełnieniu przez usługi dodatkowe może być określany jako transport. O przewozie mówimy natomiast wtedy, gdy do przemieszczenia przedmiotów czy osób używamy pojazdu.

Należy również wspomnieć o pojęciach spedycji i logistyki, które wiążą się z czynnościowym ujęciem transportu. Spedycja (łac. *expedire* ‘załatwić, umożliwić’) to działalność polegająca na ułatwieniu korzystania z usług transportowych. Inaczej mówiąc, jest ona organizacją procesu transportowego. Omawiając pojęcie spedycji, należy pamiętać, że nie odnosi się ono nigdy do transportu osobowego. Logistyka jest natomiast procesem zarządzania przepływem i magazynowaniem produktów. W połączeniu z logistyką oraz spedycją transport wchodzi w skład branży zwanej TSL (*transport-spedycja-logistyka*).

Transport możemy klasyfikować w różnoraki sposób, biorąc pod uwagę różne kategorie i podkategorie, a mianowicie:

1. ze względu na gałąź możemy wyróżnić transport: morski, drogowy (samochodowy), kolejowy, lotniczy, śródlądowy i przesyłowy,
2. ze względu na przedmiot przewozu dzielimy go na transport pasażerski i towarowy,
3. ze względu na sposób zorganizowania przewozu mamy do czynienia z transportem regularnym i nieregularnym,
4. ze względu na rodzaj obsługiwanych transakcji transport dzielimy na krajowy i międzynarodowy,
5. ze względu na wielkość przesyłki transport bywa całopojazdowy i zbiorowy,
6. ze względu na ciągłość procesu transportowego możemy wskazać transport bezpośredni (kiedy w procesie dostawy ładunku występuje tylko jedna gałąź transportu), wielogałęziowy (kiedy do przemieszczania ładunku konieczne jest użycie dwóch lub większej liczby gałęzi transportu) i multimodalny (kiedy mamy do czynienia z jednostkami ładunkowymi),
7. ze względu na odległość transport dzielimy na: bliski, średni i daleki (są to pojęcia umowne i niezbyt precyzyjne, a ponadto mają różne znaczenia w poszczególnych gałęziach transportu, niemniej posługujemy się nimi, wskazując na zasięg przewozu),
8. ze względu na dostępność mamy do czynienia z transportem publicznym i prywatnym (własnym),
9. ze względu na formę własności wśród przedsiębiorstw transportowych możemy wyróżnić firmy prywatne, spółdzielnie oraz firmy państwowe (lub kombinację tych trzech form własności)<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> J. Neider, *Transport w handlu międzynarodowym...*, op. cit., s. 12.

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 12–13.



### 1.1.1. Zakres pojęciowy transportu

Złożoność niniejszego opracowania, zwłaszcza w kontekście rozdziałów poświęconych analizie problemów występujących w konkretnych rodzajach transportu, wymaga już we wstępnej fazie krótkiej charakterystyki każdego z nich. Z uwagi na fakt, iż nie jest to głównym celem niniejszej pracy, a służy jedynie przypomnieniu i przybliżeniu podstawowych pojęć oraz danych statystycznych, opis ten będzie przedstawieniem problemu jedynie w ogólnym zarysie.

Należy też podkreślić, że ponieważ niniejsza rozprawa dotyczy kwestii związanych z funkcjonowaniem Unii Europejskiej, to zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej określenia znaczenia i zakresu danego pojęcia należy dokonywać zgodnie z jego zwykłym znaczeniem w języku potocznym, przy jednoczesnym uwzględnieniu kontekstu, w którym zostało ono użyte, i celów uregulowania, którego jest częścią<sup>15</sup>. Dlatego też z uwagi na fakt, że ani w orzecznictwie Trybunału, ani też w prawodawstwie Unii Europejskiej nie można doszukać się ogólnej, wyczerpującej definicji pojęcia transportu, w niniejszej pracy posłużę się pojęciami zaczerpniętymi z ogólnodostępnej literatury przedmiotu (przytoczonymi powyżej), jak również potocznym znaczeniem tego słowa.

Dla uściślenia w tym miejscu należy zaznaczyć, że obok transportu lądowego wyróżnia się transport wodny (dalej dzielony zazwyczaj na transport morski i śródlądowy), przesyłowy (w tym: rurociągowy, przewodowy lub przenośnikowy) oraz powietrzny (inaczej lotniczy).

#### Transport lądowy

Pod pojęciem transportu lądowego mieszczą się wszystkie rodzaje transportu, które odbywają się na stałym podłożu, którym jest ląd. Pojęcie to powstało na skutek podziału transportu na gałęzie ze względu na środowisko, w którym ten transport się odbywa. Według przytoczonego podziału transport lądowy dzieli się na naziemny i podziemny (np. metro), nadziemny (kolej linowa napowietrzna) oraz na szynowy (kolej) i bezszynowy (samochodowy).

#### Transport samochodowy

Transport samochodowy jest najbardziej uniwersalnym środkiem transportu ze względu na charakter przewożonych nim ładunków: mogą być to ludzie, przedmioty, zwierzęta. Jest to równocześnie główny sposób przewozu pasażerskiego i towarowego w Unii Europejskiej.

<sup>15</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 3 września 2014 r. Johan Deckmyn, Vrijheidsfonds VZW, C-201/13 pkt 19; podobnie wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 30 stycznia 2014 r. w sprawie Diakité, C-285/12, pkt 27.



Obecnie w Unii Europejskiej na każdego z jej dwóch mieszkańców przypada niemal jeden pojazd, a drogowy ruch przewozowy stanowi ponad dwie trzecie całkowitego przewozu ładunków<sup>16</sup>. Sektor transportu drogowego ma ogromny wpływ na europejską gospodarkę: zapewnia około 4,5 mln miejsc pracy i generuje obroty o wartości 1,6% produktu krajowego brutto UE<sup>17</sup>.

W tym miejscu należy zaznaczyć problem definicyjnej zależności pomiędzy pojęciami transportu drogowego oraz transportu samochodowego. Pojęciem szerszym jest transport drogowy, gdyż jego podejmowanie i wykonywanie nie musi się odbywać tylko za pomocą pojazdów samochodowych. Z faktu przemieszczania powinien być on wykonywany na drodze będącej przecież specyficzną infrastrukturą transportową. Specyfika ta jednak polega na przeznaczeniu takiej drogi praktycznie przede wszystkim dla pojazdów samochodowych<sup>18</sup>. Stąd też, dopuszczając uogólnienie, na potrzeby niniejszej pracy można przyjąć, co też czyni m.in. ustawodawca w ustawie o transporcie drogowym, że transport drogowy i samochodowy to pojęcia synonimiczne.

Transport samochodowy cechuje szereg zalet – przede wszystkim ze względu na przestronne rozmieszczenie dróg odznacza się on największą spośród wszystkich gałęzi transportu gęstością i spójnością infrastruktury, a przy tym najkorzystniejszym dostosowaniem sieci dróg do rozmieszczenia produkcji i osadnictwa, a także przystosowaniem środków transportu do przewozu niemal wszystkich rodzajów ładunków. Przechodząc do cech transportu samochodowego, należy podkreślić, iż jego ogromną zaletą jest czas przejazdu, a zwłaszcza szybkość eksploatacyjna mająca szczególne znaczenie na krótkich i średnich odległościach. Transport samochodowy charakteryzuje się dużą częstotliwościąjazd (częste kursy, możliwość przemieszczania się wielu pojazdów na trasie równocześnie, w różnych jej etapach), a także możliwością wykorzystania różnych, dogodniejszych tras przewozu. Stąd też transport samochodowy jest szczególnie przydatny, kiedy mamy do czynienia z przewozem ładunków wymagających szybkiej dostawy. Ponadto charakteryzuje się on największymi możliwościami wykonywania przewozów bezpośrednich, czyli prawie nieograniczoną możliwością podstawienia taboru praktycznie w każde miejsce, co wytwarza relację *door to door* bez czasochłonnych operacji pośredniczących (np. przeładunku)<sup>19</sup>. Co więcej, jest on znacznie mniej narażony na kradzież i bardziej elastyczny od transportu kolejowego. Brak jest również ograniczeń czasowych wynikających na przykład

<sup>16</sup> Oficjalny portal Unii Europejskiej: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/transport/road\\_transport/index\\_pl.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/transport/road_transport/index_pl.htm) [dostęp: 12.05.2014].

<sup>17</sup> *Polityka Transportu Drogowego. Drogi Publiczne w Europie*, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Energii i Transportu, B-1049 Bruksela 2006, s. 2.

<sup>18</sup> W. Rydzkowski, K. Wojewódzka-Król (red.), *Transport*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 39.

<sup>19</sup> W. Rydzkowski, K. Wojewódzka-Król (red.), *Transport*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 46 (autorka cytuje zarówno nowsze i starsze wydanie tej samej pozycji, albowiem znajdują się w nich rozbieżne treści, które jednak zachowują obecnie aktualność).

z rozkładów jazdy, stąd też możliwe jest wykonanie przewozu zgodnie ze ściśle zaplanowanym przez nas harmonogramem, co bezpośrednio wpływa na terminowość i punktualność wykonania usług. W tej gałęzi transportu występuje bez wątpienia duża dostępność do rynku usług. Infrastruktura transportowa w postaci dróg kołowych jest ogólnie dostępna (drogi publiczne), a koszt nabycia pojazdu lub wzięcia go w leasing nie jest zbyt wysoki, jeżeli porównamy go z kosztem nabycia samolotu lub statku morskiego. Ponadto udział kosztów stałych w działalności przedsiębiorstwa transportu samochodowego jest porównywalnie niski, również nie są wygórowane koszty eksploatacyjne.

Transport drogowy ma zdecydowanie najwyższy udział w rynku transportowym Unii Europejskiej: w 2000 roku przypadało na niego 44% rocznych przewozów towarowych i 79% przewozów pasażerskich. Równocześnie korzysta ona z takich przewoźników, którzy w przeliczeniu na jedną tonę przewożonych ładunków powodują największe szkody ekologiczne i społeczne, nie ponosząc przy tym pełnych tzw. kosztów zewnętrznych (kosztów zanieczyszczenia powietrza, zmian klimatycznych, walki z hałasem, zatłoczenia dróg, użytkowania infrastruktury oraz wypadków).

Tworzenie wspólnego rynku przewozów towarowych w transporcie drogowym przebiegało stosunkowo sprawnie. Jego ramy zostały określone dwoma rozporządzeniami Rady: z 1992 roku<sup>20</sup>, dotyczącym przewozów międzynarodowych, oraz z 1993 roku, dotyczącym kabotażu<sup>21</sup>. W połowie 1998 roku dostęp do kabotażu został w UE całkowicie zliberalizowany poprzez usunięcie wszelkich ograniczeń związanych z narodowością lub siedzibą przewoźnika. Rynek drogowych przewozów pasażerskich zasadniczo uregulowały dwa rozporządzenia Rady: nr 684/92, w sprawie wspólnych zasad międzynarodowego przewozu pasażerów autokarami i autobusami<sup>22</sup>, oraz nr 12/98, określające warunki oświadczenia usług krajowych przez przewoźników nierezydentów<sup>23</sup>. Ustanowione regulacje dotyczyły transportu autobusowego lub autokarowego oraz pojazdami przewożącymi ponad dziewięć osób (łącznie z kierowcą) przez przewoźników mających swoją siedzibę na terenie UE i działających na zasadzie wynajmu, wynagrodzenia lub na własny rachunek. Wiele wspólnych uregulowań w dziedzinie transportu drogowego ma na celu poprawę warunków bezpieczeństwa: należą do nich na przykład przepisy regulujące przewóz niebezpiecznych ładunków, ustalające maksymalny, dopuszczalny poziom alkoholu we krwi kierowców, określające maksymalną wagę i rozmiary pojazdów drogowych czy sposoby testowania

<sup>20</sup> Rozporządzenia Rady (EWG) nr 881/92 z dnia 26 marca 1992 r. w sprawie dostępu do rynku drogowych przewozów rzeczy we Wspólnocie, na lub z terytorium Państwa Członkowskiego, lub w tranzycie przez jedno lub więcej Państw Członkowskich, Dz.U. L 95, 9.04.1992.

<sup>21</sup> Rozporządzenia Rady (EWG) nr 3118/93 z dnia 25 października 1993 r., ustanawiające warunki wykonywania w państwie członkowskim usług krajowego transportu drogowego rzeczy przez przewoźników niemających siedziby w tym państwie członkowskim, Dz.U. L 279, 12.11.1993.

<sup>22</sup> Dz.U. L 074, 20.03.1992.

<sup>23</sup> Dz.U. L 004, 8.01.1998.

pojazdów do przewozu cienkich ładunków itd. W ramach programu poprawy bezpieczeństwa na drogach utworzony został – na mocy decyzji Rady z 1993 roku – bank danych o wypadkach drogowych (CARE)<sup>24</sup>. Kolejny pakiet wspólnotowych regulacji dotyczy zasad dostępu do zawodu przewoźnika oraz wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw oraz innych dowodów kwalifikacji zawodowych, szkoleń dla kierowców, a także harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego (m.in. określenie maksymalnego czasu jazdy kierowców oraz minimalnego okresu przerw i odpoczynku)<sup>25</sup>. W kolejnych etapach Unia Europejska tworzyła warunki dla powstania zliberalizowanego rynku wewnętrznego transportu drogowego. W celu stworzenia uczciwych warunków konkurencji konieczna była harmonizacja w zakresie wskaźników społecznych, technicznych i podatkowych. W ramach pakietu drogowego, który został przyjęty w październiku 2009 roku, a który składa się z trzech rozporządzeń (WE) – nr 1071/2009<sup>26</sup>, 1072/2009<sup>27</sup> i 1073/2009<sup>28</sup>, stosowanych w pełni od dnia 4 grudnia 2011 roku – przewidziano między innymi uproszczone i znormalizowane wzory licencji wspólnotowej, wzmocnienie procedur wymiany informacji między państwami członkowskimi w zakresie naruszeń popełnianych przez przewoźników, a także nałożenie na państwo członkowskie wydające licencję wspólnotową obowiązku podjęcia środków przeciwko przewoźnikowi, który naruszył przepisy w innym państwie członkowskim; jasną i łatwą do zastosowania definicję „kabotażu”, określającą tymczasowy charakter przewozów kabotażowych.

### Transport kolejowy

Transport kolejowy jest uważany za stosunkowo bezpieczny i mało szkodliwy dla środowiska naturalnego. Charakteryzuje się również innymi zaletami, takimi jak dobre dostosowanie do lokalizacji produkcji i osadnictwa, zasięgu i przestrzennego rozmieszczenia dróg kolejowych oraz ich znaczną gęstością, ułatwiającą dostęp do tej gałęzi transportu. Co więcej, wyróżnia się bardzo dobrym przystosowaniem środków transportu do przewozu ładunków o zróżnicowanej podatności przewozowej oraz stosunkowo dużą prędkością techniczną

<sup>24</sup> Decyzja Rady nr 93/704/WE z dnia 30 listopada 1993 r. w sprawie stworzenia bazy danych Wspólnoty o wypadkach drogowych, Dz.U. L 329, 30.12.1993.

<sup>25</sup> *Zrozumieć politykę Unii Europejskiej. Transport spoiwo bezpieczeństwa i biznesu w UE*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg, listopad 2014; *ABC Unii Europejskiej. Wspólna Polityka Transportowa Unii Europejskiej*, Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce, wrzesień 2002.

<sup>26</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1071/2009 z dnia 21 października 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dotyczące warunków wykonywania zawodu przewoźnika drogowego i uchylające Dyrektywę Rady 96/26/WE, Dz.U. L 300, 14.11.2009.

<sup>27</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1072/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczące wspólnych zasad dostępu do rynku międzynarodowych przewozów drogowych, OJ L 300, 14.11.2009.

<sup>28</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1073/2009 z dnia 21 października 2009 r. w sprawie wspólnych zasad dostępu do międzynarodowego rynku usług autokarowych i autobusowych i zmieniające rozporządzenie (WE) nr 561/2006, OJ L 300, 14.11.2009.

przewozu, z jej stałym wzrostem. Nie jest jednak pozbawiony wad, takich jak na przykład brak możliwości realizacji dostaw w relacji dom–dom czy brak czytelnych rozwiązań strukturalno-organizacyjnych w relacjach przedsiębiorstwa państwowe – firmy prywatne. Wadą tej gałęzi transportu jest też dłuższy, w porównaniu z transportem samochodowym, czas dostawy towarów. Wynika to z konieczności dostarczenia towarów do i ze stacji kolejowych, przeładunków towarów z ciężarówek na wagony i odwrotnie oraz niezbędnego formowania i rozformowywania składów pociągów. Istotnym ograniczeniem możliwości zastosowania transportu kolejowego w przewozach międzynarodowych jest nierównomierność w przestrzennym rozmieszczeniu sieci dróg i punktów transportowych.

Wspólny rynek transportu kolejowego zaczął funkcjonować z początkiem 1993 roku, wraz z rozwojem jednolitego rynku towarów. Jednakże kondycja przedsiębiorstw kolejowych w państwach członkowskich, jak również istnienie monopolów państwowych i nadmierna regulacja przewozów kolejowych oraz niski poziom interoperacyjności nie stwarzały dobrych warunków do szybkiej liberalizacji. W rezultacie europejska kolej stała się mało konkurencyjna w porównaniu z transportem drogowym. Obecnie przypada na nią tylko około 8% przewozów towarowych i 6% przewozów pasażerskich w UE. Jednocześnie jednak to Unia Europejska posiada najgęstsza sieć transportową na świecie, a biorąc pod uwagę sieć dróg i linii kolejowych, ma znacznie lepiej rozwiniętą infrastrukturę w przeliczeniu na 100 km<sup>2</sup> niż Stany Zjednoczone i niewiele gorszą od Japonii<sup>29</sup>. Długość linii kolejowych w całej Unii Europejskiej wynosi 215 720 km, z czego 44% jest zelektryfikowana<sup>30</sup>. Średnia gęstość tras kolejowych w Unii wynosi 57 km/1000 km kw.<sup>31</sup>

Jednym z głównych kierunków wspólnotowego działania w odniesieniu do kolejnictwa było zatem opracowanie strategii uzdrawiania kolei. Pierwszym krokiem w kierunku liberalizacji przewozów kolejowych było przyjęcie przez Radę w 1991 roku Dyrektywy nr 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei Wspólnoty<sup>32</sup>. Miała ona na celu doprowadzenie do demonopolizacji kolei i poprawienie efektywności funkcjonowania tej gałęzi transportu – m.in. poprzez rozdzielenie zarządzania infrastrukturą od świadczenia usług przewozowych. Prawo dostępu do infrastruktury kolejowej państw członkowskich uzyskały początkowo międzynarodowe grupy przedsiębiorstw kolejowych, z udziałem przewoźników kolejowych z państw członkowskich. Jednak na mocy późniejszej dyrektywy Rady i Parlamentu Europejskiego z 2001 roku<sup>33</sup> wszystkie firmy posiadające licencje

<sup>29</sup> A. Białas-Motył, *Regional road and rail transport networks*, s. 1, Statistic in focus, <http://bookshop.europa.eu/en/regional-road-and-rail-transport-networks-pbKSSF08028/> [dostęp: 26.08.2014].

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> I. Andrzejczak-Padewska, *Transport kolejowy w Unii Europejskiej i w Polsce*, [w:] R. Kozłowski (red.), *Znaczenie i skutki budowy wybranych elementów infrastruktury nowoczesnego transportu kolejowego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012, s. 14.

<sup>32</sup> Dz.U. L 237, 24.08.1991.

<sup>33</sup> Dyrektywa 2001/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. zmieniająca Dyrektywę Rady 95/18/WE w sprawie przyznawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym, Dz.U. L 75, 15.03.2001.

wspólnotową mogą od 2003 roku wykonywać usługi międzynarodowego transportu towarów w ramach określonej sieci, nazwanej Transeuropejską Kolejową Siecią Przewozów (Trans European Rail Freight Network). Prawo to zostało rozciągnięte w 2008 roku na całą sieć kolejową służącą międzynarodowym przewozom towarów we wszystkich państwach członkowskich UE. Licencja wspólnotowa, ważna pięć lat, jest wydawana po spełnieniu przez przewoźnika określonych warunków i jest wzajemnie uznawana na terenie całej UE. Jednocześnie państwa członkowskie UE zostały zobowiązane do stworzenia jednostek zarządzających infrastrukturą kolejową, które przyznają do niej dostęp i pobierają stosowne opłaty. Przewoźnikom przysługuje prawo odwołania się od decyzji jednostki zarządzającej do specjalnego urzędu regulacyjnego. Obecne wysiłki Komisji Europejskiej w dziedzinie liberalizacji transportu kolejowego koncentrują się na zapewnieniu swobody świadczenia usług kabotażowych i międzynarodowych usług pasażerskich<sup>34</sup>.

Transport kolejowy przysparza wielu trudności przy ustalaniu jednolitych rozwiązań, przede wszystkim ze względu na silne powiązania przewoźnika kolejowego z danym państwem. Europejski sektor kolejowy charakteryzuje się brakiem międzynarodowych uregulowań technicznych. Utworzenie zintegrowanej przestrzeni kolejowej przypuszczalnie wymagać będzie wprowadzenia wspólnych kontrolowanych uregulowań technicznych.

## **Transport wodny: morski i śródlądowy**

### **Transport morski**

Transport morski ma ogromne znaczenie dla handlu europejskiego, ponieważ prawie 90% eksportu z Unii Europejskiej i 40% wewnętrznych przewozów towarów odbywa się drogą morską<sup>35</sup>. Co więcej, porty morskie krajów Unii Europejskiej przeładowują około połowy towarów światowego handlu morskiego<sup>36</sup>.

Współczesna żegluga morska uprawiana jest na wszystkich wodach wszechoceanu, które są dostępne dla statków różnych bander. Międzynarodowy transport morski jest zliberalizowany zgodnie z wieloletnią praktyką międzynarodową i zasadami Międzynarodowej Organizacji Morskiej.

Znaczenie żeglownych szlaków komunikacji morskiej jest zróżnicowane i wynika z poziomu zagospodarowania przyległych obszarów lądowych, różnych warunków kli-

<sup>34</sup> *ABC Unii Europejskiej...*, op. cit.

<sup>35</sup> *Zrozumieć politykę Unii Europejskiej. Transport. Społwo społeczeństwa i biznesu w UE*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2014, s. 15.

<sup>36</sup> W. Rydzkowski, K. Wojewódzka-Król (red.), *Transport...*, op. cit, 2005, s. 207.



matycznych i oceanograficznych. Podstawowe znaczenie dla żeglugi mają międzykontynentalne szlaki oceaniczne, służące światowej wymianie towarowej między głównymi ośrodkami (rejonami) wydobycia surowców oraz głównymi ośrodkami ich przetwórstwa i konsumpcji. Natomiast morskie przewozy pasażerskie nie odgrywają współcześnie istotnej roli w międzykontynentalnej żegludze oceanicznej. Morski ruch pasażerski występuje głównie na szlakach prowadzonych przez morza przybrzeżne i śródziemne, koncentrując się w kilku rejonach: na Morzu Bałtyckim, Północnym oraz Śródziemnym<sup>37</sup>. Stąd też obecnie ta gałąź transportu skupia się na zaspokajaniu popytu na przewozy w obsłudze światowego handlu.

Polityka Unii Europejskiej koncentruje się na zasadach pomocy państwa dla armatorów, redukcji nadpodaży usług, systemu złomowania statków, ochronie środowiska, bezpieczeństwie morskim i standardach socjalnych. Rozporządzenie Rady z 1986 roku<sup>38</sup> zapewniło swobodę świadczenia usług w transporcie morskim między państwami członkowskimi oraz między państwami członkowskimi a krajami trzecimi, natomiast przewozy kabotażowe zostały zliberalizowane na mocy rozporządzenia Rady<sup>39</sup> z 1992 roku<sup>40</sup>. Szerzej zagadnienia związane z obecnym stanem rozwoju uregulowań w dziedzinie transportu morskiego zostaną omówione w dalszej części pracy.

### Transport wodny śródlądowy

Specyfika transportu wodnego śródlądowego polega między innymi na tym, że naturalny układ dróg jest zasadniczym ograniczeniem możliwości ich rozwoju w sensie układu przestrzennego<sup>41</sup>. Możliwe są pewne zmiany tego układu, na przykład poprzez budowę kanałów, niemniej niewykonalna jest zasadnicza zmiana dróg wodnych, a co więcej wiąże się ona z ogromnymi kosztami. Te cechy dróg wodnych śródlądowych powodują, że ich długość i gęstość jest znacznie mniejsza niż w innych gałęziach transportu, a tym samym ograniczone są możliwości rozwoju tej gałęzi. W Europie, ani też w Ameryce – pomimo budowania infrastruktury wodnej śródlądowej przez wiele lat – nie wytworzyła się jednolita sieć komunikacyjna. W Europie wyodrębnić można obecnie cztery główne drogi wodne:

- drogę wodną Renu,
- drogę wschód–zachód,

<sup>37</sup> *Ibidem*, s. 178.

<sup>38</sup> Rozporządzenie Rady (EWG) nr 4055/86 z dnia 22 grudnia 1986 r. stosujące zasadę swobody świadczenia usług do transportu morskiego między państwami członkowskimi i między państwami członkowskimi a państwami trzecimi, Dz.U. L 378, 31.12.1986.

<sup>39</sup> Rozporządzenie Rady (EWG) NR 3577/92 z dnia 7 grudnia 1992 r. dotyczące stosowania zasady swobody świadczenia usług w transporcie morskim w obrębie państw członkowskich (kabotaż morski), Dz.U. L 364, 12.12.1992.

<sup>40</sup> *ABC Unii Europejskiej...*, *op. cit.*

<sup>41</sup> W. Rydzkowski, K. Wojewódzka-Król (red.), *Transport...*, *op. cit.*, 2005, s. 94.

- drogę północ–południe,
- drogę południe–wschód.

Wśród wad transportu wodnego śródlądowego należy wymienić przede wszystkim jego stosunkowo małą prędkość techniczną, która to powoduje, że drogami wodnymi nie są przewożone ładunki nietrwałe, szybko ulegające zepsuciu, oraz ładunki wysokowartościowe, dla których czas transportu odgrywa istotną rolę ze względu na wartość zamrożonych w czasie transportu środków obrotowych<sup>42</sup>. Kolejnym czynnikiem działającym niekorzystnie jest sezonowość, albowiem transport ten jest uzależniony od warunków klimatycznych i hydrologicznych.

Zaletami tego rodzaju transportu są bez wątpienia jego duża nośność, masowość i przestrzenność. Duża nośność pozwala na przewożenie jednorazowo dużych partii ładunku, masowość ładunków nie tylko o znacznych objętościach, ale również wadze. Ponadto należy wspomnieć, że transport drogami wodnymi śródlądowymi odznacza się wysokim współczynnikiem bezpieczeństwa, niskimi nakładami inwestycyjnymi i kosztami utrzymania dróg wodnych, małym zużyciem zasobów naturalnych oraz niewielkim degradacyjnym wpływem na środowisko naturalne.

Transport wodny śródlądowy ma zaś obecnie około czteroprocentowy udział w rynku przewozów towarów UE i jego znaczenie maleje na rzecz transportu drogowego. Są jednak kraje, w których udział tych przewozów jest znacznie większy. Holandia, Francja, Belgia i Niemcy utrzymują wysoki, bo około 50-procentowy udział przewozu ładunków tą drogą. W Polsce zaś transport wodny śródlądowy obsługuje mniej niż 1% ogólnokrajowych potrzeb przewozowych mierzonych zarówno w tonach, jak i tonokilometrach<sup>43</sup>.

W latach 90. w UE dla przewoźników nierezydentów zaakceptowano i wprowadzono w życie regulacje w sprawie dostępu do kabotażu przy przewozach towarowych i pasażerskich transportem śródlądowym, a także zasad świadczenia usług transportu towarowego lub pasażerskiego drogą wodną śródlądową. Choć przyjęte rozwiązania zmierzają do liberalizacji rynku, to pełna swoboda świadczenia usług – bez względu na narodowość czy miejsce siedziby przewoźnika – wydawać by się mogło nie została jeszcze zapewniona.

### **Transport lotniczy**

Transport lotniczy jest najnowocześniejszą i najbardziej dynamicznie rozwijającą się gałęzią transportu. Opiera się na skomplikowanych środkach lokomocji, nawigacji i obsługi naziemnej oraz wymaga dużych nakładów kapitałowych i wysoko wykwalifikowanej kadry. Pod względem masy przewożonych ładunków ma niewielki udział w obsłudze

<sup>42</sup> *Ibidem*, s. 117.

<sup>43</sup> *Ibidem*, s. 120.



międzynarodowej wymiany towarowej. Najkorzystniejszą sferą jego zastosowania są przewozy na duże odległości w relacjach kontynentalnych oraz przewozy międzykontynentalne<sup>44</sup>. Główną zaletę transportu lotniczego stanowi krótki czas przewozu oraz bardzo duży zasięg przestrzenny. W związku z tym ta gałąź transportu jest głównie przeznaczona do obsługi ładunków wymagających szybkiej dostawy (m.in. łatwo psujących się, interwencyjnych, poczty, lekarstw, przesyłek ekspresowych, kurierskich). Zapewnia ponadto regularność i terminowość dostaw oraz duże bezpieczeństwo przewożonym ładunkom<sup>45</sup>. Transport lotniczy jest ważnym elementem infrastruktury gospodarczej, przyczyniającym się do dynamicznego rozwoju miast i regionów. Komunikacja lotnicza ułatwia szybki i swobodny przepływ osób, usług i towarów. W ślad za nimi przemieszcza się również kapitał. Napływające inwestycje sprzyjają tworzeniu miejsc pracy i pomnażają dochody<sup>46</sup>. Głównymi podmiotami transportu lotniczego są porty lotnicze i przewoźnicy lotniczy, jednak to lokalizacja i rozwój portów lotniczych ma poważny ekonomiczny wpływ na otaczające je regiony. Linie lotnicze są uzależnione od infrastruktury lotniskowej, dlatego też w ocenie wpływu transportu lotniczego na rozwój miast i regionów należy się skupić na portach lotniczych<sup>47</sup>. Porty lotnicze są postrzegane jako podmioty mające poważny ekonomiczny wpływ na przyległe do nich tereny. W zależności od stopnia powiązania działalności portu lotniczego z otoczeniem efektywny wpływ lotniska na rozwój regionu możemy podzielić na cztery kategorie oddziaływania: bezpośredniego, pośredniego, indukowanego i stymulowanego<sup>48</sup>.

Bezpośredni wpływ portu lotniczego na gospodarkę regionu obejmuje: liczbę osób zatrudnionych w przedsiębiorstwach funkcjonujących w obrębie infrastruktury portu lotniczego, dochody tychże przedsiębiorstw, sumę odprowadzanych podatków oraz świadczeń socjalnych. W porównaniu z innymi sektorami gospodarki krajowej i międzynarodowej stopień koncentracji zatrudnienia w obrębie portu lotniczego oraz w jego najbliższym otoczeniu jest bardzo wysoki, a regiony posiadające na swoim terenie port lotniczy, mają stopę bezrobocia niższą od przeciętnej krajowej. Oddziaływanie pośrednie portów lotniczych na rozwój miast i regionów, w których są zlokalizowane, szacuje się na podstawie zatrudnienia i przychodów generowanych w obrębie łańcucha dostawców towarów i usług, takich jak: placówki handlowe, przedstawicielstwa banków czy firmy sprzątające. Wpływ

<sup>44</sup> J. Neider, *Charakterystyka i znaczenie poszczególnych gałęzi transportu w handlu międzynarodowym*, [w:] T. Szczepaniak (red.), *Transport i spedycja w handlu zagranicznym*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2002, s. 132.

<sup>45</sup> *Ibidem*, s. 132.

<sup>46</sup> S. Huderek, *Znaczenie transportu lotniczego dla rozwoju miast i regionów*, [w:] *Materiały Krakowskiej Konferencji Młodych Uczonych*, Kraków 2008, s. 431–436.

<sup>47</sup> *Ibidem*, s. 431–436.

<sup>48</sup> S. Andrzejewska, K. Kamyszek, A. Merkiś-Guranowska, *Lokalizacja portu lotniczego w okolicy aglomeracji miejskiej Poznań*, *Logistyka* 3/2014, s. 2716, [cyt. za:] Huderek-Głapska S., *Wpływ portu lotniczego na rozwój gospodarki regionu*, rozprawa doktorska, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Poznań 2011.

stymulowany portu lotniczego to przede wszystkim wzrost aktywności i efektywności podmiotów gospodarczych znajdujących się w zasięgu lotniska, w tym między innymi inwestycje bezpośrednie oraz ruch turystyczny. Oprócz tego lotniska odgrywają istotną rolę w przyciąganiu nowych inwestycji do regionu i wpływają na rozwój sektora turystycznego<sup>49</sup>. Transport lotniczy dokonuje obsługi przewozów towarowych w ruchu regularnym (liniowym) oraz nieregularnym (czarterowym). W ramach serwisów liniowych transportuje się przesyłki drobne o zróżnicowanej masie: od kilku do kilkunastu kilogramów. Przesyłki takie mogą być przewożone w samolotach pasażerskich (tu jednak ich masa jest ograniczona) lub też w samolotach towarowych, kursujących na liniach regularnych. Przewozy czarterowe obejmują ładunki całosamolotowe, przeznaczone od jednego nadawcy do jednego odbiorcy<sup>50</sup>.

Proces liberalizacji transportu lotniczego trwał w Unii Europejskiej 10 lat. Pierwszy pakiet regulacji przyjęto w 1987 roku (o czym szerzej w rozdziale 2). Dotyczył on m.in. zasad konkurencji w transporcie lotniczym, częściowej liberalizacji taryf lotniczych oraz rozszerzenia dostępu dla wspólnotowych przewoźników lotniczych do regularnej obsługi tras między krajami członkowskimi. Drugi pakiet, który zaczął obowiązywać w 1990 roku, dotyczył m.in. systemu taryf, dalszej liberalizacji dostępu do rynku przewozów lotniczych oraz praktyk niezgodnych z zasadami konkurencji. Trzeci pakiet, który wszedł w życie 1 stycznia 1993 roku, odnosił się m.in. do licencji dla przewoźników lotniczych, dostępu do tras powietrznych wewnątrz Wspólnoty oraz opłat i stawek za usługi lotnicze. Począwszy od 1997 roku, przewoźnicy zarejestrowani na terenie WE i posiadający licencję wspólnotową mają swobodny dostęp do świadczenia usług lotniczych we Wspólnocie na dowolnych trasach, łącznie z przewozami kabotażowymi. W trakcie przygotowań do realizacji pozostaje koncepcja stworzenia tzw. jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (*Single European Sky*), zaproponowanej przez Komisję Europejską w grudniu 1999 roku (inicjatywa ma zakończyć się w 2030 roku<sup>51</sup>). Ze względu na szybki rozwój transportu lotniczego i duże natężenie ruchu, tworzone są unijne ramy regulacyjne, które poprzez wspólne zarządzanie ruchem powietrznym miałyby na celu zapewnienie bezpieczeństwa, interoperacyjności oraz punktualności lotów<sup>52</sup>.

Podsumowując niniejszy podrozdział, należy zaznaczyć, że stanowił on jedynie skrócone przedstawienie podstawowych informacji związanych z poszczególnymi gałęziami transportu. Pozwala to uświadomić rozległość problematyki transportowej. Ze względu na tę obszerność nie powinna dziwić podana w dalszych rozdziałach niniejszej pracy szcze-

<sup>49</sup> *Ibidem*, s. 431–436.

<sup>50</sup> J. Neider, *Charakterystyka i znaczenie poszczególnych gałęzi transportu w handlu międzynarodowym*, [w:] T. Szczepaniak (red.), *Transport i spedycja...*, *op. cit.*, s. 133–134.

<sup>51</sup> Oficjalna strona internetowa Parlamentu Europejskiego: [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.6.9.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.6.9.html) [dostęp: 20.07.2015].

<sup>52</sup> *ABC Unii Europejskiej...*, *op. cit.*

gólowa charakterystyka instytucji zajmujących się problematyką transportu oraz selekcja związanych z nią aktów prawa wtórnego.

W powyższym opisie nie został ujęty transport miejski, który w sensie technicznym nie stanowi gałęzi transportu wyodrębnionej na zasadzie tzw. pionowej klasyfikacji transportu, opartej na kryterium drogi, niemniej jednak można go wyodrębnić, opierając się na klasyfikacji poziomej, przyjmującej za kryterium podziału rozgraniczenie jednostek terytorialnych, w obrębie których dokonywane są operacje transportowe<sup>53</sup>. W podejściu praktycznym zaprezentowanym w rozdziałach końcowych problematyka dotycząca transportu miejskiego zostanie jednak omówiona, o czym więcej w kolejnych rozdziałach niniejszej pracy.

### Inne rodzaje transportu

Poza klasycznymi rodzajami transportu wymienionymi w powyższych podrozdziałach należy zwrócić uwagę również na transport przesyłowy, w literaturze zwany czasami specjalnym. Definicję transportu rurociągowego i przesyłu energii elektrycznej możemy odnaleźć w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 555/2012 z dnia 22 czerwca 2012 roku, zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 184/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie statystyki Wspólnoty w zakresie bilansu płatniczego, międzynarodowego handlu usługami i zagranicznych inwestycji bezpośrednich w odniesieniu do aktualizacji wymogów dotyczących danych oraz definicji<sup>54</sup>, zgodnie z którym „transport rurociągowy obejmuje międzynarodowy transport towarów rurociągami, taki jak transport ropy naftowej i produktów pochodnych, wody i gazu. Wyłączone są z niego usługi dystrybucji, zazwyczaj z podstacji do konsumenta (zawarte w pozostałych usługach gospodarczych, gdzie indziej niezaliczonych) oraz wartość transportowanych produktów (zawarta w podstawowym obrocie towarowym). Przesył energii elektrycznej obejmuje natomiast usługi przesyłu energii elektrycznej o wysokim napięciu przez wzajemnie powiązaną grupę linii pomiędzy punktami dostawy a punktami, w których jest ona przekształcana w energię o niskim napięciu w celu dostarczenia konsumentom lub w celu dostarczenia do innych systemów elektrycznych. Obejmuje opłaty za przesył energii elektrycznej, jeżeli jest on wyodrębniony z procesu produkcji i dystrybucji. Opłaty za energię elektryczną są wyłączone (zawarte w podstawowych obrotach towarowych). Wyłączone są również usługi dystrybucji energii elektrycznej (zawarte w pozostałych usługach gospodarczych, pozostałych usługach gospodarczych, gdzie indziej niezaliczonych)”.

Próbując ująć powyższy opis w zwięzłą definicję, można wskazać, że transport przesyłowy polega na przenoszeniu ładunków rurociągami, taśmociągami lub przewo-

<sup>53</sup> W. Rydzkowski, K. Wojewódzka-Król (red.), *Transport...*, *op. cit.*, 2005, s. 213.

<sup>54</sup> Dz.U. L 166, 27.06.2012, p. 22

dami. Cechuje się przystosowaniem sieci do przesyłania tylko jednego rodzaju ładunku. Jego zaletą jest szybkość przesyłania ładunków oraz relatywnie niskie koszty transportu. Rurociągi oraz energetyczne linie przesyłowe wysokiego i średniego napięcia zaliczamy do sztucznych dróg transportowych. Rurociągami przez długi czas przesyłana była jedynie woda. Przełom wieku XIX i XX przyniósł rozwój przetwórstwa ropy naftowej i związaną z nim rozbudowę rurociągów naftowych. Druga połowa XX wieku charakteryzuje się natomiast tworzeniem połączeń służących przesyłaniu gazu ziemnego. W państwach wysoko rozwiniętych sieć rurociągów jest podstawą dystrybucji gazu węglowego i gazu naturalnego dla potrzeb ludności, a w ostatnich latach rurociągi zaczynają służyć do transportu substancji chemicznych (np. amoniaku, kwasów), mleka, a nawet piwa. Rurociągi są najtańszym sposobem masowego transportu jednorodnych ładunków płynnych i gazowych występujących w stałych potokach transportowych. Rurociągami przesyła się we współczesnej gospodarce najczęściej ropę naftową i gaz ziemny. Średnia odległość przesyłania rzadko przekracza kilkaset kilometrów, chociaż niektóre rurociągi osiągają długość nawet pięciu tysięcy kilometrów. Transport rurociągowy jest wysoko wydajny, niewrażliwy na warunki atmosferyczne, hermetyczny, łatwo wypiera inne rodzaje transportu masowego i posiada wysoki stopień niezawodności. Transport rurociągowy – w porównaniu do innych rodzajów transportu – nie narusza środowiska naturalnego. Zauważalny konflikt może wystąpić jedynie w trakcie budowy lub eksploatacji (awaria, wyciek).

Specyficzną odmianą transportu specjalnego jest przesyłanie energii elektrycznej liniami przesyłowymi napowietrznymi lub podziemnymi. W Polsce występują głównie sieci wysokiego napięcia (400kV i 220 kV), łączące elektrownie z wielkimi stacjami transformatorowymi usytuowanymi w miejscach największego poboru prądu.

Jeżeli chodzi o transport taśmociągowy, to używany jest on przede wszystkim w górnictwie.

Podsumowując niniejszy podrozdział, należy zaznaczyć, że stanowił on jedynie skrótove przedstawienie podstawowych informacji związanych z poszczególnymi gałęziami transportu. Pozwala to uświadomić rozległość problematyki transportowej. Ze względu na tę obszerność nie powinna dziwić podana w dalszych rozdziałach niniejszej pracy szczegółowa charakterystyka instytucji zajmujących się problematyką transportu oraz selekcja związanych z nią aktów prawa wtórnego.

W powyższym opisie nie został ujęty transport miejski, który w sensie technicznym nie stanowi gałęzi transportu wyodrębnionej na zasadzie tzw. pionowej klasyfikacji transportu, opartej na kryterium drogi, niemniej jednak można go wyodrębnić, opierając się na klasyfikacji poziomej, przyjmującej za kryterium podziału rozgraniczenie jednostek terytorialnych, w obrębie których dokonywane są operacje transportowe. W podejściu praktycznym, zaprezentowanym w rozdziałach końcowych, problematyka dotycząca transportu miejskiego zostanie jednak omówiona.

### 1.1.2. Znaczenie transportu dla gospodarki

Transport towarzyszył ludzkości od samych początków rozwoju cywilizacji. Potrzeba transportowa została wyodrębniona z licznej grupy rodzajowych potrzeb instrumentalnych, związanych z realizacją określonych celów, zadań i zamierzeń. W odróżnieniu od podstawowych potrzeb natury biologicznej, socjologicznej i kulturalnej wiążą się one nierozzerwalnie z produkcyjną i społeczną działalnością człowieka<sup>55</sup>. Potrzeby transportowe należą więc do grupy potrzeb wtórnych<sup>56</sup>. Oczywiście potrzeba transportowa w szczególnych wypadkach może przybierać charakter pierwotny, na przykład gdy przemieszczanie się jest rozrywką<sup>57</sup>. Najważniejszym i pierwotnym źródłem potrzeb transportowych jest przestrzenna niezgodność pomiędzy elementami niezbędnymi do wykonywania dowolnej działalności człowieka.

Najczęstszymi źródłami potrzeb transportowych są:

- różnice geograficzne,
- specjalizacja produkcji i wynikająca z niej konieczność przewozu środków produkcji, półfabrykatów oraz innych materiałów,
- inne korzyści skali, w tym: rozwój wiedzy, nauki i techniki,
- cele polityczne i militarne,
- stosunki społeczne,
- imprezy kulturalne,
- rozmieszczenie ludności, a więc wynikają one przede wszystkim z rozległej sieci osadniczej<sup>58</sup>.

W innym ujęciu źródła potrzeb transportowych sprowadzono do przestrzennego rozmieszczenia:

- bogactw naturalnych,
- produkcji materialnej,
- działalności kulturalnej,
- działalności rekreacyjnej,
- ludności<sup>59</sup>.

<sup>55</sup> W. Rydzkowski, K. Wojewódzka-Król (red.), *Transport...*, op. cit., 1997, s. 9.

<sup>56</sup> P. Małek, W. Grzywacz, B. Żymela, *Ekonomika transportu samochodowego*, WKiŁ, Warszawa 1969, s. 14–15, [w:] P. Niedzielski, *Szczecińska szkoła ekonomiki transportu – rola i miejsce innowacji w rozwoju potrzeb transportowych i rynku usług transportowych*, Uniwersytet Szczeciński, „Zeszyty Naukowe”, nr 628, Problemy Transportu i Logistyki, nr 13, s. 89, [http://www.wzieu.pl/zn/628/ZN\\_628.pdf](http://www.wzieu.pl/zn/628/ZN_628.pdf) [dostęp: 10.08.2013]

<sup>57</sup> *Ibidem*, s. 89–90.

<sup>58</sup> T. Truskolaski, *Transport a dynamika wzrostu gospodarczego w południowo-wschodnich krajach bałtyckich*, UwB, Białystok 2006, s. 73, [cyt. za:] J. H. Thomson, *Nowoczesna ekonomika transportu*, WKiŁ, Warszawa 1978, s. 17–19.

<sup>59</sup> T. Truskolaski, *Transport a dynamika wzrostu gospodarczego w południowo-wschodnich krajach bałtyckich*, UwB, Białystok 2006, [cyt. za:] K. Roszko, *Potrzeby transportowe i polityka ich zaspokajania*.



Stąd nie dziwi jego naturalne istnienie od wiek wieków jako jednego z działów gospodarki narodowej – tym bardziej, że może być czynnikiem intensyfikacji jej rozwoju, w tym każdego działu produkcji materialnej i usług. W ramach środowiska gospodarczego transport spełnia różnego rodzaju zadania, m.in.: głównego narzędzia realizacji obrotu towarowego, kształtowania ładu przestrzennego w gospodarce, oddziaływania na dynamikę rozwoju produkcji różnych podmiotów gospodarczych. Transport posiada charakter produkcyjny i tworzy dochód narodowy. Odgrywa on istotną rolę w rozwoju społeczno-gospodarczym kraju, umożliwia sprawne funkcjonowanie poszczególnych działów gospodarki narodowej, jest czynnikiem intensyfikującym rozwój. Brak spójności między działalnością transportową a pozostałymi działami gospodarki narodowej osłabia ogólne możliwości rozwojowe.

Rozwój transportu, stanowiąc czynnik wzrostu gospodarczego regionu i kraju, powinien wyprzedzać ten wzrost oraz wynikające z niego potrzeby transportowe, by nie hamować rozwoju gospodarki. Każda bowiem działalność gospodarcza jest poprzedzana działalnością transportową, np. dowozem surowców, materiałów, oraz w następstwie powoduje określone skutki transportowe, m.in. wywóz produktów czy odpadów<sup>60</sup>. Między rozwojem gospodarki narodowej a rozwojem systemu transportowego istnieje więc ścisła zależność, wynikająca z faktu, że transport obsługuje pozostałe działy gospodarki.

Znaczenie transportu w gospodarce wynika z wielorakich powiązań i zależności z wszystkimi przejawami rozwoju gospodarczego kraju. Działalność transportowa przyczynia się do ogólnego rozwoju społeczno-ekonomicznego państwa, umożliwia sprawne funkcjonowanie działów gospodarki narodowej, jest podstawą<sup>61</sup>. Najważniejszą funkcją transportu jest funkcja usługowa, która polega na przemieszczaniu osób i rzeczy w przestrzeni. Posiada ona dwojaki charakter: po pierwsze, niematerialnego dobra konsumpcyjnego przy przewozie osób, po drugie niematerialnego dobra konsumpcyjnego, umożliwiającego osiągnięcie innego dobra przy przewozie towarów urealnających działalność produkcyjną, następnie dystrybucyjną oraz konsumpcyjną. Ten drugi charakter działalności usługowej transportu przejawia się w gospodarce, powszechnie spełniając funkcję narzędzia wymiany towarowej, krajowej, międzynarodowej. Każda bowiem działalność gospodarcza jest poprzedzona działalnością transportową, wynikającą z wcześniej zawartego kontraktu handlowego, np. z dowozu surowców, półfabrykatów, a następnie dalszym zaangażowaniem transportu na podstawie kolejnego kontraktu handlowego o sprzedaży i wywozie wyprodukowanych wyrobów, ewentualnie półfabrykatów i odpadów<sup>62</sup>.

---

*Ekonomika transportu*, pod red. A. Piskozuba, WKiL, Warszawa 1979, s. 247–249.

<sup>60</sup> W. Rydzkowski, K. Wojewódzka-Król, *Transport*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 2 i nn.

<sup>61</sup> W. Grzywacz, J. Burnewicz, *Ekonomika transportu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1989, s. 41.

<sup>62</sup> E. Mendiak, *Ekonomika transportu*, Wyższa Szkoła Logistyki, Poznań 2009, s. 23.

Transport spełnia również funkcję czynnika rozwoju gospodarczego regionu. Rozwój gospodarczy w poszczególnych częściach kraju był i zwykle jest poprzedzany rozwojem transportu, który przybliży rynki zaopatrzeniowe, w tym surowcowe. Niewystarczająca podaż usług transportowych może uniemożliwić uruchomienie wydobywania określonych zasobów naturalnych, czyniąc zbyt kosztowną szeroką specjalizację i kooperację produkcji<sup>63</sup>. W. Rydzkowski<sup>64</sup> wskazuje, iż transport w gospodarce narodowej można rozpatrywać jako dawcę i biorcę. Jako dawca umożliwia on wymianę dóbr i usług poprzez przewóz surowców, materiałów i półfabrykatów przeznaczonych do zużycia produkcyjnego (m.in. w przemyśle, budownictwie) oraz gotowych produktów przeznaczonych do konsumpcji osobistej. Transport – jako biorca – jest obsługiwany przez pozostałe działy gospodarki, bowiem realizacja inwestycji transportowych nie byłaby możliwa bez produkcji chociażby takich działów jak przemysł, leśnictwo czy budownictwo. Transport nie może przecież istnieć bez paliwa i energii elektrycznej, a w ten sposób jest uzależniony od przemysłu wydobywczego i chemicznego oraz od produkcji energii elektrycznej. W związku z tym zależności między transportem a innymi działami gospodarki są wzajemne.

## 1.2. Unia Europejska wobec transportu

Jak zaznaczono już wcześniej, transport jest istotnym elementem gospodarki każdego kraju, a zatem i państw członkowskich Unii Europejskiej, a od jego sprawnego funkcjonowania w dużym stopniu zależy efektywność gospodarowania, skala możliwych do osiągnięcia korzyści z istnienia jednolitego rynku europejskiego, a tym samym również konkurencyjność gospodarki Wspólnoty na arenie światowej.

Nakłady inwestycyjne na transport i infrastrukturę transportową w UE sięgają około 1% unijnego PKB. Szacuje się, że w sektorze transportowym UE pracuje ponad 10 mln osób, co stanowi 4,5% ogółu pracowników, i że wytwarza on 4,6% produktu krajowego brutto (PKB)<sup>65</sup>. Towary i usługi związane z transportem pochłaniają przeciętnie 13,2% budżetu gospodarstw domowych<sup>66</sup>.

Zewnętrzne koszty transportu w krajach UE (bez Malty i Cypru, ale z uwzględnieniem Norwegii i Szwajcarii) szacowane są na ponad 500 mld euro, co stanowi około 4% całkowitego PKB tych krajów<sup>67</sup>. Jeśli uwzględni się także koszty korków na drogach, to do

<sup>63</sup> W. Grzywacz, J. Burnewicz, *Ekonomika...*, *op. cit.*, s. 11.

<sup>64</sup> W. Rydzkowski, K. Wojewódzka-Król, *Transport...*, *op. cit.*, 2009, s. 2 i nn.

<sup>65</sup> Dane: Eurostat.

<sup>66</sup> Commission Press release of 28 March 2011, MEMO/11/197.

<sup>67</sup> CE Delft, Infras, Fraunhofer ISI, *External Costs of Transport in Europe Update Study for 2008*, Delft, CE Delft, wrzesień 2011, s. 5.



tamtej kwoty należy dodać 0,9–1,9 p.p., co daje łącznie od 5 do 6% PKB krajów UE. Pod pojęciem koszt zewnętrzny rozumie się wydatki, jakie powstają w otoczeniu transportu lub na skutek jego oddziaływania bezpośredniego i pośredniego, czyli m.in. koszty wypadków, emisji CO<sub>2</sub>, ochrony środowiska, hałasu, zatorów itp. Transport drogowy jest odpowiedzialny za zdecydowaną większość całkowitych kosztów zewnętrznych – 93% (wliczając przewozy osób). Tymczasem kolej partycypuje w nich mniej niż w 2%, a transport rzeczny tylko w 0,3%.

Sektor transportu jest również ważny ze względu energetycznych i ochrony środowiska, albowiem pochłania 30% energii zużywanej w Europie i 71% oleju napędowego<sup>68</sup>.

Obecnie Unia Europejska to nie tylko jeden z podmiotów korzystających z różnorodnych rozwiązań, ale także ważny na arenie międzynarodowej twórca regulacji prawnych w tej dziedzinie. W niektórych obszarach jest niejako wyznacznikiem trendów, w innych zaś wręcz ich dyktatorem. W obecnym świecie świadczenie i korzystanie z usług transportowych, nawet poza obszarem Unii Europejskiej, jest w znacznym stopniu od niej uzależnione, chociażby poprzez fakt korzystania z usług przewoźnika unijnego lub startu z lotniska znajdującego się na jej terenie<sup>69</sup>.

---

<sup>68</sup> D. R. Troitino, *European Integration: Building Europe*, European Political, Economic and Security Issues, Nova Publishers, New York 2013, s. 299.

<sup>69</sup> Zob. więcej: M. Majewska, *Ochrona pasażerów linii lotniczych na gruncie prawa międzynarodowego i europejskiego*, [w:] K. Biskup (red.), Z. Bukowski, *Prawne, administracyjne i ekonomiczne uwarunkowania działalności lotniczej w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz 2014, s. 197–212.

### POLITYKA TRANSPORTOWA UNII EUROPEJSKIEJ W UJĘCIU TEORETYCZNYM

Rozdział drugi niniejszego opracowania koncentruje się na pojęciach „polityka” i „prawo”. Autorka dogłębnie je analizuje, weryfikując możliwość stosowania pojęcia prawa transportowego Unii Europejskiej. Systematyzuje również polityki Unii Europejskiej, a także omawia kluczowe zasady, którymi Unia Europejska kieruje się w dziedzinie transportu. Celem takiego ujęcia jest skłonienie doktryny do rozważenia poprawności używanej nomenklatury.

#### 2.1. Polityki Unii Europejskiej i ich systematyka

Słowo *polityka* wywodzi się z greckiego terminu *polis* ‘państwo, miasto’. Polityka jest nieodłącznym elementem sprawowania władzy i wiąże się z nią funkcjonowanie państwa. Pierwsze próby zdefiniowania pojęcia „polityka” można znaleźć już w dziele Arystotelesa z IV w p.n.e. o takim dokładnie tytule. Według niego polityka to działalność publiczna dla dobra wspólnego. Arystoteles uważał, że w polityce niezbędne są: wiedza, umiejętności i predyspozycje psychiczne. Politykę wiązał ściśle z *polis* oraz ze wszystkim, co odnosiło się do jego funkcjonowania.

Współcześnie występuje ogromna liczba znaczeń terminu „polityka”, a jej definicje zależą od tego, jakie elementy są akcentowane i jakie mają kluczowe znaczenie dla badacza. Istnieje polityka przedsiębiorstw, polityka szkoły czy polityka emisji pieniądza. Wszystkie one dotyczą sposobów i metod realizacji określonych celów. W ujęciu państwowym polityka to sztuka rządzenia państwem, czyli podejmowania decyzji i wykonywania zadań w określonych sferach życia publicznego. Popularna jest także definicja stworzona w I połowie XX wieku przez Maxa Webera, zgodnie z którą polityka to „dążenie do udziału we władzy lub do wywierania wpływu na podział władzy, czy to między państwami, czy też

w obrębie państwa, między grupami ludzi, jakie to państwo tworzą<sup>70</sup>”. W tym rozumieniu można więc wyodrębnić politykę zagraniczną, wewnętrzną, gospodarczą czy odnoszącą się do wybranych dziedzin życia polityczno-społecznego, tj.: transportową, handlową, monetarną, fiskalną<sup>71</sup>. Stąd też słowo *polityka* używane jest najczęściej w odniesieniu do „całokształtu działalności władzy państwowej w kształtowaniu stosunków wewnętrznych w państwie oraz jego stosunków z zagranicą”<sup>72</sup>. Z kolei definicja W. J. Jenkinsa mówi, że polityka to „zbiór powiązanych decyzji [...] dotyczących wyboru celów i środków osiągnięcia ich w określonej sytuacji”<sup>73</sup>. Ostatnia z podanych eksplikacji jest bardzo ogólna, niepozwalająca na dokładne określenie przedmiotu analizy. Znany jest również klasyczny politologiczny podział na: *polity*, *policy* i *politics*. Pierwsza kategoria odnosi się do strukturalnych (konstytutywnych lub normatywnych) aspektów polityki, druga – do zawartości i materialnej części polityki, trzecia zaś – do procesu kształtowania polityki. Każda z tych kategorii charakteryzuje się określonym wymiarem, formami występowania oraz przejawami i choć są to odrębne kategorie analityczne, to w rzeczywistości są ze sobą ściśle powiązane. Kategoria *polity* zawiera takie formy występowania, jak: konstytucja, normy, zasady i organizacje, kategoria *policy* określa zaś cele, zadania i programy. W przypadku polityki transportowej Unii Europejskiej te dwie kategorie występują w ścisłym związku, o czym szczegółowo w dalszej części rozprawy<sup>74</sup>.

Przechodząc do rozważań nad kwestią polityk Unii Europejskiej należy wskazać, że część trzecia TFUE zatytułowana została jako *Polityki i działania Unii Europejskiej*. Wskazane w niej polityki Unii Europejskiej można określić jako wyszczególnione, konkretne dziedziny współpracy. Określane są one również jako wszelkie formy aktywności instytucji Unii Europejskiej wewnątrz tego ugrupowania integracyjnego<sup>75</sup>. Warto nadmienić, że określenie to jest adekwatne nawet w sytuacji, gdy słowo *polityka* nie występuje w danym tytule<sup>76</sup>. Polityki i działania wewnętrzne określają zatem formy wewnętrznej aktywności Unii Europejskiej – w odróżnieniu od aktywności zewnętrznej (działania zewnętrzne). Systematyzacja polityk i działań jest, jak wskazuje literatura<sup>77</sup>, kwestią konwencji. Opiera się ona nie tyle na specyfice rodzajów kompetencji Unii, użytych środków prawnych

<sup>70</sup> M. Weber, *Polityka jako zawód i powołanie*, Znak, Kraków 1998, s. 56.

<sup>71</sup> G. Zając, *Wspólna polityka lotnicza Unii Europejskiej*, Państwowa Wyższa Szkoła Wschodnioeuropejska w Przemyślu, Przemyśl 2009, s. 12.

<sup>72</sup> B. Winiarski (red.), *Polityka ekonomiczna*, Wyd. AE, Wrocław 1992, s. 11.

<sup>73</sup> W. J. Jenkins, *Policy Analysis*, Martin Robertson, London 1978, s. 5.

<sup>74</sup> A. Szymański, *Zmiana polityki rozszerzenia Unii Europejskiej – ujęcie instytucjonalne*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2014, s. 35.

<sup>75</sup> A. Kuś (red.), *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2010, s. 370.

<sup>76</sup> Zob. np. E. Małuszyńska, G. Mazur, *Unia Europejska 2014+*, Difin S.A., Warszawa 2015.

<sup>77</sup> J. Barcz (red.), *Polityki Unii Europejskiej: Polityki społeczne. Aspekty prawne*, t. 27, wyd. 1, EuroPrawo, Warszawa 2010; A. Jurkowska, T. Skoczny (red.), *Polityki Unii Europejskiej: polityki sektorów infrastrukturalnych. Aspekty prawne*, t. 28, wyd. 1, Instytut Wydawniczy EuropPrawo, Warszawa 2010.

i procedur unijnych, ile przede wszystkim na powiązaniu danych dziedzin w ramach procesu tworzenia rynku wewnętrznego i pogłębiania procesu integracji europejskiej. Wraz z przedmiotowym poszerzaniem się procesu integracji europejskiej wzrasta liczba obszarów polityk objętych tym procesem, a wraz z pogłębianiem tego procesu zwiększa się zakres udziału metody unijnej (dawniej wspólnotowej) w danej polityce<sup>78</sup>.

Polityki Unii Europejskiej można podzielić zasadniczo na dwie podstawowe kategorie, tj. polityki sektorów infrastrukturalnych (wspólna polityka transportowa, polityka energetyczna, polityka komunikacji elektronicznej, sieci transeuropejskie, polityka pocztowa i audiowizualna) oraz polityki społeczne, obejmujące szereg zagadnień (polityka zatrudnienia; polityka społeczna; polityka w dziedzinie edukacji, kształcenia zawodowego, młodzieży i sportu; polityka w dziedzinie kultury; polityka w dziedzinie zdrowia publicznego; polityka ochrony konsumentów; polityka przemysłowa; polityka w dziedzinie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej; polityka w dziedzinie badań i rozwoju technologicznego oraz przestrzeni kosmicznej; polityka w dziedzinie środowiska; polityka w dziedzinie turystyki; polityka w dziedzinie ochrony ludności oraz polityka w dziedzinie współpracy administracyjnej). Za wyodrębnieniem polityk sektorów infrastrukturalnych przemawiają nie tylko szczególna regulacja warunków prowadzenia działalności gospodarczej w stosownych sektorach, lecz przede wszystkim specyficzny, infrastrukturalny charakter tej działalności, mający z reguły charakter usługowy<sup>79</sup>.

Oprócz wyżej wskazanych wyróżniamy też: politykę zagraniczną i bezpieczeństwa (mocno wyodrębnioną m.in. poprzez zamieszczenie jej w TUE, a nie TFUE), Wspólną Politykę Handlową<sup>80</sup> (tytuł II, część V TFUE), Wspólną Politykę Rolną oraz Unię Gospodarczą i Walutową.

Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa obejmuje przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (wspólna polityka w dziedzinie azylu, wspólna polityka imigracyjna).

Wspólna polityka rolna, której podstawy traktatowe zostały zawarte tytule III Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, reguluje dwa zasadnicze obszary rolnictwo i rybołówstwo.

Na unię gospodarczą i walutową składają się zaś wspólne reguły w dziedzinie konkurencji, podatków i zbliżenia ustawodawstw, polityka gospodarcza i pieniężna.

Z punktu widzenia systematyzacji polityk należy podkreślić, że Unia Europejska kształtuje zarówno polityki horyzontalne, jak i sektorowe. Polityki horyzontalne to te, które realizują określone cele za pomocą określonych instrumentów we wszystkich obszarach

<sup>78</sup> J. Barcz (red.), *Polityki Unii Europejskiej...*, *op. cit.*, s. XXVII-5.

<sup>79</sup> *Ibidem*, s. XXVII-6.

<sup>80</sup> Więcej na temat zakresu zastosowania wspólnej polityki handlowej: M. Ahlt, M. Szpunar, *Prawo Europejskie*, wyd. 5, C. H. Beck, Warszawa 2011, s. 284–285.

gospodarki, niezależnie od jej segmentu (sektora). Polityki horyzontalne mają wymiar ogólny, przekrojowy, ponadsektorowy (np. polityka ochrony środowiska, polityka przemysłowa, polityka badawczo-rozwojowa, polityka zrównoważonego rozwoju, polityka równości szans). Charakter polityk horyzontalnych mają wszystkie realizowane w ramach Unii Europejskiej polityki społeczne. Są to bowiem priorytetowe kierunki rozwoju społecznego i gospodarczego Unii Europejskiej. Upraszczając, można powiedzieć, że kiedy Unia daje fundusze na realizację konkretnych projektów, chce, aby te pieniądze niejako przy okazji pracowały na rzecz tych strategicznych obszarów.

Polityki sektorowe stanowią natomiast wiązki celów i instrumentów realizowanych w wymiarze sektorowym (np. polityka rolna, polityka transportowa, polityka energetyczna, polityka telekomunikacyjna). Polityki sektorowe są charakteryzowane zarówno poprzez szczególny przedmiot działalności (np. rolnictwo, sektor audiowizualny), jak i poprzez infrastrukturę wykorzystywaną do prowadzenia określonej działalności gospodarczej (np. energetyka, telekomunikacja, transport).

Istnieją również polityki gospodarcze powiązane z urzeczywistnieniem rynku wewnętrznego, kształtowane i prowadzone przez Unię Europejską, które to nie posiadają jednolitego charakteru prawnego. Można je charakteryzować na podstawie różnych kryteriów, niezależnie od podziału na polityki horyzontalne i sektorowe<sup>81</sup>. Niektórzy znawcy problemu, np. Dariusz Magierek (cyt. za M. Nasiłowskim), „politykę gospodarczą rozumieją jako działanie państwa lub innego organu publicznego, zmierzającą do osiągnięcia konkretnych celów społeczno-ekonomicznych w ściśle określonych warunkach i określonym horyzoncie czasu. [...] Jest sposobem działania i rozwiązywania problemów gospodarczych z punktu widzenia publicznego”<sup>82</sup>.

Przez cały okres obowiązywania Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską dominował podział tych polityk na polityki wspólne i polityki wspólnotowe.

Pierwsze od początku towarzyszyły tworzeniu rynku wewnętrznego (w pierwotnej terminologii: wspólnego rynku) i były to: Wspólna Polityka Handlowa, Wspólna Polityka Rolna i Wspólna Polityka Transportowa. Polityki te nie są kategorią prawnie jednolitą – odróżniają się charakterem oraz przynależnością do różnych kategorii kompetencji Unii. Na mocy Traktatu z Lizbony niewiele uległo zmianie w tym zakresie, a trzy wskazane polityki nadal są określane mianem wspólnych<sup>83</sup>. C. Mik uważał, że „wspólnotowe polityki wspólne są najbardziej zaawansowaną formą integracji ekonomicznej i prawnej”<sup>84</sup>. Przy

<sup>81</sup> A. Jurkowska, T. Skoczny, *Polityki Unii europejskiej: polityki sektorów infrastrukturalnych. Aspekty prawne*, t. 28, wyd. 1, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2010, s. XXVIII-8,9.

<sup>82</sup> D. Magierek, *Kompetencje Unii Europejskiej w zakresie polityki społecznej*, [w:] R. Gabryszak, D. Magierek (red.), *Europejska polityka społeczna*, Delfin, Warszawa 2011, s. 8.

<sup>83</sup> Barcz J. (red.), *Polityki Unii Europejskiej: Polityki społeczne. Aspekty prawne*, t. 27, wyd. 1, EuroPrawo, Warszawa 2010.

<sup>84</sup> J. Galster, C. Mik, *Podstawy europejskiego prawa wspólnotowego. Zarys wykładu*, Toruń 1998, s. 205

zachowaniu konkurencji uregulowano w nich bowiem maksymalne kwantum elementów pozwalających na korzystne i jednolite sterowanie wycinkowymi procesami gospodarczymi<sup>85</sup>.

## 2.2. Polityka transportowa jako jedna z polityk Unii Europejskiej.

### Pojęcie i kluczowe zasady

Odnosząc się do uzupełniającej tezy pracy, wskazującej na możliwość posługiwania się pojęciem prawa transportowego Unii Europejskiej, a nie jedynie polityki transportowej Unii Europejskiej, zasadnym jest przeanalizowanie pojęcia „polityki transportowej”. Na wstępie należy podkreślić, że termin „polityka transportowa” nie jest w literaturze przedmiotu jednolicie określany.

Aby go zdefiniować, należy scharakteryzować dwa pojęcia, tzn. pojęcie transportu (co uczyniono w poprzednim podrozdziale) oraz pojęcie polityki (omówione powyżej). Z każdym z tych pojęć mamy do czynienia od początku istnienia stosunków międzyludzkich.

Istnieje wiele definicji polityki transportowej. Według A. Predöhl jest to kształtowanie transportu przez publiczno-prawne organizacje i instytucje. Ma ona na celu dostosowanie proporcji rozwoju transportu do potrzeb wynikających z założeń ogólnego rozwoju gospodarki narodowej oraz pobudzanie rozwoju gospodarczego w określonym kierunku<sup>86</sup>. F. Bissig uważa zaś, że na politykę transportową składa się całokształt oddziaływań państwa na proces przewozowy w celu zachowania jedności transportu. Ta jedność zachowana jest wówczas, gdy podział zadań przewozowych pomiędzy gałęzie transportu gwarantuje realizację potrzeb przewozowych i jednocześnie odpowiada technicznym oraz ekonomicznym predyspozycjom poszczególnych przewoźników<sup>87</sup>. Według C. Piratha polityka transportowa państwa polega na „dbaniu o to, by transport służył utrzymaniu państwa i jego gospodarki, przez rozbudowę i rozwój urządzeń przewozowych. Celem polityki transportowej jest stworzenie doskonałej harmonii między popytem i podażą usług transportowych”<sup>88</sup>. Zdaniem J. Tinbergena „celem polityki transportowej jest maksymalizacja zysku w skali

i nn., [cyt. za:] J. Sozański, *Prawo Unii Europejskiej. Analiza krytyczna systemu i doktryny*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2014, s. 512.

<sup>85</sup> G. Falkoner, P. Müller (eds.), *EU Policies in a Global perspective. Shaping or taking international regimes?*, New York 2013, [w:] J. Sozański, *Prawo Unii Europejskiej. Analiza krytyczna systemu i doktryny*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2014, s. 512.

<sup>86</sup> A. Predöhl, *Verkehrspolitik*, Göttingen 1958, s. 7, [cyt. za:] W. Grzywacz, *Podstawy teoretyczne polityki transportowej*, [w:] W. Grzywacz, K. Wojewódzka-Król, W. Rydzkowski (red.), *Polityka transportowa*, Gdańsk 2003, s. 9.

<sup>87</sup> F. Bissig, *Verkehrspolitik. Einige Einführung*, Berlin 1956, s. 1, [cyt. za:] W. Grzywacz, *Podstawy teoretyczne polityki...*, *op. cit.*, s. 9.

<sup>88</sup> C. Pirath, *Die Grundlagen der Verkehrswirtschaft*, Berlin 1934, s. 1–3, [cyt. za:] W. Grzywacz, *Polityka transportowa*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 1991, s. 18.



działu transportu oraz stworzenie dostępności usług transportowych dla reszty gospodarki narodowej w sposób ciągły i w odpowiednich rozmiarach”<sup>89</sup>. Nieco odmiennie widzi te kwestię F. Gronowski, który twierdzi, że „polityka transportowa to działanie w określonych kierunkach na istniejący system transportowy przez organa gospodarczo-administracyjne państwa, przy użyciu środków ekonomicznych i pozaekonomicznych”<sup>90</sup>. Podobnie definiuje ją R. Bauer, według którego: „polityka transportowa to realna działalność państwa w sferze transportu”<sup>91</sup>, oraz A. Piskozub, dla którego polityka transportowa to działalność „kształtującą rzeczywistość gospodarczą na podstawie wskazań teorii, jaką niesie ekonomika transportu”<sup>92</sup>. Inna jeszcze definicja<sup>93</sup> wskazuje, że polityka transportowa to skoordynowane i planowe działanie władz państwa bądź innej organizacji międzynarodowej, których głównym założeniem jest dążenie do poprawienia jakości świadczenia usług z zakresu szeroko pojętego transportu (lądowego, morskiego lub powietrznego). Podniesienie standardu transportu na określonym terytorium bądź w obrębie danej organizacji może być celem samym w sobie lub stanowić jedynie środek do osiągnięcia długofalowych rezultatów, tj. poprawy stanu gospodarki wewnętrznej, zwiększenia obrotów z handlu bądź chęci zaspokojenia społecznego zapotrzebowania na sprawny transport.

Uwzględniając powyższe definicje, można powtórzyć za A. Grzelakowskim<sup>94</sup>, że polityka transportowa jest jedną z form regulacji systemów transportowych. Stanowiąc o istocie i ramach formalno-prawnych nieautonomicznego, publicznego subsystemu regulacji, a jednocześnie będąc podstawową metodą i formą działania, jak też instrumentem wykonawczym tegoż subsystemu, polityka transportowa współokreśla zarazem charakter i strukturę typowego dla niego mechanizmu regulacyjnego. Mechanizm ten oparty jest głównie na decyzjach organów władzy rządowej lub ponadnarodowej (np. organów UE) i funkcjonuje jako układ typowo dynamiczny, w którym z jednej strony występuje zbiór procesów podejmowania decyzji, dotyczących rozwoju i kształtowania systemu transportowego zgodnie z wizją oraz przyjętym układem celów określonych przez podmioty centralne odpowiedzialne za ten sektor gospodarki, z drugiej zaś – zbiór przepisów wiążących się

<sup>89</sup> W. Grzywacz, *Polityka transportowa*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 1991, s. 19, [cyt za:] J. Tinbergen, *Economic Policy: Principles and Design*, Amsterdam 1956, s. 91.

<sup>90</sup> A. Piskozub, *Ekonomika transportu – podstawy metodologiczne*, WKiŁ, Warszawa 1975, s. 205, [cyt. za:] F. Gronowski, *Postawy działanie polityki komunikacyjnej państwa w zakresie tworzenia systemów transportowych*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Szczecińskiej – Ekonomika”, nr 6, Szczecin 1960, s. 124.

<sup>91</sup> R. Bauer, *Dylematy polityki transportowej*, [w:] *Transport u progu XXI wieku*, red. J. Ostaszewski, Katedra Polityki Gospodarczej, Warszawa 2000, s. 28.

<sup>92</sup> A. Piskozub, *Ekonomika transportu...*, *op. cit.*, s. 206.

<sup>93</sup> Materiały do wykładów prof. zw. dr. hab. Włodzimierza Rydzkowskiego, Uniwersytet Gdański, luty 2005.

<sup>94</sup> A. S. Grzelakowski, M. Matczak, A. Przybyłowski, *Polityka transportowa Unii Europejskiej oraz jej implikacje dla systemów transportowych krajów członkowskich*, Wydawnictwo Akademii Morskiej w Gdyni, Gdynia 2008, s. 34.



z realizacją podjętych decyzji, prawidłowym monitorowaniem procesów realizacyjnych, ich korektą itp.<sup>95</sup>

Jednocześnie, powracając do klasycznego politologicznego podziału polityk, należy zaznaczyć, że Wspólna Polityka Transportowa, nazwana w traktacie *common policy* zawiera zarówno elementy kategorii *policy*, takie jak: strategie, programy, cele zasady, ale również elementy kategorii *polity*, jak: normy, organizację, zasady proceduralne i instytucje. Warto dodać, że komponenty każdej z nich znajdują odzwierciedlenie w niniejszej pracy.

Przechodząc do definicji Wspólnej Polityki Transportowej, trzeba podkreślić, że choć nazwana *expressis verbis* wspólną polityką transportową (ang. *common policy*), w rzeczywistości wskazywała cechy polityki zarówno wspólnej, jak i wspólnotowej (ang. *community policy*), gdyż na mocy brzmienia art. 70 TWE jej cele realizowane były przez państwa członkowskie. Polityka transportowa Unii Europejskiej miała ten sam charakter na gruncie TWE i ma na gruncie TFUE – głównie z uwagi na znaczenie zastrzeżonych dla UE (instytucji UE) kompetencji do kształtowania wspólnych reguł, mających zastosowanie do transportu międzynarodowego w ramach Unii oraz do kształtowania reguł kabotażu. Zastrzeżenie to zostało usunięte w Traktacie z Lizbony z art. 90 TFUE, który w obecnym brzmieniu mówi w sposób jasny jedynie o realizacji celów traktatów w odniesieniu do uregulowań w kwestii transportu w ramach wspólnej polityki transportowej. Inaczej rzecz ujmując, w gestii polityki transportowej (ale również polityki rolnej i rybołówstwa, poza zachowaniem morskich zasobów biologicznych) w Traktacie z Lizbony wskazano prawdziwą naturę kompetencji Unii Europejskiej w zakresie tej polityki sektorowej. Próbując wyjaśnić sygnalizowaną tu wątpliwość co do natury tejże polityki, trzeba wrócić do roku 1992, kiedy to Komisja Europejska w komunikacie SEC (92) 1990, zaprezentowała koncepcję zakresu kompetencji wyłącznych. Komisja stwierdziła wówczas, że „z prawnego punktu widzenia wyłączność kompetencji Wspólnoty charakteryzuje się dwoma elementami”: elementem funkcjonalnym, tj. obowiązkiem Wspólnoty do działania w wyniku uznania jej za jedyny podmiot odpowiedzialny za realizację pewnych zadań, oraz elementem materialnym, polegającym na utracie przez państwa możliwości samodzielnego działania. Komisja odwołała się do nieznanego traktatowi (ani w ówczesnym, ani w obecnym jego kształcie) pojęcia bloków kompetencji wyłącznych i zaliczyła do nich m.in. istotne elementy polityki transportowej (takie jak art. 81 (1) (a) i (b)). Jednocześnie wskazywała na brak możliwości utożsamiania granic tych bloków z granicami polityk, do których się one odnosiły. Przykładowo, wskazywała, że na podstawie istnienia wyłącznej kompetencji w zakresie wspólnych organizacji rynków rolnych nie można wnioskować, że Wspólnota jest wyłącznie kompetentna w zakresie rolnictwa. W ocenie Komisji pewne środki miałyby zostać objęte wyłącznością z uwagi na to, że są niezbędne do realizacji wspólnego rynku,

<sup>95</sup> *Ibidem.*

inne owej wyłączności nie musiałyby mieć zagwarantowanej. Stanowisko Komisji było jednak w tej materii niespójne, ponieważ z jednej strony twierdziła ona, że w pewnych sytuacjach zobowiązaniu Wspólnoty do działania (uważanemu przez Komisję za dające podstawy kompetencji wyłącznej) nie towarzyszy wola pozbawienia państwa członkowskiego prawa działania, z drugiej jednak – zanegowała ona jeden ze wskazanych przez siebie elementów wyłączności, tj. element materialny<sup>96</sup>.

Reasumując, należy stwierdzić, że pomimo iż w 1992 roku Komisja wymieniła transport jako kompetencję wyłączną, niekwestionowaną zasługą Traktatu z Lizbony (wcześniej zaś traktatu konstytucyjnego) jest naprawienie tego błędu i wskazanie go jako aspektu objętego kompetencjami dzielonymi. Faktem jest, że w dziedzinie tej wydano bardzo dużo aktów prawa wtórnego, które skutkują wyłączeniem kompetencji, ale jest to wyłączenie wtórne, właśnie wynikające z aktywności prawodawczej Unii. W ocenie prof. Przemysława Saganka teza o wyłączności kompetencji Wspólnoty w tym zakresie raczej ośmieszała Komisję, niż odpowiadała rzeczywistości. Zdaniem autora, zbliżanie prawa w ramach realizacji rynku wewnętrznego mogłoby nastąpić nawet kilkadziesiąt lat po wprowadzeniu tej kompetencji do traktatu, stąd też nikt rozsądny nie może twierdzić, że państwa mają przez te kilkadziesiąt lat powstrzymać się z regulacją tej materii<sup>97</sup>.

Niemniej warto zauważyć, iż chociaż transport to polityka unijna, zdaniem ekspertów<sup>98</sup> niejednokrotnie mamy w tej dziedzinie problem z krzyżowaniem się kompetencji dzielonych Unii Europejskiej i wyłączonych kompetencji państw członkowskich, co nastrocza wiele problemów i jest przedmiotem postępowań przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Niemniej jednak warto zauważyć, iż chociaż transport to polityka unijna, zdaniem ekspertów<sup>99</sup> niejednokrotnie mamy w tej dziedzinie problem z krzyżowaniem się kompetencji dzielonych Unii Europejskiej i wyłączonych kompetencji państw członkowskich, co nastrocza wiele problemów i jest przedmiotem postępowań przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Jak już zaznaczono, podstawy prawne polityki transportowej zostały określone w Tytule VI Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (art. 90–100 TFUE). Artykuł 100 TFUE jest niezwykle pomocny również do tworzenia definicji polityki transportowej z perspektywy rodzajowej, albowiem w swojej treści ogranicza on stosowa-

<sup>96</sup> P. Saganek, *Komentarz do art. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, [w:] A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, t. 1, Lex Wolters Kluwer Business, Warszawa 2012, s. 188.

<sup>97</sup> P. Saganek, *Komentarz do art. 4 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, [w:] A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu...*, op. cit., s. 207.

<sup>98</sup> Np. wywiad z Łukaszem Mieszkowskim, pracownikiem Stałego przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej w Brukseli, Wydział ds. polityki transportowej, z dnia 9.05.2016 r., w zasobach autorki.

<sup>99</sup> Np. Łukasz Mieszkowski, Stałe przedstawicielstwo Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej w Brukseli, Wydział ds. polityki transportowej, wywiad z dnia 9.05.2016.

nie przepisów Tytułu VI TFUE do: transportu lądowego (drogowego i kolejowego), wodnego transportu śródlądowego, transportu morskiego i lotniczego, które to zostały zdefiniowane w pierwszym podrozdziale niniejszej pracy. Pozostałe – inne rodzaje transportu – zostały poddane reżimowi przepisów z Tytułu XVI części III dotyczącego Sieci Transeuropejskich.

Należy także podkreślić, że na kształt polityki transportowej i jej wdrażanie wpływ mają jednak również przepisy prawa międzynarodowego publicznego (konwencje bilateralne, umowy międzynarodowe), wiążące Unię Europejską oraz jej państwa członkowskie. Unia Europejska nie jest bowiem samotną wyspą, a obecne uregulowania polityczno-gospodarcze wymuszają współpracę międzynarodową na każdej praktycznie płaszczyźnie. O tym aspekcie więcej w rozdziale czwartym oraz podrozdziale piątym, poświęconym wzajemnej relacji prawa międzynarodowego i europejskiego w dziedzinie transportu.

W obszarze polityki transportowej Unia Europejska kieruje się też określonymi zasadami: zasadami prawnymi, zasadami ustrojowymi czy zasadami podstawowymi i innymi<sup>100</sup>. W niniejszym podrozdziale szczególną uwagę czytelnika zwrócić należy przede wszystkim na owe zasady prawa Unii Europejskiej, a także na zasady polityki określone w konkretnych dokumentach.

Zgodnie z definicją prezentowaną w piśmiennictwie do ogólnych zasad prawnych zaliczają się te podstawowe przepisy niepisane wspólnotowego prawa pierwotnego, które stanowią integralną część samego porządku prawnego Unii Europejskiej, albo które są wspólne porządkom prawnym państw członkowskich. Zasadniczo można rozróżnić ogólne zasady prawa wspólnotowego w wąskim rozumieniu, a mianowicie te, które rozwinęły się wyłącznie z ducha i systemu traktatów UE oraz odnoszą się do szczególnych problemów prawa wspólnotowego, oraz takie ogólne zasady prawne, które są wspólne porządkom prawnym i konstytucyjnym państw członkowskich<sup>101</sup>.

W literaturze<sup>102</sup> można się spotkać z wieloma próbami dokonania podziału zasad prawa Unii Europejskiej, jednakże najbardziej klarowny, jasny i czytelny wydaje się podział następujący<sup>103</sup>:

- zasady wynikające z prawa międzynarodowego: solidarności (*pata sunt servanda*) oraz ochrony praw podstawowych,
- zasady ogólne wspólne dla porządków prawnych państw członkowskich: pewności

<sup>100</sup> A. Kuś (red.), *Prawo Unii Europejskiej...*, *op. cit.*, s. 85 i nn.

<sup>101</sup> J. Barcik, A. Wentkowska, *Prawo Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2011, s. 82.

<sup>102</sup> A. Kuś (red.), *Prawo Unii Europejskiej...*, *op. cit.*, s. 85; J. Barcik, A. Wentkowska, *Prawo Unii Europejskiej...*, *op. cit.*, s. 81; M. Paszkowska, K. Czubocho, *Ogólne zasady prawa w systemie prawnym Unii Europejskiej*, *Zeszyty Naukowe Zakładu Europeistyki Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie*, 2/2007, 4, s. 118–119.

<sup>103</sup> J. Sozański, *Ogólne zasady prawa a wartości Unii Europejskiej (po traktacie z Lizbony) – studium prawnoporównawcze*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012, s. 94–142.

prawa, dobrej administracji, subsydiarności i proporcjonalności,

- zasady prawa unijnego wynikające z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej: pierwszeństwa, efektywności, jednolitości, niezależności proceduralnej, bezpośredniego stosowania i bezpośredniej skuteczności.

W swojej działalności na każdej płaszczyźnie Unia Europejska kieruje się wszystkimi wyżej wspomnianymi zasadami, jednakże niektóre z nich są szczególnie widoczne w konkretnych dziedzinach. Tak też dzieje się w obszarze transportu.

W dziedzinie polityki transportowej Unia Europejska kieruje się przede wszystkim zasadą subsydiarności (inaczej pomocniczości), której zastosowanie wynika z faktu przypisania tejże polityki do kompetencji dzielonych (stanowi granicę kompetencji dzielonych). W aktualnym stanie prawnym definicję *sensu stricto* zasady subsydiarności zawiera art. 5 akapit 3 TUE. Stanowi on, że: „Zgodnie z zasadą pomocniczości, w dziedzinach, które nie należą do jej kompetencji wyłącznej, Unia podejmuje działania, tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą być osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii”. Istota tej zasady polega na samoograniczeniu, albowiem w dziedzinach, które nie należą do kompetencji wyłącznej Unii, może ona podejmować działania tylko wtedy i wyłącznie w takim zakresie, w jakim cele prowadzonych działań nie mogą być zrealizowane samodzielnie przez państwa członkowskie zarówno na poziomie centralnym, regionalnym, jak i lokalnym, a Unia – z uwagi na ich rozmiar i skutki – może je lepiej zrealizować<sup>104</sup>.

Zasada subsydiarności była początkowo zasadą *stricte* starego prawa wspólnotowego w obszarze polityki ochrony środowiska (art. 130 traktatu Rzymskiego). W 1992 roku wprowadzono ją do Traktatu o Unii Europejskiej, zwanego traktatem z Maastricht, oraz na jego mocy do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Rozwiązania zaproponowane w Traktacie z Lizbony wprowadziły kilka nowych elementów w zakresie definicji i stosowania omawianej zasady. Przede wszystkim nowością jest uwzględnienie jej regionalnego i lokalnego wymiaru. W art. 5 ust. 3 TUE w wersji przyjętej w Traktacie z Lizbony jest mowa o osiągnięciu danych celów nie tylko przez państwa członkowskie, ale także – co zostało wyrażone wprost – na poziomach regionalnym i lokalnym. Przepisy art. 5 ust. 3 zostały doprecyzowane w Protokole w sprawie stosowania zasady pomocniczości i proporcjonalności<sup>105</sup>, w którym zobowiązano Komisję do konsultowania „wymiaru regionalnego i lokalnego” przygotowywanego aktu prawnego oraz zwrócono uwagę na celowość konsultowania przez parlamenty narodowe przygotowywanej uzasadnionej

<sup>104</sup> M. Muszyński, D. E. Harasimiuk, M. Kozak, *Unia Europejska. Instytucje, polityki, prawo*, Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2012, s. 64.

<sup>105</sup> *Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności*, Dz.U. L, 30.03.2010.

opinii z „parlamentami regionalnymi mającymi kompetencje prawodawcze”. Dla efektywności tych postanowień istotne znaczenie mają gwarancje procesowe, stąd w protokole podkreślono, że zasada pomocniczości stanowi postawę przy badaniu legalności aktów prawnych Unii oraz, co stanowi nową regulację, przyznaje Komitetowi Regionów prawo wnoszenia skargi „w odniesieniu do aktów prawodawczych, do których przyjęcia TFUE wymaga jego konsultacji”<sup>106</sup>.

Utrzymano zasadę, że pomocniczość odgrywa rolę jedynie w odniesieniu do spraw, które nie należą do kompetencji wyłącznych Unii. Tak więc w samej definicji zasady subsydiarności wyznaczono jednocześnie dwa ograniczenia jej stosowania. Pierwsze polega na wyłączeniu spod działania zasady subsydiarności tej sfery kompetencji, która należy do wyłącznych uprawnień Wspólnoty. Oznacza to, że zasada subsydiarności ogranicza się do obszaru kompetencji wspólnych, gdzie Wspólnota konkuruje z państwami członkowskimi. Wynika to z podziału na wyłączne uprawnienia organów wspólnotowych i uprawnienia konkurencyjne organów i państw członkowskich. W przypadku stwierdzenia wyłączności kompetencji Wspólnot w danym obszarze regulacji zgodnie z art. 5 akapitem 2 TWE zasada subsydiarności – jako metoda rozstrzygania sporu kompetencyjnego – nie będzie miała zastosowania.

W zakresie polityki transportowej zastosowanie znajduje również tzw. *zasada/klauzula standstill*. Zasada ta zakazuje krajowi członkowskiemu wypłacania zgłoszonej wcześniej pomocy publicznej, zanim nie zatwierdzi jej Komisja Europejska. Zasadnicza regulacja w tym zakresie znalazła się w art. 107–108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 108 tego Traktatu udzielenie przedmiotowej pomocy wymaga zgody Komisji Europejskiej, która władna jest zdecydować o zniesieniu lub zmianie przyznanej pomocy. Istota tej zasady oparta jest na założeniu, że niezakłócona konkurencja oraz wolność gospodarcza to priorytetowe cele, które są realizowane w ramach Unii Europejskiej. Filozofia działalności Unii Europejskiej zakłada, że udzielanie pomocy prywatnym podmiotom ze środków publicznych powinno być dopuszczalne wyjątkowo. Trudno bowiem wyobrazić sobie sytuację, aby w warunkach gospodarki rynkowej można było interweniować w procesy gospodarcze w sposób dowolny bez uszczerbku dla funkcjonowania wolnej konkurencji.

Zasada ta jest niezwykle często podłożem sporów na linii państwo członkowskie – Unia Europejska. Konkretnym przykładem z polskiego podwórka w dziedzinie polityki transportowej jest chociażby przypadek z grudnia 2012 roku. 30 listopada 2012 roku zarząd PLL LOT przekazał do Ministra Skarbu Państwa wnioski o udzielenie pomocy publicznej w formie pożyczki na ratowanie zagrożonej upadłością spółki. Pomoc ta 13 grudnia 2012 roku uzyskała pozytywną opinię UOKiK, a następnie 14 grudnia 2012 roku została notyfikowana

<sup>106</sup> A. Dobek, *Zasada subsydiarności w Traktacie z Lizbony*, [w:] *Wrocławskie Studia Erazmiańskie: Zeszyty Studenckie II*, Wrocław 2009, s. 179–184.



Komisji Europejskiej. 20 grudnia 2012 roku Minister Skarbu Państwa udzielił spółce pomocy publicznej, wypłacając transzę pożyczki w wysokości 400 mln złotych. Ponieważ planowana pomoc nie została zatwierdzona w formie decyzji przez Komisję Europejską, zaistniało realne ryzyko do uznania jej za nielegalną. Szczęśliwie dla Polski w maju 2013 roku Komisja Europejska warunkowo zatwierdziła krótkoterminową pożyczkę udzieloną przez polski rząd na ratowanie PLL LOT, uznając ją za zgodną z unijnymi zasadami pomocy państwa z uwagi na okoliczność, że pomocy udzielono na określony czas i w określonym zakresie<sup>107</sup>.

Ze względu na swój charakter transport jest dziedziną gospodarki daleko wychodzącą poza granice państwowe, stąd niezwykle istotna wydaje się zasada jednolitego stosowania, które to stanowi fundamentalny wymóg unijnego porządku prawnego. Moc obowiązująca traktatów oraz ich środków wykonawczych nie może, zgodnie z brzmieniem tej zasady, być różna w państwach członkowskich ze względu na obawę utrudniania osiągnięcia celów określonych przez traktaty. Niemniej to właśnie jednolite stosowanie, zwłaszcza w zakresie środków wykonawczych, stanowi duży problem w krajach członkowskich Unii Europejskiej (co zostanie rozwinięte w rozdziale 6) i jest źródłem dodatkowych zmartwień oraz obiektem prac Komisji. Istnieje bowiem wiele rozbieżności pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie interpretacyjnym, które wynikają z wielu często pozaprawnych czynników (o czym również w kolejnych rozdziałach).

Omówione wyżej zasady są zaliczane do ogólnego katalogu zasad prawnych Unii Europejskiej. Polityka transportowa, jak zostanie to wykazane w rozdziale historycznym, od początku zajmuje szczególne miejsce w polityce społeczno-gospodarczej Unii Europejskiej i już w latach 60. ubiegłego wieku w istotnym dokumencie konkretyzującym zasady polityki transportowej, tj. w Memorandum Schausa, wypracowano podstawowe zasady tejże polityki, określone w sposób bardziej szczegółowy niż tylko jako ogólne zasady prawa czy też zasady instytucjonalne<sup>108</sup>. Do dziś dnia zasady te nie uległy większym zmianom i stanowią katalog konkretnych, przypisanych jedynie do danej polityki zasad. Działania unijne w dziedzinie transportu opierają się więc na:

- wolnej i uczciwej, ale kontrolowanej konkurencji,
- wolności wyboru środka transportu przez użytkownika,
- równym traktowaniu przez władze środków transportowych i przewoźników,
- finansowej i handlowej niezależności przedsiębiorstw transportowych,
- idei wspólnotowej koordynacji inwestycji w infrastrukturę transportową.

Warto zwrócić uwagę, że polityka transportowa Unii Europejskiej jest również jedną z polityk, których funkcjonowanie jest ściśle powiązane z innymi politykami. Dostrze-

<sup>107</sup> P. Ryś, *Dlaczego o dopuszczalności pomocy publicznej udzielonej przez polski rząd polskim liniom lotniczym LOT S.A. stojącym na skraju bankructwa decyduje Komisja Europejska?*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego”, 2013, Seria Prawnicza, z. 78, s. 148–163.

<sup>108</sup> Więcej o dokumencie w rozdziale 3.



galny jest zwłaszcza ogromny wpływ polityki środowiskowej czy też klimatycznej na tę właśnie politykę, co odróżnia ją od innych polityk europejskich. Odzwierciedlają to chociażby założenia i główne kierunki unijnej polityki transportowej o których mowa będzie w kolejnym podrozdziale.

### 2.3. Główne założenia i kierunki rozwoju unijnej polityki transportowej

W poprzednich podrozdziałach zostało opisane znaczenie transportu w Unii Europejskiej – zarówno w aspekcie ekonomicznym, jak i społecznym. W tym miejscu będą przedstawione najważniejsze założenia i kierunki unijnej polityki transportowej, natomiast w dalszej części pracy akcent zostanie położony na proces ich realizacji w praktyce.

W komunikacie *Europa efektywnie korzystająca z zasobów*<sup>109</sup> oraz w *Planie na rzecz efektywności energetycznej z 2011 roku*<sup>110</sup> jako główny cel europejskiej polityki transportowej wskazano ustanowienie takiego systemu transportowego, który będzie stanowił podstawę postępu gospodarczego w Europie, wzmacniał konkurencyjność i oferował usługi w zakresie mobilności o wysokiej jakości, przy oszczędnym gospodarowaniu zasobami. Transport powinien zużywać mniej energii, lepiej korzystać z nowoczesnej infrastruktury i ograniczać negatywny wpływ na środowisko oraz zasoby naturalne<sup>111</sup>. Cele systemu transportowego jako całości w wymiarze europejskim są zawarte w dokumencie *Biała księga w sprawie przyszłości sektora transportowego do 2050 r. Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu*<sup>112</sup>, opracowanym w marcu 2011 roku przez Komisję Europejską. W swojej wizji Komisja określa cel w zakresie zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 60% w 2050 roku w stosunku do poziomów z 1990 roku, bez hamowania rozwoju sektora transportu i niweczenia wysiłków na rzecz mobilności, a także ustala cel przejściowy w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych o 20% w 2030 roku w stosunku do poziomów z 2008 roku. Podkreśla jednak, że z powodu znaczącego wzrostu poziomu emisji sektora transportu w ostatnich dwóch dziesięcioleciach cel na rok 2030 nie zahamuje wzrostu poziomu emisji o 8% w stosunku

<sup>109</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Europa efektywnie korzystająca z zasobów – inicjatywa przewodnia strategii Europa 2020*, Komisja Europejska, Bruksela 26.01.2011, COM (2011) 21.

<sup>110</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Plan na rzecz efektywności energetycznej z 2011 r.*, Komisja Europejska, Bruksela, 8.03.2011, COM (2011) 109.

<sup>111</sup> Biała księga: *Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu*, Bruksela, 4.02.2009, KOM (2009) 44, wersja ostateczna, s. 6

<sup>112</sup> *Ibidem*, s. 6 i nn.

do poziomu z 1990 roku, i przyznaje, że system transportowy nie ma jeszcze zrównoważonego charakteru. Zakłada to zerwanie zależności systemu transportowego od ropy bez naruszania jego wydajności; w praktyce sektor transportu powinien korzystać z energii w sposób bardziej ograniczony i czystszy ekologicznie, lepiej eksploatować nowoczesną infrastrukturę i zmniejszać swoje oddziaływanie na środowisko oraz dziedzictwo przyrodnicze. Szczegóły tej wizji sektora transportu przyszłości Komisja przedstawiała w ramach dziesięciu celów:

- zmiana proporcji przewozów między gałęziami transportu, ze szczególnym uwzględnieniem poprawy jakości usług transportowych; stymulacja przewozów w transporcie kolejowym, żegludze morskiej i transporcie lotniczym oraz integrowanie wszystkich gałęzi transportu (m.in. preferowanie przewozów transportu intermodalnego); w odniesieniu do drogowego transportu towarów – przeniesienie 30% frachtu do transportu kolejowego lub wodnego do 2030 roku i ponad 50% do 2050 roku;
- trzykrotne zwiększenie długości istniejącej sieci kolejowej dużej prędkości do 2030 roku i przeniesienie na tory znaczącej części średniodystansowego transportu pasażerskiego w 2050 roku;
- zmniejszenie o połowę liczby samochodów o napędzie konwencjonalnym w transporcie miejskim do 2030 roku; eliminacja ich z miast do 2050 roku; osiągnięcie zasadniczo wolnej od emisji CO<sub>2</sub> logistyki w dużych ośrodkach miejskich do 2030 roku;
- osiągnięcie poziomu 40% wykorzystania paliwa niskoemisyjnego w lotnictwie do 2050 roku, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju; ograniczenie emisji z morskich paliw płynnych o 40% (a w miarę możliwości o 50%) również do 2050 roku;
- stworzenie do 2030 roku w pełni funkcjonalnej ogólnounijnej multimodalnej sieci bazowej TEN-T, zaś do 2050 roku osiągnięcie wysokiej jakości i przepustowości tej sieci, jak również stworzenie odpowiednich usług informacyjnych;
- uruchomienie multimodalnej „sieci podstawowej” TEN-T, w pełni funkcjonalnej w UE w 2030 roku, wraz z siecią wysokiej jakości i o dużej przepustowości w 2050 roku;
- wydajne wykorzystanie transportu i infrastruktury dzięki zastosowaniu lepszych systemów zarządzania ruchem i informacji (np. ITS, SESAR, ERTMS, SafeSeaNet, RIS);
- wykorzystywanie samochodów ciężarowych do transportu towarów na bliskie i średnie odległości (do około 300 km)<sup>113</sup>;
- do 2050 roku osiągnięcie prawie zerowej liczby ofiar śmiertelnych w transporcie drogowym. Zgodnie z powyższym UE dąży do zmniejszenia o połowę ofiar wypadków

<sup>113</sup> Z danych Eurostatu wynika, że ponad połowa wszystkich towarów (wagowo) w transporcie drogowym przewożona jest na odległości poniżej 50 km, zaś ponad trzy czwarte – na odległości poniżej 150 km.

drogowych do 2020 roku. Zagwarantowanie, aby UE była światowym liderem w zakresie bezpieczeństwa i ochrony w odniesieniu do wszystkich rodzajów transportu;

- przejście na pełne zastosowanie zasad „użytkownik płaci” i „zanieczyszczający płaci” oraz zaangażowanie sektora prywatnego w celu eliminacji zakłóceń, w tym szkodliwych dotacji, wytworzenia przychodów i zapewnienia finansowania przyszłych inwestycji w dziedzinie transportu<sup>114</sup>.

Jak obrazuje to powyższe wyliczenie, większość z celów to te długoterminowe, co wynika z natury transportu, których realizacja zweryfikowana zostanie dopiero za wiele lat. Na obecnym etapie możemy pokusić się jedynie o ocenę aktualnego procesu tej realizacji i ocenę realności przyjętych założeń. Transport, jak już bowiem niejednokrotnie wspomniano, to złożony system, który opiera się na interakcjach zachodzących między infrastrukturą, pojazdami, technologiami informacyjnymi, przepisami oraz zruchowaniami. Wszystkie te elementy muszą stanowić część jednej wizji na rzecz zmiany.

Warto jednak wskazać, że po wielu latach od rozpoczęcia przez Komisję Europejską procesu liberalizacji w sektorze transportu, Unia Europejska osiągnęła znaczne sukcesy w tej dziedzinie (choć obecnie zdaje się podążać w kierunku przeciwnym liberalizacji, o czym więcej w rozdziale 6). Nadal jednak pozostaje wiele do zrobienia, a co więcej na bieżąco diagnozowane są też nowe problemy (m.in.: kongestie, zanieczyszczanie powietrza, prawa użytkowników), które oczywiście istniały wcześniej, jednak miały wtedy drugoplanowe znaczenie wobec priorytetowego zadania liberalizacji sektora. Warto podkreślić, iż owe nowe wyzwania są realizowane na innych płaszczyznach niż wcześniej prowadzona polityka transportowa. O ile wcześniej działania koncentrowały się przede wszystkim na problemach poszczególnych gałęzi transportu, to obecnie Komisja Europejska projektuje swoje działania na bazie segmentów transportu, czyli transport na średnie odległości, dalekie odległości i transport miejski. Jak już zaznaczono, jest to powiązane z dostrzeganiem odmiennych niż dotychczas problemów dla sektora transportu i poszukiwaniem środków rozwiązywania tak określonych wyzwań. Mamy więc do czynienia ze swojego rodzaju przeniesieniem punktu ciężkości w polityce transportowej Unii Europejskiej z podejścia sektorowego na podejście horyzontalne. Nie oznacza to oczywiście zarzucenia dalszych inicjatyw i działań w ramach poszczególnych sektorów transportu, jednakże zostały one przesunięte na drugi plan wobec konieczności poszukiwania kompleksowych rozwiązań dla określonych problemów horyzontalnych, odnoszących się do całej polityki transportowej<sup>115</sup>.

<sup>114</sup> T. Ambroziak, D. Pyza, *Rola infrastruktury w aspekcie zrównoważonego systemu transportu*, „Prace Naukowe Politechniki Warszawskiej”, Transport, 2012, z. 86, s. 6–7; biała księga transportu, *Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportowego*, Urząd Publikacji Europejskiej, Luksemburg 2011, s. 9.

<sup>115</sup> A. Jaskulski, *Założenia polityki transportowej Unii Europejskiej w XXI wieku. Uwarunkowania, wyzwania, strategie działania*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, 2013, nr 7, s. 281.

W procesie otwierania rynków transportowych jest również istotne – jak podkreśla się w celach wspólnej polityki transportowej – utworzenie uczciwych warunków konkurencji dla poszczególnych rodzajów transportu, jak i pomiędzy ich rodzajami. Z tego powodu harmonizacja krajowych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych, w tym istniejących warunków technologicznych, społecznych i podatkowych, nabiera stopniowo coraz większego znaczenia<sup>116</sup>, a związane z tym problemy zaburzają prawidłowe funkcjonowanie rynku (o czym mowa w rozdziale 6). Pomyślna realizacja europejskiego rynku wewnętrznego, zniesienie granic wewnętrznych oraz malejące ceny transportu, spowodowane otwarciem i liberalizacją rynków transportowych, a także zmiany w systemach produkcji i przechowywania, doprowadzają do ciągłego wzrostu natężenia ruchu. Coraz większego znaczenia nabiera tym samym model zrównoważonej mobilności, co odzwierciedla mnogość bardzo „świeżych” dokumentów dotyczących tej kwestii, jak np. komunikat Komisji z dnia 17 grudnia 2014 r. zatytułowany *Wspólne dążenie do osiągnięcia konkurencyjnej i zasobooszczędnej mobilności w miastach*<sup>117</sup>, czy chociażby fakt uruchomienia przez Komisję Europejską platformy dotyczącej planów na rzecz mobilności w miastach<sup>118</sup>. Model ten sytuuje się pomiędzy dwoma różnymi celami. Z jednej strony zagwarantowanie uczciwych cen i efektywnej mobilności osób i towarów stanowi centralny element konkurencyjnego rynku wewnętrznego Unii Europejskiej oraz odpowiednią podstawę dla swobodnego przepływu osób. Z drugiej – należy rozwiązać problem zwiększonego natężenia ruchu oraz zminimalizować jego konsekwencje zewnętrzne, takie jak wypadki drogowe, choroby układu oddechowego, zmiana klimatu, hałas, szkody dla środowiska naturalnego lub zatory drogowe. Stosowanie tego modelu wymaga zintegrowanego podejścia mającego na celu zoptymalizowanie efektywności systemu oraz organizacji transportu i bezpieczeństwa, a także zmniejszenie zużycia energii oraz niekorzystnego wpływu na środowisko naturalne. Główne cele tego modelu obejmują zwiększenie konkurencyjności przyjaznych dla środowiska rodzajów transportu, utworzenie zintegrowanych łańcuchów transportowych, wykorzystywanych przez dwa lub więcej rodzajów transportu (transport kombinowany i intermodalność), a także utworzenie uczciwych warunków konkurencji pomiędzy rodzajami transportu poprzez uczciwe obciążanie ich generowanymi przez nie kosztami<sup>119</sup>. Wszystkie one zaś zrealizowane zostaną za pomocą odpowiednich instrumentów prawnych, którymi dysponuje Unia Europejska, a których mnogość w dziedzinie polityki transportowej<sup>120</sup> obrazuje skalę problemu.

<sup>116</sup> Więcej na temat praktycznego znaczenia tych celów w rozdziale 6 i 7.

<sup>117</sup> COM (2013) 0913.

<sup>118</sup> Oficjalna strona internetowa Eltis: <http://www.eltis.org/pl> [dostęp: 5.03.2015].

<sup>119</sup> Dokumenty informacyjne o Unii Europejskiej, Marc Thomas, 11/2015, [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU\\_5.6.1.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_5.6.1.pdf) [dostęp: 12.12.2015].

<sup>120</sup> Patrz: rozdział 5.

## 2.4. Polityka transportowa a prawo transportowe Unii Europejskiej

Pomimo że niniejsza rozprawa została zatytułowana „Polityka transportowa Unii Europejskiej”, autorka niniejszej pracy, jako prawnik-teoretyk i praktyk, postanowiła pochylić się nad zapytaniem o możliwość mówienia o prawie transportowym Unii Europejskiej. Czy jest to dopuszczalne? Czy w niektórych przypadkach pojęcia te mogą być używane zamiennie? Jeżeli tak, to kiedy?

Pytanie to zdawać by się mogło banalne dla wprawnego czytelnika, niemniej jednak zdaniem autorki niniejszej pracy jest warte uwagi z następujących względów. Przede wszystkim warto zwrócić uwagę, że właściwie każdy podręcznik dotyczący Unii Europejskiej traktuje o jej politykach i wskazuje na istnienie polityki transportowej Unii Europejskiej, żaden jednak ze znanych autorce autorów, oprócz Rosy Greaves, nie posługuje się pojęciem prawa transportowego Unii Europejskiej. Jedynie ona już w 1991 roku w opublikowanej wtedy książce pt. *Transport Law of the European Union*<sup>121</sup> użyła tego pojęcia. Pozycja ta wchodziła w skład serii *European Community Law Series*. Tytuł publikacji wskazuje, że autorka dostrzegła istnienie nie tylko polityki transportowej, ale również prawa transportowego Unii Europejskiej. Jest to jednak pogląd odosobniony, unikany przez innych przedstawicieli doktryny, którzy już jednak całkiem swobodnie wypowiadają się o istnieniu na przykład prawa finansowego<sup>122</sup> czy prawa gospodarczego Unii Europejskiej (por. Jan Barcz<sup>123</sup>, Andrzej Mania<sup>124</sup>, Manfred Dausen<sup>125</sup>). Ciekawi również fakt, że żaden z wyżej wspomnianych autorów nie pokusił się o próbę wyjaśnienia czytelnikowi, dlaczego jego dzieło jest nazwane podręcznikiem prawa, a nie polityki. Niestety, znajdziemy tu najwyżej zdefiniowanie dziedziny.

Zanim jednak poddamy w rozważanie kwestie istnienia prawa transportowego Unii Europejskiej, warto odnieść się do samej definicji prawa w ujęciu metodologicznym. Prawo jest to ogół norm postępowania<sup>126</sup> ustanowionych lub uznanych przez państwo, o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, których realizowanie zabezpieczone jest zagrożeniem użycia przymusu przez państwo. Prawo jest zjawiskiem złożonym. Badanie prawa odbywa się w czterech czasowych fazach i na czterech płaszczyznach (kolejność jest istotna, odzwierciedla etapy, jakie przebywa norma prawna). Pierwsza z nich, istotna

<sup>121</sup> R. Greaves, *Transport Law of The European Union*, Athlone London & Atlantic Highlands, NJ, 1991.

<sup>122</sup> C. Kosikowski, *Finanse i prawo finansowe Unii Europejskiej*, Lex a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2014.

<sup>123</sup> J. Barcz, *Prawo gospodarcze Unii Europejskiej*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2011.

<sup>124</sup> A. Mania, *Prawo gospodarcze Unii Europejskiej*, Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2001.

<sup>125</sup> M.A. Dausen, *Prawo gospodarcze Unii Europejskiej*, red. wyd. pol. R. Skubisz, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 1999.

<sup>126</sup> S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Przedsiębiorstwo Wydawnicze *Ars boni et aequi*, Poznań 2001, s. 46.



z językowego punktu widzenia niniejszej rozprawy, to płaszczyzna i faza decyzji politycznej, albowiem prawo jest najpierw rodzajem decyzji politycznej i dopiero później się rodzi. Ma charakter *sui generis* decyzji politycznej wynikającej z określonych potrzeb i świadomości elit politycznych. Kolejną płaszczyzną jest płaszczyzna i faza jurydyczna. Mamy tu do czynienia z gotowym prawem obowiązującym w postaci obowiązujących aktów normatywnych (dogmatyka). Wchodzą tu w grę wszelkie analizy tekstu. Następną jest płaszczyzna i faza psychologiczna<sup>127</sup>. Prawo jako swoiste przeżycie (podoba się lub nie podoba się) psychiczne w postaci tzw. świadomości prawnej (jednostkowej lub całych grup społecznych) stanowi centralne pojęcie. Ostatnia zaś to płaszczyzna i faza socjologiczna opierająca się na badaniu, jak prawo działa, w jakim stopniu jest skuteczne w stosunku do założonych celów. Centralnym pojęciem jest skuteczność, badanie założonych następstw związanych z realizowaniem i stosowaniem prawa.

Jeżeli chodzi o pojęcie transportu w prawie, to najstarszy opis umowy przewozu znajduje się w prawie rodyjskim, przejętym później przez Rzymian (znajduje się tam konstrukcja awarii wspólnej). W czasach rzymskich przyjęto zasadę, że przewoźnik odpowiadał za całość przyjętego do transportu ładunku (*receptum nautarum, cauponum, stabulariorum*)<sup>128</sup>. Z kolei w średniowieczu spisy prawa zwyczajowego zasadniczo nie zajmowały się regulowaniem działalności transportowej. Co do przewozu morskiego, to pewne przepisy znajdują się w Zwojach Olerońskich z XII wieku i w kodyfikacji prawa miejskiego miasta Visby<sup>129</sup>. Jedną z pierwszych, choć cząstkową kodyfikacją prawa transportowego, był ordynans o marynarce z 1681 roku wydany przez Ludwika XIV, króla Francji. Znalazła się w nim m.in. konstrukcja umowy czarterowej (nawiązywała do rzymskiej umowy najmu statku). Umowę frachtową (właściwą umowę przewozu) regulowały m.in. gdańska ordynacja o żegludze przybrzeżnej z 1697 roku, liczne ordynacje hanzeatyckie i pruska ustawa o prawie morskim z 1727 roku. W napoleońskim kodeksie cywilnym z roku 1804 uregulowano przewóz lądowy i żeglugę śródlądową (tu korzystano z rzymskich *recepta*), zaś w kodeksie handlowym z 1806 roku (ma zastosowanie do dziś w transporcie kolejowym, samochodowym i morskim) połączono reguły dotyczące najmu i przechowania. Z kolei w niemieckim kodeksie handlowym (HGB) z 1897 roku konstrukcja umowy przewozu zbliżyła się do umowy o dzieło, zaś w szwajcarskim prawie obligacyjnym z roku 1911 konstrukcja umowy przewozu zbliżyła się do umowy zlecenia.

W 1890 roku uchwalono pierwszą konwencję międzynarodową dotyczącą transportu o powszechnym charakterze – była to konwencja berneńska o przewozie towarów koleja-

<sup>127</sup> L. Leszczyński, *Profesora G. L. Seidlera koncepcja wielopłaszczyznowej analizy prawa*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio G, vol. XLI, 1, Lublin 2014.

<sup>128</sup> T. Szanciło, *Odpowiedzialność kontraktowa przewoźnika przy przewozie drogowym przesyłek towarowych*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2013, s. 6.

<sup>129</sup> *Ibidem*, s. 6.



mi (CIM)<sup>130</sup>. W 1924 roku przyjęto konwencję brukselską o ujednostajnieniu niektórych zasad dotyczących konosamentów (ważne znaczenie dla transportu morskiego) o drugą konwencję berneńską o przewozie osób i bagażu kolejami (CIV). W 1929 uchwalono konwencję warszawską o ujednoczeniu niektórych prawideł dotyczących międzynarodowego przewozu lotniczego.

Odpowiedź na pytanie, czym jest właściwie prawo transportowe wymaga jeszcze i przede wszystkim dokonania rozróżnienia związanego z różnym rozumieniem pojęcia transportu, odnoszącego się do przepisów prawnych regulujących transport jako dział gospodarki i jako przewóz.

Przepisy dotyczące całości transportu mają znacznie szerszy zakres (zastosowanie), gdyż obejmują nie tylko zagadnienia związane *stricte* z przewozem, ale również regulują organizację transportu, w szczególności infrastrukturę techniczną, środki transportu, uprawnienia do wykonywania czynności przewozowych, podział na poszczególne rodzaje transportu i ich zadania. Często są to normy administracyjno-prawne lub normy prawa międzynarodowego. Oznacza to, że regulują one pewną część gospodarki narodowej<sup>131</sup>. Obecnie więc prawo transportowe definiuje się szeroko jako dział prawa obejmujący przepisy regulujące sferę przemieszczania się osób i przewożenia rzeczy, w tym przesyłek, ładunków i innych towarów, z jednego miejsca w przestrzeni w drugie, przy wykorzystaniu odpowiednich środków transportu. To także zasady związane z organizacją transportu postrzeganego jako istotny element gospodarki narodowej i innych usług powiązanych z przewozem.

W tym miejscu należy podkreślić, że zbiór przepisów obejmujący ogół norm cywilnoprawnych regulujących przewóz jako czynność faktyczną i umowę, określający stosunek prawny zachodzący pomiędzy przedsiębiorcą świadczącym usługi przewozowe a jego klientem, określa się mianem prawa przewozowego<sup>132</sup>. Stąd też pomiędzy prawem transportowym a prawem przewozowym zachodzi stosunek pochłaniania, gdyż prawo transportowe zawiera w sobie prawo przewozowe, które stanowi jego istotną część.

Zdaniem prof. Władysława Górskiego prawo transportowe nie stanowi samodzielnej gałęzi w ramach ogólnej systematyki prawa, lecz ma charakter do pewnego stopnia złożony, obejmuje bowiem elementy różnych gałęzi prawa, przede wszystkim prawa cywilnego, a ponadto także prawa administracyjnego, międzynarodowego, a nawet innych

<sup>130</sup> Rzeczpospolita Polska przystąpiła do konwencji międzynarodowej z dnia 14 października 1890 r. o przewozie towarów kolejami żelaznymi, ze zmianami, wprowadzonymi przez porozumienie dodatkowe z dnia 16 lipca 1895 r. oraz konwencje dodatkowe z dnia 16 czerwca 1898 r. i 19 września 1906 r., wraz z deklaracją dodatkową z dnia 20 września 1893 r., od dnia 24 lutego 1922 r., Dz.U. z 1922 r. Nr 76 poz. 685.

<sup>131</sup> T. Szanciło, *Odpowiedzialność kontraktowa przewoźnika...*, *op. cit.*, s. 2.

<sup>132</sup> *Ibidem*, s. 2 i nn.

gałęzi prawa<sup>133</sup>. Dalej prof. Górski wskazuje, że prawo transportowe nie ma charakteru monolitu. Obejmuje bowiem działy odnoszące się do różnych gałęzi transportu, a obowiązujące przepisy zawarte są z reguły w odrębnych aktach normatywnych. Kryterium rozgraniczenia stanowi przy tym właściwy dla danej gałęzi transportu rodzaj środków transportowych<sup>134</sup>.

W naszym kraju istnieją różne podejścia, jeżeli chodzi o źródła prawa transportowego. Z jednej strony mówi się o czterech podstawowych źródłach prawa transportowego, a więc prawie przewozowym, lotniczym i pocztowym oraz kodeksie morskim. Prof. Górski wskazuje natomiast: prawo kolejowe, prawo transportu drogowego, prawo morskie, prawo żeglugi śródlądowej, prawo lotnicze, prawo pocztowe oraz prawo transportu kombinowanego i miejskiego<sup>135</sup>.

Przytoczonej powyżej uwagi na temat pojęcia prawa i prawa transportowego skłaniają do zastanowienia się, czy można mówić o istnieniu jedynie polityki transportowej Unii Europejskiej, czy może już o prawie transportowym Unii Europejskiej? Skoro bowiem dla istnienia prawa transportowego konieczne jest istnienie zbioru przepisów dotyczących przemieszczania się osób i przewożenia rzeczy, w tym przesyłek, ładunków i innych towarów, z jednego miejsca w przestrzeni w drugie, przy wykorzystaniu odpowiednich środków transportu, to czy taki zbiór tworzą przepisy unijne?

Jak zostało wspomniane, pojęcie prawa (omówione powyżej) i polityki (pojęcie omówione w podrozdziale 2.1.) nie są tożsame (prawo transportowe jest pojęciem węższym od pojęcia polityki transportowej), a jednak często występują zamiennie. Mając to na względzie, podjęcie rozważań dotyczących możliwości wyodrębnienia prawa transportowego Unii Europejskiej i upowszechniania terminologii tego obszaru. Polityką transportową nazwiemy bowiem całokształt oddziaływań, w tym wypadku Unii Europejskiej, na proces przewozów, prawem zaś zbiór aktów prawa. Oddziaływania organizacji międzynarodowej – jak w badanym przypadku – czy państwa na proces przewozów mogą mieć oczywiście postać aktów prawa, niemniej niejednokrotnie przybierają również inną, pozaprawną formę. Celowym wydaje się zatem wskazanie istnienia prawa transportowego Unii Europejskiej, nie tylko z uwagi na fakt spełnienia przesłanek *stricte* definicyjnych, ale również z uwagi na semantyczny wydźwięk tego pojęcia. Polityka jest bowiem czymś, co kojarzy się z niestałością, niestałością, nieobowiązującym charakterem i o mniejszym znaczeniu niż prawo.

Na koniec warto podkreślić, że europejskie prawo transportowe, podobnie jak krajowe, nie ma charakteru monolitu, co również nie przesądza o zastosowaniu do tego zbioru

<sup>133</sup> W. Górski, *Prawo Transportowe*, Zielona Góra 1998, s. 9–11.

<sup>134</sup> *Ibidem*, s. 9 i nn.

<sup>135</sup> *Ibidem*, s. 9 i nn.

regulacji pojęcia „prawa”. Zbiór ten jest bowiem usystematyzowany, prawnie wiążący, nadto istnieją odpowiednie mechanizmy regulacji, jak i egzekwowania ich stosowania.

W kolejnych częściach pracy autorka postara się wykazać, że również w przypadku europejskich uregulowań w dziedzinie transportu możemy mówić o klasycznym podziale zaproponowanym przez prof. Górskiego na prawo kolejowe, prawo transportu drogowego etc.

# EWOLUCJA POLITYKI TRANSPORTOWEJ UNII EUROPEJSKIEJ

Rozdział trzeci niniejszego opracowania traktować będzie o ewoluowaniu podstaw prawnych polityki transportowej Unii Europejskiej. Analiza będzie obejmować nie tylko zmiany traktatowe, ale również ważniejsze pojawiające się na przestrzeni czasu dokumenty, a także historyczne tło zmian. Przyjęte przez autorkę chronologiczne podejście do zagadnienia pozwala przeanalizować tworzenie i zmiany polityki oraz wpływ wydarzeń na kierunek tych zmian. Umożliwia również pokazanie krok po kroku wzajemnych zależności pomiędzy treścią przepisów, wpływem dokumentów miękkich na ich treść a sytuacją polityczną.

### 3.1. Od traktatów paryskich do pierwszej białej księgi z 1985 roku

#### Uregulowania w dziedzinie transportu w Traktatach paryskich

O kształtowaniu się prawnego wymiaru unijnej polityki transportowej możemy mówić, właściwie poczynając od traktatów paryskich, a więc od 1951 roku, albowiem już nawet dokumenty regulujące początki Wspólnoty zawierały przepisy dotyczące transportu. Traktat z 18 kwietnia 1951 roku ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (*European Coal and Steel Community – ECSC*) w tytule III rozdz. 9 zawierał art. 70 mówiący o transporcie. Podpisujące go wówczas państwa, a więc Francja, RFN, Włochy, Belgia, Holandia i Luksemburg, uznały, iż „powołanie wspólnego rynku pociąga za sobą konieczność stosowania taryf na transport węgla i stali stwarzających podobne warunki w zakresie cen konsumentom znajdującym się w podobnej sytuacji”<sup>136</sup>. Stworzono więc ideę identycznych taryf

<sup>136</sup> Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, pełny tekst: I, tytuł III, rozdz. 9, art. 70: „Uznaje się, że powołanie wspólnego rynku pociąga za sobą konieczność stosowania taryf na transport węgla i stali stwarzających podobne warunki w zakresie cen konsumentom znajdującym się w podob-

celnych umożliwiających konkutowanie na rynkach. Zakazano stosowania w przewozie towarów pomiędzy państwami członkowskimi ówczesnej Wspólnoty Węgla i Stali dyskryminacji w zakresie cen i warunków wszelkich przewozów, bez względu na kraj pochodzenia i dostarczenia produktu. W traktacie tym podkreślono, iż zakaz dyskryminacji ma być stosowany szczególnie przy przewozie węgla i stali pomiędzy krajami Wspólnoty. Taryfy i ceny na przewóz tych towarów musiały być tej samej wysokości, w jakiej występują one na przewóz wewnątrz danego kraju. Ponadto wszelkie preferencje taryfowe uzależniono od uprzedniej zgody Komisji<sup>137</sup> w tym względzie, tak aby ich ewentualne przyznanie pozo-

nej sytuacji. W szczególności zakazuje się stosowania w ruchu pomiędzy Państwami Członkowskimi dyskryminacji dotyczącej cen i warunków wszelkich przewozów, uzależnionej od kraju pochodzenia lub przeznaczenia produktów. Likwidacja takiej dyskryminacji obejmuje zwłaszcza obowiązek stosowania do przewozu węgla i stali, z lub do innego kraju Wspólnoty taryf, cen i wszelkich postanowień taryfowych stosowanych do przewozu wewnętrznego tych samych produktów tą samą trasą. Wszelkie taryfy, ceny i postanowienia taryfowe stosowane do przewozu węgla i stali wewnątrz każdego z Państw Członkowskich oraz między Państwami Członkowskimi publikuje się lub podaje do wiadomości Komisji. Stosowanie specjalnych wewnętrznych przepisów taryfowych w interesie jednego przedsiębiorstwa lub grupy przedsiębiorstwa przemysłu węglowego lub stalowego uzależnia się od uzyskania uprzedniej zgody Komisji, która upewnia się co do ich zgodności z zasadami niniejszego Traktatu; zgoda może być wyrażona na pewien okres lub warunkowo. Z zastrzeżeniem postanowień niniejszego Artykułu, jak również innych postanowień niniejszego Traktatu, polityka handlowa przewozów, w szczególności ustalanie i zmienianie cen oraz warunków wszelkich przewozów, jak również regulowanie cen przewozów zmierzające do zapewnienia równowagi finansowej przedsiębiorstw przewozowych, pozostaje zależna od ustawodawstwa lub przepisów administracyjnych każdego z Państw Członkowskich; dotyczy to również środków koordynacji lub konkurencji między różnymi formami przewozu albo różnymi trasami”.

<sup>137</sup> Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, pełny tekst: tytuł IV, cz. I, rozdz. I, art. 10: „Komitet Ekspertów desygnowany przez rządy państw członkowskich jest zwoływany bezzwłocznie przez Komisję w celu zbadania ustaleń, które zostaną zaproponowane rządowi dla przewozu węgla i stali, służące osiągnięciu celów ustalonych w artykule 70 Traktatu. Negocjacje, wymagane dla uzyskania zgody rządów, dotyczące zaproponowanych różnych środków, nie naruszając ostatniego punktu artykułu 70, będą inicjowane przez Komisję jak wszystkie konieczne negocjacje z zainteresowanymi krajami trzecimi. Komitet Ekspertów bada:

1. środki mające na celu likwidację dyskryminacyjnych praktyk, sprzecznych z drugim punktem artykułu 70;
2. środki mające na celu ustalenie, za pośrednictwem międzynarodowych ceł łączących czynnik degressywny, biorąc pod uwagę całą odległość przewozu w ramach Wspólnoty, nie naruszając podziału wpływów pomiędzy danych przewoźników;
3. rewizję wskaźników i warunków każdego rodzaju przewozu węgla i stali różnymi rodzajami transportu, mając na uwadze ich harmonizację w całej Wspólnocie do wysokości koniecznej dla właściwego funkcjonowania wspólnego rynku, biorąc pod uwagę między innymi koszty transportu. Komitet Ekspertów nie powinien posiadać więcej niż:
  - trzy miesiące na swoje badania środków wymienionych w punkcie 1;
  - dwa lata na swoje badania środków wymienionych w punkcie 2 i 3.

Środki wymienione w punkcie 1 wchodzi w życie najpóźniej w dniu ustanowienia wspólnego rynku węgla i stali. Środki wymienione w punkcie 2 i 3 wchodzi w życie równocześnie, tak szybko jak rządy to uzgodnią. Jeśli jednak dwa i pół roku po utworzeniu Komisji, rządy państw członkowskich nadal nie dojdą do porozumienia w sprawie środków wymienionych w artykule 3, to środki wymienione w punkcie 2 wchodzi w życie niezależnie, w dniu wyznaczonym przez Komisję. W takim przypadku Komisja na wniosek Komitetu Ekspertów, sporządza takie rekomendacje jakie uzna za konieczne dla uniknięcia poważnych zakłóceń w sektorze transportu. Wskaźniki i warunki wymienione w czwartym punkcie artykułu 70, które obowiązują w chwili utworzenia Komisji, są przekazywane Komisji, która udziela zgody na taki okres czasu służący ich modyfikacji, jaki jest niezbędny by uniknąć poważnych zakłóceń ekonomicznych. Komitet Ekspertów opracowuje i proponuje zainteresowanym rządowi uchylene, które to rządy upoważnią Rząd w Luksemburgu do korzystania ze środków i zasad ustalonych powyżej, tak żeby wziąć pod uwagę szczególną pozycję Kolei Luksemburga. Zainteresowane rządy po skonsultowaniu się z Komitetem Ekspertów upoważnią rząd w Luksemburgu, w stopniu jaki wymaga tego szczególna

stawiało w zgodności z zasadami nałożonymi traktatem. Prawu krajowemu pozostawiono zaś kształtowanie polityki handlowej przewozów poprzez ustalanie i zmienianie cen oraz wszelkich warunków przewozów, jak również regulowanie cen przewozów, zmierzające do zapewnienia równowagi finansowej przedsiębiorstw przewozowych. Było to uregulowanie ogólne i elastyczne. W omawianym Traktacie przepisy dotyczące transportu zostały zawarte tylko w jednym artykule, jednakże wchodząc w życie w lipcu 1952 roku, wydawały się one nie tylko inicjatywą Roberta Schumana, mającą dzięki sprawowaniu kontroli nad dwiema najważniejszymi gałęziami przemysłowymi Francji i Niemiec zapewnić pokój na starym kontynencie, ale również wielkim osiągnięciem w historii europejskiej integracji. Niestety, zdaniem Grzegorza Zająca takie uregulowanie kwestii transportu skutkowało niepowodzeniem we wdrażaniu polityki transportowej w życie, albowiem Wysoka Władza nie była w stanie zakazać stosowania specjalnych taryf nakładanych przez poszczególne państwa członkowskie<sup>138</sup>.

Transport stanowił główny temat wybrany do analizy Rezolucji z Messyny z 1955 roku, w której czytamy: „Ekspansja handlu oraz przepływ osób wskazują na konieczność wspólnego utworzenia zakrojonych na szeroką skalę dobrych warunków komunikacji. Mając na uwadze ten cel, zostaną przedsięwzięte wspólne badania dotyczące europejskiej sieci kanałów, autostrad, elektrycznych linii kolejowych oraz standaryzacji wyposażenia [...]”. Stwierdzono w niej także, iż „ze względu na swój transgraniczny charakter, transport implikuje współpracę międzynarodową”<sup>139</sup>.

### **Traktaty rzymskie z 1957 roku i podwaliny prawne wspólnotowej polityki transportowej**

Kolejne podwaliny prawne do budowy wspólnego rynku europejskiego, opartego na swobodzie przepływu towarów, usług, kapitału i pracy oraz w konsekwencji tego także wspólnej polityki transportowej<sup>140</sup>, stworzyły traktaty rzymskie z 1957 roku. Państwa

---

pozycja Kolei Luksemburga, do kontynuowania po okresie przejściowym wykonywania przyjętych ustaleń. Do czasu uzyskania porozumienia pomiędzy zainteresowanymi rządami w sprawie środków wymienionych w poprzednim punkcie, Rząd Luksemburga zostanie upoważniony do nadania zasadom ustalonym w artykule 70 Traktatu i w niniejszym artykule, mocy obowiązującej”.

<sup>138</sup> G. Zając, *Wspólna polityka lotnicza Unii Europejskiej*, Państwowa Wyższa Szkoła Wschodnioeuropejska w Przemysłu, Przemysł 2009, s. 18.

<sup>139</sup> *Resolution adopted by the Foreign Ministers of the ECSC Member States*, Messina, 1 to 3 June 1955, Archives historiques du Conseil de l'Union européenne, Bruxelles, [tekst w j. angielskim: “The expansion of trade and the movement of persons call for the common development of large-scale communication facilities. With this end in view, a joint study will be undertaken of development projects, centered on the establishment of a European network of canals, motor-highways, electric railway-lines, and the standardization of equipment, as well as on efforts to achieve a better co-ordination of air transport”]; zob. też: J. Rakowska, *Transformacja Wspólnej Polityki Transportowej UE*, „Logistyka”, 2010, nr 3, s. 1–11.

<sup>140</sup> *Polityka transportowa Unii Europejskiej i jej implikacje dla systemów transportowych krajów członkowskich*, A. Grzelakowski (red.), Wydawnictwo Akademii Morskiej, Gdynia 2008, s. 60.



członkowskie podkreśliły znaczenie transportu w tworzeniu się Wspólnoty poprzez zawarcie już na samym początku Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą 3 pkt o treści: „W celu realizacji zadań określonych w poprzednim artykule działalność Wspólnoty obejmuje, na warunkach i zgodnie z harmonogramem przewidzianym w niniejszym Traktacie: e) wprowadzenie wspólnej polityki transportowej”. Transport został wymieniony, obok rolnictwa i handlu zagranicznego, jako płaszczyzna integracji wspólnej polityki. Miały to być trzy instrumenty, przez które nastąpić miało zjednoczenie Europy. Nie zapisano niestety, że EWG powinna prowadzić wspólną politykę w zakresie transportu, aby osiągnąć harmonijny rozwój i ekspansję gospodarczą oraz zapewnić stabilizację i wzrost stopy życiowej. Nie zdefiniowano również, co miałyby być istotą tej polityki, na czym miałyby ona polegać i jak należałoby realizować jej założenia. Wskutek tego opóźniła się integracja narodowych rynków transportowych w stosunku do innych sektorów gospodarki europejskiej<sup>141</sup>. Niemniej jednak powyższe pozwala wskazać, iż polityka transportowa jest jedną z najstarszych polityk wspólnotowych i – obok wspólnej polityki rolnej, wspólnej polityki handlowej wobec państw trzecich czy wspólnej polityki celnej – stała się jednym z głównych zadań nowo powstałej wspólnoty gospodarczej.

Pomimo doświadczeń funkcjonowania EWWiS nie można było jednak przełożyć przyjętych tam rozwiązań na organizację zadań EWG w zakresie transportu<sup>142</sup>.

Szczególna rola transportu została wyrażona w treści art. 61 traktatów rzymskich, stanowiącym, iż „swobodę przepływu usług w dziedzinie transportu regulują postanowienia tytułu dotyczącego transportu”. Tytuł IV części 2 traktatu został poświęcony *stricto* polityce transportowej. W art. 74–84<sup>143</sup> określono cele, zakres i formy tej polityki, a więc potraktowano tę dziedzinę dość poważnie i obszernie.

Polityka zaprezentowana w traktatach rzymskich w tamtym czasie odnosiła się właściwie tylko do tzw. lądowych gałęzi transportu (art. 84 ust. 1). Zastosowanie przepisów do transportu morskiego i lotniczego zostało w art. 84 ust. 2 Traktatu pozostawione do późniejszej decyzji Rady, toteż w ten sposób wszelkie decyzje dotyczące transportu morskiego i lotniczego zostały przesunięte na bliżej nieokreśloną przyszłość. Takie rozwiązanie zostało przyjęte najprawdopodobniej za przyczyną Holandii<sup>144</sup>, zdeklarowanej orędowniczki liberalizmu i nieingerencji państw w sprawy żeglugi, która to obawiała się „podporządkowania” tych spraw międzyrządowym czy też quasi-rządowym organom

<sup>141</sup> K. Zajt, *Proces liberalizacji wybranych gałęzi transportu jako element tworzenia wspólnej polityki transportowej Unii Europejskiej*, „Studia Gdańskie”, 2010, t. 7, s. 33–34.

<sup>142</sup> G. Zając, *Wspólna polityka lotnicza...*, *op. cit.*, s. 18.

<sup>143</sup> Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, pełny tekst: art. 7: „Cele niniejszego Traktatu, w odniesieniu do kwestii uregulowanych w niniejszym tytule, są realizowane przez Państwa Członkowskie w ramach wspólnej polityki transportowej”.

<sup>144</sup> A. Bredima-Savopoulou, J. Tzoannos, *The Common shopping Policy of EC*, North-Holland 1990, s. 71.

EWG. Głos ten nie mógł być oczywiście decydujący, jednakże taka polityka odpowiadała również innym, protekcjonalistycznie nastawionym i mającym największe znaczenie w EWG krajom, takim jak Francja, Włochy czy Niemcy. Zaliczały one bowiem żeglugę do swoich tradycyjnych dziedzin, o szczególnym i strategicznym znaczeniu, którym to należała się szczególna uwaga i opieka ze strony rządu. Dlatego nie chciały zbyt pochopnie zrezygnować ze swojej suwerenności w tym zakresie<sup>145</sup>.

Tego typu odsunięcie w czasie sformułowania wspólnej polityki żeglugowej należy uznać za usprawiedliwione również z uwagi na mechanizm międzynarodowego rynku frachtowego, dzięki któremu stopień integracji w transporcie morskim był już znacznie bardziej posunięty aniżeli w innych gałęziach transportu<sup>146</sup>.

W Traktacie zapowiedziano szczegółowe rozwinięcie tej polityki w okresie późniejszym, por. art. 75: „stanowiąc jednomyślnie do końca drugiego etapu”, art. 76: „do czasu przyjęcia przepisów określonych w artykule 7”, art. 79: „zakazana jest przed upływem drugiego etapu dyskryminacja; „Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną, ustanawia na wniosek Komisji i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, w terminie dwóch lat od wejścia w życie niniejszego Traktatu zasady wykonania postanowień ustępu 1”. Niektóre z postanowień miały być zrealizowane w okresie przejściowym tworzenia Wspólnoty, czyli do końca 1969 roku<sup>147</sup>. Rada Ministrów została zobowiązana do utworzenia na wniosek Komisji i po zasięgnięciu opinii Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Zgromadzenia (dziś Parlamentu):

- a) wspólnych zasad międzynarodowego przewozu w relacjach do państw i z państw członkowskich oraz w tranzycie przez nie,
- b) warunków dopuszczenia do przewozów wewnętrznych w jednym z państw członkowskich wykonywanych przez przewoźników niemających siedziby na terytorium tego państwa (tzw. kabotaż),
- c) wszelkich innych potrzebnych przepisów<sup>148</sup>.

Rolą Rady było więc uchwalenie większością głosów powyższych zasad. W przypadku zaś ich nieustalenia, na podstawie art. 175 Traktatu, poszczególne państwa członkowskie lub organy Wspólnoty mogły wnieść skargę do Trybunału Sprawiedliwości przeciwko Radzie lub Komisji. Zagrożenie takie istniało w odniesieniu do spraw, które miały być uregulowane przed końcem 1969 roku (o czym więcej w dalszej części rozdziału)<sup>149</sup>.

<sup>145</sup> J. Kujawa, *Wspólna polityka żeglugowa Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1999, s. 13.

<sup>146</sup> *Ibidem.*, s. 13.

<sup>147</sup> G. Zajac, *Wspólna polityka lotnicza...*, *op. cit.*, s. 20.

<sup>148</sup> Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, 1957.

<sup>149</sup> G. Zajac, *Wspólna polityka lotnicza...*, *op. cit.* s. 20.

Art. 79 niemal powtórzył treść art. 70 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, a stanowił on o zakazie dyskryminacji dotyczącej cen i warunków wszelkich przewozów, uzależnionej od kraju pochodzenia lub przeznaczenia produktów. Komisja otrzymała tu uprawnienia do badania przypadków przedmiotowej dyskryminacji.

Na szczególną uwagę zasługuje natomiast art. 81<sup>150</sup> Traktatu. Zawierał on bowiem podwaliny unii celnej. Ustanowiono zakaz pobierania przez przewoźników opłat i należności związanych z przekraczaniem granic, których to wartość przekraczałyby „rozsądny poziom” (*reasonable level*).

Znaczący był również art. 83<sup>151</sup> Traktatu wskazujący na utworzenie komitetu przy Komisji. Komitet ten miałby wspierać Komisję konsultacjami w sprawach transportu w każdej sytuacji, w której Komisja uznałaby to za pożądane.

Pomimo tego, że Traktat z 1957 roku zawierał ponad dziesięć artykułów o transporcie, brakowało w nim szczegółowo zakreślonego planu wspólnej polityki, która ujmowałaby kluczowe jej aspekty oraz zapobiegałaby hamowaniu jej rozwoju<sup>152</sup>. Brakowało również zdefiniowania polityki transportowej.

Niemniej traktaty te zapoczątkowały ponaddziesięcioletnią zacieśnioną współpracę w zakresie rozwoju wymiany handlowej między członkami Wspólnot Europejskich.

### **Memorandum Schausa jako strategiczny dokument w kształtowaniu się prawnego wymiaru polityki transportowej Unii Europejskiej**

W 1961 roku został przyjęty dokument zwany Memorandum Schausa (*Schaus memorandum* – od nazwiska ówczesnego komisarza ds. transportu) określający kierunki działań w dziedzinie transportu. W memorandum tym, określono dalekosiężny, strategiczny cel ustanowienia wspólnego rynku transportowego w drodze stopniowego usuwania barier, jakie stwarzają sprzeczności interesów poszczególnych państw członkowskich, wynikające z położenia geograficznego, wielkości terytorium, historycznie ukształtowanej infrastruktury transportowej oraz odrębności rozwiązań fiskalnych, socjalnych i organiza-

<sup>150</sup> Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, pełny tekst, art. 81: „Opłaty i należności pobierane przez przewoźnika w związku z przekraczaniem granic niezależnie od ceny transportu nie powinny przekraczać rozsądnego poziomu, przy uwzględnieniu rzeczywistych kosztów efektywnie poniesionych w związku z przekroczeniem granicy.

Państwa Członkowskie podejmują starania, aby stopniowo obniżyć te koszty.

Komisja może kierować do Państw Członkowskich zalecenia w celu zastosowania niniejszego artykułu”, źródło: [www.lex.pl](http://www.lex.pl).

<sup>151</sup> Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, pełny tekst: art. 83: „Komitet doradczy, złożony z ekspertów wyznaczonych przez rządy Państw Członkowskich, jest ustanowiony przy Komisji. Komisja konsultuje z nim kwestie transportu zawsze, gdy uzna to za pożądane, bez uszczerbku dla kompetencji sekcji transportu Komitetu Ekonomiczno-Społecznego”, źródło: [www.lex.pl](http://www.lex.pl).

<sup>152</sup> *European Transport Policy. Present situation and future prospects*, Marzec 2004, <http://www.eppgroup.eu/Activities/docs/transport-en.pdf> [dostęp: 3.07.2014], tłumaczenie własne.

cyjnych praktykowanych w transporcie<sup>153</sup>. W związku z tym, określono trzy cele polityki transportowej:

- usunięcie przeszkód tworzonych przez transport i ograniczających wspólny rynek, m.in. w drodze zniesienia dyskryminacji taryfowej ze względu na obywatelstwo,
- zintegrowanie rynku transportowego – liberalizację przepływu usług transportowych wewnątrz UE (w tym regulacje dotyczące kontroli rynku),
- ustanowienie europejskiego systemu transportowego, w tym dostosowanie infrastruktury do potrzeb rosnącej wymiany transgranicznej, harmonizację wymogów technicznych (obciążenie osi, wymiary pojazdów), fiskalnych (podatki od paliw) i socjalnych (regulacja czasu pracy), a także dotyczących kwalifikacji zawodowych<sup>154</sup>.

W 1961 roku w dokumencie zatytułowanym *Memorandum on the Basic Approach to be Adopted In the Common Transport Policy (Memorandum w sprawie podejścia do wspólnej polityki transportowej – tłumaczenie własne)* Komisja wyłożyła również swoje stanowisko nt. wspólnej polityki transportowej, w tym szczególnego potraktowania w niej żeglugi.

Rok 1962 przyniósł kolejny dokument Komisji dotyczący wspólnej polityki transportowej, a zatytułowany *Program działań w zakresie Wspólnej Polityki Transportowej*<sup>155</sup>. Program ten był w rzeczywistości jedynie nieco szerszą informacją Komisji dla Rady, niezawierającą żadnych konkretnych projektów rozwiązań i harmonogramu ich wdrażania<sup>156</sup>.

### **Wpływ wydarzeń na arenie międzynarodowej na spowolnienie integracji w dziedzinie transportu**

Próby podjęcia nowych działań w kierunku zdynamizowania rozwoju polityki transportowej Wspólnoty zostały zahamowane w latach 70. przez kryzys surowcowo-energetyczny. Kryzys ów został spowodowany gwałtownym wzrostem cen ropy naftowej na rynkach światowych, wynikającym z embarga państw zrzeszonych w Organizacji Państw Eksportujących Ropę Naftową (OPEC), zastosowanego wobec Stanów Zjednoczonych w związku z wybuchem wojny izraelsko-arabskiej (w której USA podobnie jak kraje Europy Zachodniej popierało Izrael). Zmieniony został również sposób ustalania cen surowca, przez co cena ropy naftowej wzrosła 300-krotnie<sup>157</sup>. Te zmiany na arenie międzynarodowej

<sup>153</sup> Z. Wysokińska, J. Witkowska, *Integracja europejska. Dostosowania Polski w dziedzinie polityk*, Warszawa 2004, s. 234.

<sup>154</sup> W. Molle, *Ekonomika integracji europejskiej. Teoria, praktyka, polityka*, Gdańsk 2000, s. 351.

<sup>155</sup> *Action Programme for a Common Transport Policy*, (V/COM/62 (88) final).

<sup>156</sup> J. Kujawa, *Wspólna polityka żeglugaowa...*, *op. cit.*, s. 15.

<sup>157</sup> K. Popowicz, *Rozwój podstaw prawnych Unii Europejskiej*, t. 1, wyd. 2, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2010, s. 148.

bezpośrednio wpłynęły na rynek europejski, na którym to ropa naftowa była surowcem deficytowym i importowanym. Wzrost cen ropy naftowej pociągnął za sobą wzrost cen innych surowców energetycznych importowanych do krajów Europy Zachodniej. Dalszą konsekwencją takiej sytuacji rynkowej były olbrzymie nierówności bilansów płatniczych krajów Europy Zachodniej. Zbiegło się to również w czasie ze wzrostem bezrobocia i inflacji w Europie. Z jednej strony szok gospodarczy uzmysłowił politykom konieczność pogłębionej integracji i potrzebę zbudowania niezależnego europejskiego systemu walutowego. Z drugiej zaś w okresie tym do wszelkich form integracji podchodzono ze znaczną ostrożnością. Odczuwalny był również regres w procesach liberalizacyjnych, gdyż Europa stanęła w obliczu nowej zimnej wojny.

Na spowolnienie tendencji integracyjnych bez wątpienia wpłynęło także przyjęcie do Wspólnoty nowych członków<sup>158</sup>: w 1973 roku – Wielkiej Brytanii, Danii i Irlandii<sup>159</sup>, w 1981 roku – Grecji, a w 1986 roku – Hiszpanii i Portugalii. Gospodarki tych krajów bez wątpienia odbiegały od zaawansowanych ekonomicznie gospodarek krajów będących już członkami Wspólnoty.

Za przełomowy z punktu widzenia zmian w polityce transportowej<sup>160</sup>, uznaje się 24 stycznia 1983 roku, kiedy Parlament Europejski, popierany przez Komisję Europejską, złożył do Trybunału Sprawiedliwości skargę przeciwko Radzie. Powodem bezprecedensowego zaskarżenia Rady do Trybunału był brak postępów w realizacji liberalizacji rynku usług transportowych, a zatem złamanie postanowień Traktatu Rzymskiego. Parlament argumentował, że realizacja jego postanowień wynika *expressis verbis* z art. 3 TWE oraz z art. 74 TWE, dotyczącego części traktatu zatytułowanej *Polityki Wspólnoty*. W wyniku przeprowadzonego postępowania Trybunał – orzeczeniem z dnia 22 maja 1985 roku – uznał, że Rada nie zapewniła wolności świadczenia usług w zakresie transportu międzynarodowego, i nakazał jej wzmocnienie związanych z tym działań<sup>161</sup>.

Wyrok ETS z 1985 roku spowodował znaczne poruszenie na arenie europejskiej, ponieważ przez ostatnich 30 lat Wspólnota nie była w stanie lub nie chciała – wskutek istnienia znacznych różnic pomiędzy państwami – wdrożyć założeń wspólnej polityki transportowej. Jak wskazuje Grzegorz Zając, wraz z wyrokiem nastąpiło znaczne ożywienie wśród państw europejskich w wykonywaniu przepisów traktatowych w dziedzinie transportu<sup>162</sup>. Pomimo że wyrok ETS odnosił się tylko do niektórych, szczególnych

<sup>158</sup> M. Dąbrowski, *Transport policy, EU as a taker, shaper or shaker of the global civil aviation regime*, [w:] G. Falkner, P. Müller (eds.), *EU Policies in a Global Perspective, Shaping or taking international regimes?*, Routledge, Taylor&Francis Group, London and New York 2014, s. 130.

<sup>159</sup> D. R. Troitino, *European Integration: Building Europe...*, *op. cit.*, s. 299

<sup>160</sup> K. Gawlikowska-Hueckel, A. Zielińska-Głębocka, *Integracja europejska od jednolitego rynku do unii walutowej. Podręcznik ekonomii europejskiej nie tylko dla ekonomistów*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2004, s. 233; oraz wielu innych autorów, którzy jednogłośnie uznają wskazywane orzeczenie za przełomowe.

<sup>161</sup> Sprawa 13/83, wyrok z dnia 22 maja 1985 r. (więcej o orzeczeniu w rozdziale 4.4.).

<sup>162</sup> G. Zając, *Wspólna polityka lotnicza...*, *op. cit.*, s. 35.



przepisów dotyczących polityki transportowej, to stał się pierwszym w historii integracji europejskiej orzeczeniem, które przyczyniło się do rozwoju ram prawnych w całym obszarze tej polityki. To przełomowe orzeczenie ETS, razem z wprowadzeniem programu zakończenia tworzenia europejskiego rynku wewnętrznego i dzięki ruchowi w kierunku głosowania większością kwalifikowaną, zapoczątkowanemu Jednolitym Aktem Europejskim, w znacznej mierze odpowiadają za ogromne zmiany ram regulujących politykę transportową w latach 1986–1992<sup>163</sup>.

### **Biała księga z 1985 roku**

Właściwy powrót do tendencji integracyjnych wiązał się ze zmianami na arenie politycznej z końca lat 70. i początku lat 80. Rok 1985 przyniósł nowego przewodniczącego Komisji Europejskiej Jacques'a Delorsa, z którym wiązano wielkie nadzieje. W Komisji kierowanie dyrekcją generalną odpowiedzialną za rynek wewnętrzny powierzono wówczas lordowi Francoisowi Cockfieldowi. Dzięki zaangażowaniu tego ostatniego Komisja Europejska na zlecenie Rady UE przygotowała i opublikowała w dniu 14 czerwca 1985 roku (a więc właściwie w trzy tygodnie po orzeczeniu Trybunału Sprawiedliwości w sprawie 13/83) w Brukseli białą księgę w sprawie wprowadzenia rynku wewnętrznego (por. *Completing the Internal Market: The Commission White Paper*). Została ona przyjęta na szczycie Rady Europejskiej, który odbył się w Mediolanie w dniach 28–29 czerwca 1985 roku, a w życie weszła 1 stycznia 1986 roku<sup>164</sup>. Dokument ten nazywany jest również białą księgą Cockfielda. Dokument ten był raportem zawierającym dwieście osiemdziesiąt dwa akty prawne (w większości dyrektywy), których wprowadzenie miało przyspieszyć utworzenie „obszaru bez granic wewnętrznych”, a więc rynku wewnętrznego. W księdze został przedstawiony program realizacji idei Jednolitego Rynku Wewnętrznego Wspólnot Europejskich. Komisja Europejska wyraziła przezeń przekonanie, iż rynek wewnętrzny może skutecznie funkcjonować jedynie dzięki zagwarantowaniu możliwości jego rozwoju oraz ograniczeniu utrudnień wewnętrznych, tj. zapewnieniu swobodnego przepływu towarów, osób, usług i kapitału. W białej księdze wyróżniono i sklasyfikowano trzy rodzaje barier oraz przedstawiono metody ich likwidacji. Były to bariery fizyczne, których likwidacja miała nastąpić poprzez zniesienie odpraw celnych i kontroli imigracyjnej, bariery fiskalne, których zniesienie miało się odbyć poprzez harmonizację podatku VAT i opłat akcyzowych, a także bariery techniczne, których likwidacja polegała na ujednoczeniu standardów i norm technicznych. Usunięcie ich wszystkich miało się odbywać się dzięki harmonizacji

<sup>163</sup> D. Lehmkuhl, *Transport Policy*, [w:] H. Heinelt, M. Knodt, *Policies within the EU Multi-Level System. Instruments and Strategies of European Governance*, Nomos, Baden-Baden 2011, s. 286.

<sup>164</sup> K. Popowicz, *Historia integracji europejskiej*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2006, s. 162.



prawa, stąd też biała księga wyliczała akty prawne, których transpozycja do wewnętrznych porządków prawnych skutkować będzie pogłębieniem integracji w tym obszarze. W białej księdze określono również wytyczne w zakresie wspólnej polityki transportowej. Kwestie związane z transportem znalazły się w jej części pierwszej, traktującej o usuwaniu barier fizycznych, w punkcie II, zatytułowanym *Kontrola dóbr (Control of Goods)*, wśród takich zagadnień jak polityka handlowa i ekonomiczna (commercial and economic policy) oraz zdrowie (health). Rada przyjęła trzy główne wytyczne, tj.: utworzenie wolnego rynku (bez ograniczeń ilościowych) najpóźniej do 1992 roku, zwiększenie dwustronnych i wspólnotowych kontyngentów oraz wyeliminowanie zakłóceń konkurencji.

Rada przyjęła ponadto plan prac dotyczący celów, które miały być osiągnięte do 31 grudnia 1992 roku we wszystkich rodzajach transportu (transport lądowy, morski i powietrzny). Jeżeli chodzi o transport drogowy to planowane akty prawne miały dotyczyć następujących kwestii:

- swobody wykonywania usług międzynarodowych przewozów autokarowych – do końca 1989 roku,
- likwidacji opłat wspólnotowych za przewóz towarów transportem drogowym między państwami członkowskimi oraz określenie warunków, na jakich przewoźnicy z jednego państwa wspólnotowego będą mogli wykonywać kabotażowe usługi transportowe w drugim – do końca 1988 roku.

Uregulowania dotyczące transportu morskiego miały przede wszystkim obejmować swobodę wykonywania usług przewozowych w tym sektorze między państwami członkowskimi – do końca 1986 roku.

W kwestii transportu lotniczego chodziło o wydanie aktów dotyczących ustalania i stosowania taryf i opłat lotniczych, zliberalizowanych restryktywnych umów dwustronnych – do końca 1987 roku.

W transporcie śródlądowym miało dokonać się zniesienie ograniczeń w dostępie do rynku frachtu wodnego śródlądowego (wolność kabotażu) – do końca 1989 roku<sup>165</sup>.

Realizacja tych celów obejmowała również rozwój infrastruktury transportowej w interesie Wspólnoty, uproszczenie kontroli i formalności na granicach oraz zwiększenie bezpieczeństwa. Na treści białej księgi opiera się koncepcja rynku wewnętrznego WE, bowiem dotyczy ona sposobu jego urzeczywistnienia. W znacznym stopniu różniła się ona od poprzedzających ją opracowań, ponieważ w sposób konkretny formułowała istotne i logiczne następstwa wspólnego rynku wraz z planem działań zmierzających do ich urzeczywistnienia.

Program określony w białej księdze wywarł istotny wpływ na treść Jednolitego Aktu Europejskiego (JAE) z 28 lutego 1986 roku, bowiem w JAE zostały wprowadzone założe-

<sup>165</sup> G. Zajac, *Wspólna polityka lotnicza...*, op. cit., s. 36.

nia białej księgi Cockfielda. Po zapoznaniu się z propozycjami zawartymi w białej księdze Rada opracowała w dniu 14 grudnia 1985 roku tzw. master plan.

### 3.2. Od Jednolitego Aktu Europejskiego do białej księgi z 1998 roku

#### Jednolity Akt Europejski i filary Wspólnoty Europejskiej

*Jednolity Akt Europejski (Single European Act)* był układem podpisanym przez państwa Wspólnoty Europejskiej 17 lutego i 28 lutego 1986 roku, a powstałym na skutek zainaugurowanej 9 września 1985 roku Konferencji Rządowej dwunastu państw. W trakcie posiedzeń konferencyjnych rozważano różne propozycje integracyjne, których to owocem było podjęcie decyzji o stworzeniu nowego traktatu zawierającego nowe rozwiązania o nazwie Jednolity Akt Europejski. Ostateczna treść tego dokumentu została zaakceptowana w Brukseli 16 grudnia 1985 roku, a zatwierdzona następnego dnia na posiedzeniu Rady Europejskiej<sup>166</sup>. Akt ten był pierwszą poważną rewizją Traktatu paryskiego z 18 kwietnia 1951 roku, ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (EWWiS), oraz Traktatów Rzymskich z 25 marca 1957 roku, ustanawiających Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG) i Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Euratom). Jednolity Akt Europejski obowiązywał od 1 lipca 1987 roku. Najważniejszym postanowieniem JAE było uzgodnienie środków prowadzących do progresywnego utworzenia jednolitego rynku do 31 grudnia 1992 roku. Jednolity Akt Europejski zwiększył uprawnienia Wspólnot Europejskich w zakresie polityki gospodarczej i walutowej. Rozszerzył zawarte już w traktatach założycielskich cztery swobody i wolności na jednolitym rynku wewnętrznym: swobodny przepływ towarów (zniesienie niezbędnych wcześniej kontroli celnych i granicznych), swobodne osiedlanie się na terenie państw członkowskich, swobodny przepływ kapitału oraz swobodny przepływ usług<sup>167</sup>. W kwestii podejmowania decyzji rozszerzał zakres stosowania kwalifikowanej większości zamiast jednomyślności w Radzie Ministrów. Nieznacznie wzmacniał też kompetencje Parlamentu Europejskiego. W kwestiach instytucjonalnych uznawał za organ istniejącą od 1974 roku Radę Europejską i wprowadzał koncepcję europejskiej współpracy politycznej. W Jednolitym Akcie Europejskim ustanowiono obowiązujący, docelowy termin utworzenia rynku wewnętrznego, co miało nastąpić do 31 grudnia 1992 roku.

Niemniej tworzenie wspólnej polityki transportowej weszło w decydującą fazę dopiero od początku lat 90. – wraz z „dopełnieniem” rynku wewnętrznego<sup>168</sup>. Para-

<sup>166</sup> K. Łastawski, *Historia integracji europejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011, s. 198.

<sup>167</sup> *Ibidem*. s. 200.

<sup>168</sup> J. Barcz, *Inne polityki unijne i działania wewnętrzne*, [w:] J. Barcz, E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Micha-

fowany w grudniu 1991 roku, a podpisany w Maastricht 7 lutego 1992 roku Traktat o Unii Europejskiej (TUE) był ważnym etapem w konstrukcji jednoczącej się Europy<sup>169</sup>. Traktatem tym przekształcono Europejską Wspólnotę Gospodarczą we Wspólnotę Europejską oraz utworzono Unię Europejską. Traktat sformułował następujące cele Unii Europejskiej<sup>170</sup>:

- wspieranie stałego oraz trwałego postępu gospodarczego i społecznego przede wszystkim przez utworzenie obszaru, który byłby pozbawiony granic wewnętrznych; pogłębienie gospodarczej i społecznej spójności oraz ustanowienie unii gospodarczo-walutowej, która doprowadzi do powstania jednej waluty;
- potwierdzenie na arenie międzynarodowej swojej tożsamości, głównie przez realizację wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, która mogłaby w przyszłości prowadzić do wspólnej obrony;
- umacnianie ochrony praw i interesów obywateli państw członkowskich poprzez wprowadzenie obywatelstwa Unii Europejskiej;
- rozwijanie bliskiej współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych;
- umacnianie prawnych struktur integracji oraz utrwalenie jej mechanizmów i instytucji.

Wzmocniono więc podstawy polityczne instytucjonalne i budżetowe Unii a tym samym polityki transportowej<sup>171</sup>.

Traktat tworzył trzy filary, na których miała się opierać Unia Europejska w ówczesnym kształcie. Podział ten został oddany w konstrukcji traktatu poprzez wydzielenie postanowień dotyczących Wspólnoty, wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz koordynacji polityk wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Traktat był więc wyrazem podejścia całościowego (polityki gospodarcze zostają połączone z socjalnymi i szerzej społecznymi oraz politykami składającymi się na szerokie pojęcie unii politycznej). Główną pozycję uzyskała Wspólnota Europejska wraz jej kilkunastoma politykami, wśród których znalazła się m.in. wspólna polityka transportowa<sup>172</sup>.

Jednakże wskutek negatywnego dla Traktatu o Unii Europejskiej referendum duńskiego z czerwca 1992 roku i konieczności renegocjacji zobowiązań Danii na wejście traktatu w trzeba było czekać aż do 1 listopada 1993 roku.

---

łowska-Gorywoda, *Integracja europejska w świetle traktatu z Lizbony. Aspekty ekonomiczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2012, s. 355.

<sup>169</sup> K. Popowicz, *Historia integracji europejskiej...*, *op. cit.*, s. 189.

<sup>170</sup> *Traktat z Maastricht*, Warszawa 1998, s. 15–16; W. Nicoll, T. C. Salmon, *Understanding the European Union*, [w:] K. Łastawski, *Historia integracji europejskiej...*, *op. cit.*, s. 227.

<sup>171</sup> G. Zając, *Wspólna polityka lotnicza...*, *op. cit.*, s. 20–21.

<sup>172</sup> J. Galster, C. Mik, *Podstawy europejskiego prawa...*, *op. cit.*, s. 39.

Kwestie dotyczące polityki transportowej znalazły się już w art. 3 pkt f Traktatu, który otrzymał następujące brzmienie: „Aby osiągnąć cele określone w artykule 3 działalność Wspólnoty obejmuje, na warunkach i zgodnie z harmonogramem przewidzianym w niniejszym Traktacie f) wspólną politykę w dziedzinie transportu”. Transport został wyodrębniony w części III – Wspólne polityki<sup>173</sup>. Politykę transportową ujęto w art. 75<sup>174</sup>. W dalszej części Traktatu, a mianowicie w tytule XII, unormowane zostały przepisy dotyczące sieci transeuropejskich, a zatem dodano nowy tytuł dotyczący transeuropejskiej infrastruktury transportowej. Wyrażono zamiar połączenia oraz interoperacyjności sieci krajowych, jak również ułatwienia dostępu do tych sieci, uwzględniając potrzebę łączenia wysp oraz regionów zamkniętych i peryferyjnych z centralnymi regionami Wspólnoty<sup>175</sup>. Co więcej,

<sup>173</sup> Traktat składał się z siedmiu tytułów i towarzyszyło mu 17 protokołów dodatkowych, jedna umowa jedenastu państw o polityce socjalnej oraz 33 deklaracje włączone do Aktu Końcowego Konferencji.

<sup>174</sup> Traktat o Unii Europejskiej, pełna treść art. 75:

1. „W celu wykonania artykułu 74 i z uwzględnieniem specyficznych aspektów transportu Rada, stanowiąc zgodnie z procedurą określoną w artykule 189b i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, ustanawia:
  - a) wspólne reguły mające zastosowanie do transportu międzynarodowego wykonywanego z lub na terytorium Państwa Członkowskiego lub tranzytu przez terytorium jednego lub większej liczby Państw Członkowskich;
  - b) warunki dostępu przewoźników nie mających stałej siedziby w Państwie Członkowskim do transportu krajowego w Państwie Członkowskim;
  - c) środki pozwalające polepszyć bezpieczeństwo transportu;
  - d) wszelkie inne odpowiednie przepisy.
2. Przepisy, o których mowa w punktach a) i b) poprzedniego ustępu, ustanawia się w okresie przejściowym.
3. Na zasadzie odstępstwa od procedury przewidzianej w ustępie 1 przepisy dotyczące systemu regulacji transportu, których zastosowanie mogłoby poważnie wpłynąć na poziom życia i zatrudnienia w niektórych regionach, jak również na funkcjonowanie infrastruktury transportowej, uchwalane są przez Radę, stanowiącą jednomyślnie na wniosek Komisji po konsultacji z Parlamentem Europejskim i Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, z uwzględnieniem potrzeby dostosowania do rozwoju gospodarczego wynikającego z ustanowienia wspólnego rynku. Rada bierze przy tym pod uwagę potrzebę przystosowania się do rozwoju gospodarczego, wynikającego z ustanowienia wspólnego rynku”.

<sup>175</sup> Traktat z Maastricht, art. 129b–129d:

„Artykuł 129b

1. Aby pomóc osiągnąć cele określone w artykułach 7a i 130a oraz umożliwić obywatelom Unii, podmiotom gospodarczym, wspólnotom regionalnym i lokalnym pełne czerpanie korzyści z ustanowienia obszaru bez granic wewnętrznych, Wspólnota przyczynia się do ustanowienia i rozwoju sieci transeuropejskich w infrastrukturach transportu, telekomunikacji i energetyki.
2. W ramach systemu wolnych i konkurencyjnych rynków działanie Wspólnoty zmierza do sprzyjania wzajemnym połączeniom oraz interoperacyjności sieci krajowych, jak również dostępowi do tych sieci. Uwzględnia ona w szczególności potrzebę łączenia wysp, regionów zamkniętych i peryferyjnych z centralnymi regionami Wspólnoty.

Artykuł 129c

1. Aby osiągnąć cele określone w artykule 129b, Wspólnota:
  - ustanawia zbiór wytycznych obejmujących cele, priorytety i ogólne kierunki działań przewidzianych w dziedzinie sieci transeuropejskich; wytyczne te wskazują projekty będące przedmiotem wspólnego zainteresowania;
  - urzeczywistnia każdy środek, który może się okazać niezbędny do zapewnienia współdziałania między sieciami, w szczególności w dziedzinie normalizacji technicznej;
  - może wspierać wysiłki finansowe związane z projektami będącymi przedmiotem wspólnego zainteresowania, finansowanymi przez Państwa Członkowskie, i wskazany w ramach wytycznych określonych w pierwszym tiret, w szczególności poprzez analizy możliwości wykonania, gwarancje kredytowe lub bonifikaty oprocentowania; Wspólnota może się również przyczyniać

działania mające na celu utworzenie i rozbudowę sieci transeuropejskich wymieniono jako jedno z podstawowych działań Wspólnoty w art. 3 pkt n TWE. Dla finansowania projektów związanych z polityką transportową (sieci transeuropejskie oraz infrastruktura transportowa, a także projektów w dziedzinie środowiska naturalnego) postanowiono w art. 130d niniejszego Traktatu o utworzeniu do dnia 31 grudnia 1993 roku Funduszu Spójności. Fundusz ten miał być ustanowiony przez Radę jednomyślnie na wniosek Komisji, po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym oraz Komitetem Regionów. Przy zastosowaniu tej samej procedury Rada miała określić zadania, cele priorytetowe oraz organizację funduszy strukturalnych, jak również ogólne zasady mające do nich zastosowanie, a także przepisy niezbędne do zapewnienia ich skuteczności oraz koordynacji funduszy między sobą i z innymi istniejącymi instrumentami finansowymi.

### **Biała księga z 1992 roku i koncepcja zrównoważonego przemieszczania**

Następnie w dniu 2 grudnia 1992 roku Komisja przyjęła białą księgę pt. *Przyszły rozwój wspólnej polityki transportowej. Globalne podejście do systemu zrównoważonego przemieszczania*<sup>176</sup>. Księga ta ukazywała ówczesny stan systemu transportowego w nowo powstałej Unii Europejskiej, a także perspektywy jej rozwoju. Główny nacisk został położony na możliwie najszybsze otwarcie rynków transportowych oraz uniezależnienie jego rozwoju od wzrostu gospodarczego. Innym celem było również powiązanie potrzeby przemieszczania się z ochroną środowiska<sup>177</sup>. Biała księga wyznaczała jednocześnie punkt zwrotny na rzecz zintegrowanego podejścia, obejmującego wszystkie rodzaje transportu, opartego na modelu zrównoważonej mobilności. Nie mniej zdecydowanie faworyzowała ona transport lądowy (szczególnie kolej) oraz transport morski. Za jeden z najważniejszych

---

do finansowania, za pośrednictwem Funduszu Spójności utworzonego nie później niż 31 grudnia 1993 roku zgodnie z artykułem 130d, poszczególnych projektów w Państwach Członkowskich w dziedzinie infrastruktury transportu.

Działania Wspólnoty biorą pod uwagę potencjalną efektywność gospodarczą projektów.

2. Państwa Członkowskie, w powiązaniu z Komisją, koordynują między sobą polityki prowadzone na poziomie krajowym, które mogą mieć znaczący wpływ na realizację celów określonych w artykule 129b. Komisja może podjąć, w ścisłej współpracy z Państwami Członkowskimi, każdą użyteczną inicjatywę w celu wsparcia tej koordynacji.
3. Wspólnota może zdecydować o współpracy z państwami trzecimi w celu wsparcia projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania oraz zapewnienia współdziałania między sieciami.

Artykuł 129d

Wytyczne i inne środki określone w artykule 129c ustęp 1 są przyjmowane przez Radę, stanowiącą zgodnie z procedurą określoną w artykule 189b i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym oraz Komitetem Regionów. Wytyczne i projekty będące przedmiotem wspólnego zainteresowania, które dotyczą terytorium jakiegoś Państwa Członkowskiego, wymagają zgody tego Państwa. Rada, stanowiąc zgodnie z procedurą określoną w artykule 189c i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym oraz Komitetem Regionów, podejmuje inne środki określone w artykule 129c ustęp 1”.

<sup>176</sup> *The Future Development of the Common Transport Policy – A Global to the Construction of a Community Framework for Sustainable Mobility*, Com/92/494, final.

<sup>177</sup> G. Zajac, *Wspólna polityka lotnicza...*, op. cit., s. 38.



projektów, które należało zrealizować w latach 90. uznano utworzenie transeuropejskich sieci transportowych (Transeuropean Transport Networks – TENs). Zanim oczywiście wspomniano o nich w białej księdze, odpowiednie postanowienia znalazły się w traktacie z Maastricht. Zgodnie z art. 129b pkt 1 tego Traktatu: „Aby [...] umożliwić obywatelom Unii, podmiotom gospodarczym, wspólnotom regionalnym i lokalnym pełne czerpanie korzyści z ustanowienia obszaru bez granic wewnętrznych, Wspólnota przyczynia się do ustanowienia i rozwoju sieci transeuropejskich w infrastrukturach transportu, telekomunikacji i energetyki”. A zatem sieci transeuropejskie obejmują trzy podstawowe obszary, co w terminologii unijnej uzyskało odpowiednie akronimy:

- TEN-T, czyli Trans-European Transport Networks (transeuropejskie sieci transportowe),
- TEN-E lub TEN-Energy, czyli Trans-European Energy Network (transeuropejskie sieci energetyczne),
- eTEN, czyli Trans-European Telecommunications Network (transeuropejskie sieci telekomunikacyjne)<sup>178</sup>.

### Zielona księga Komisji z 1995 roku Rozwój TENs i TINA's

Kolejnym ważnym dokumentem była zielona księga Komisji z dnia 20 grudnia 1995 roku, zatytułowana *W kierunku uczciwego i efektywnego ustalania cen w transporcie*<sup>179</sup>, poświęcona kwestii zewnętrznych kosztów transportu<sup>180</sup>. W dokumencie tym Komisja, inicjując dyskusję na temat sposobu, w jaki instrumenty cenowe mogą przyczynić się do rozwiązania najważniejszych problemów transportu, starała się utworzyć efektywny i uczciwy system pobierania opłat dla potrzeb sektora transportu, który odzwierciedlałby te koszty, redukując tym samym zakłócenia konkurencji w ramach poszczególnych rodzajów transportu oraz pomiędzy nimi. Dokument traktuje o istocie kosztów zewnętrznych, sposobach zmniejszenia tych kosztów oraz sposobów ich zmierzenia<sup>181</sup>. W tym kontekście dyskusji poddane zostały zwłaszcza środki podatkowe. Głównym założeniem tej koncepcji było zastosowanie mechanizmów cenowych do ukształtowania pożądanego – proekologicznego – kierunku zachowań społeczeństwa, przy wykorzystaniu mechanizmów cenowych. Przyjęto założenie, że idealny model rynku to ten, w którym ceny usług transportowych

<sup>178</sup> J. Adamiec, *Transeuropejskie sieci transportowe*, Studia BAS, nr 4 (32), 2012, s. 63–78, [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/9B2B8A80F3495587C1257ADB003C1B28/\\$file/Strony%20odStudia\\_BAS\\_32-5.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/9B2B8A80F3495587C1257ADB003C1B28/$file/Strony%20odStudia_BAS_32-5.pdf) [dostęp: 1.07.2014].

<sup>179</sup> Bruskela, (COM (95) 691).

<sup>180</sup> Definicja kosztów zewnętrznych została zawarta w przypisach do podrozdziału 1.2.

<sup>181</sup> Pełny tekst dokumentu dostępny jest pod adresem: [http://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1\\_avrupa\\_birligi/1\\_6\\_raporlar/1\\_2\\_green\\_papers/com1995\\_green\\_paper\\_towards\\_fair\\_and\\_efficient\\_pricing.pdf](http://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1_avrupa_birligi/1_6_raporlar/1_2_green_papers/com1995_green_paper_towards_fair_and_efficient_pricing.pdf) [dostęp: 14.06.2016].



odzwierciedlały rzeczywiste koszty ich świadczenia, a więc zawierały również koszty zewnętrzne. Jak wskazano w dokumencie, celem strategii internalizacji, czyli rozliczenia kosztów zewnętrznych, jest zwiększenie zarówno sprawiedliwości społecznej, jak i efektywności systemu transportowego<sup>182</sup>.

W tym samym roku, w dniu 3 maja, Komisja przyjęła jeszcze jeden istotny dokument, a mianowicie białą księgę w sprawie przygotowania krajów stowarzyszonych Europy Środkowej i Wschodniej do integracji z rynkiem wewnętrznym Unii Europejskiej<sup>183</sup>. Dokument ten stanowił swoisty przewodnik dla krajów stowarzyszonych w dostosowywaniu ich struktur prawnych do potrzeb przyszłego funkcjonowania w ramach rynku wewnętrznego Unii<sup>184</sup>. Pierwszą część dokumentu stanowi analiza o charakterze ogólnym, drugą zaś – obszerny załącznik dotyczący poszczególnych sektorów gospodarki. Dokument ten proponuje również trzy konkretne etapy dostosowania prawa krajów stowarzyszonych do standardów Unii w zakresie transportu<sup>185</sup>.

Rok 1996 to kolejne ważne dokumenty w rozwoju polityki transportowej. 6 marca w Brukseli przyjęto dokument dotyczący zarządzania ruchem powietrznym<sup>186</sup>, a w lipcu Parlament i Rada przyjęły wytyczne dotyczące rozwoju TENs do 2010 roku, które to odnosiły się zarówno do infrastruktury, systemu zarządzania ruchem, jak i do systemów nawigacyjnych. Ten rok to również biała księga w sprawie rewitalizacji kolei<sup>187</sup>. Rok 1996 to także zainicjowanie w Unii Europejskiej tzw. procesu TINA (Transport Infrastructure Needs Assessment – Oszacowanie Potrzeb Infrastruktury Transportowej), w ramach którego opracowano program rozwoju sieci transportowej do 2015 roku, uwzględniając kraje Europy Wschodniej i Środkowej. Przesłanką uruchomienia procesu TINA były ustalenia II Konferencji Transportowej, która odbyła się na Krecie w 1994 roku. To właśnie w tym momencie postanowiono o utworzeniu sieci dziesięciu multimodalnych korytarzy transportowych. Sieć TINA w przyjętym założeniu składać się miała z około 18 tys. km dróg, ponad 20 tys. km linii kolejowych, 38 lotnisk, 13 portów morskich i 49 portów rzecznych. Koszt utworzenia tych sieci (lub dobudowa brakujących odcinków dróg lub linii kolejowych) w okresie do 2015 roku został oszacowany na kwotę 90 mld euro<sup>188</sup>.

<sup>182</sup> O. Pietrzak, *Charakterystyka przemian zachodzących w pasażerskich systemach transportowych*, *Logistyka*, 6/2014, s. 13638.

<sup>183</sup> Brussels, 3.05.1995, COM (95) 163, final.

<sup>184</sup> S. Darling, *Spojrzenie na Białą Księgę opracowaną dla potrzeb integracji państw stowarzyszonych. Materiały z seminarium szkoleniowego „Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej”*, Instytut Europejski, Łódź, marzec 1996, s. 11–13.

<sup>185</sup> Etapy te zostaną omówione w rozdziale 7 *Polityka transportowa UE na poziomie kraju członkowskiego – przykład Polski*.

<sup>186</sup> *57 final Air traffic management. Frying European Air Space*, Brussels, 6.03.1996, COM (96).

<sup>187</sup> *White paper. A strategy for revitalizing the community's railways*, 30.07.1996, COM (96) 421, final.

<sup>188</sup> G. Zając, *Wspólna polityka lotnicza...*, *op. cit.*, s. 39–40.

## Uregulowania unijnego transportu w Traktacie Amsterdamskim i biała księga z 1998 roku

Po ponadpółtorarocznym okresie negocjacyjnym i niekrótkim okresie prac redakcyjnych 2 października 1997 roku ministrowie spraw zagranicznych państw członkowskich podpisali w Amsterdamie kolejny dokument zwany Traktatem amsterdamskim. Postanowienia tego traktatu podzielić można na sześć podstawowych dziedzin: 1) wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość, 2) Unia i obywatele, 3) skuteczna i spójna polityka zewnętrzna, 4) instytucje Unii, 5) ściślejsza współpraca – „elastyczność”, 6) uproszczenie i konsolidacja traktatów. Taki też tematyczny układ zawierała wersja Traktatu amsterdamskiego, zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty przyjęte podczas posiedzenia Rady Europejskiej w czerwcu 1997 roku<sup>189</sup>.

Postanowienia dotyczące polityki transportowej znalazły się już w art. 3 stanowiącym, iż: „W celu realizacji zadań określonych w artykule 2 działalność Wspólnoty obejmuje, na warunkach i zgodnie z harmonogramem przewidzianym w niniejszym Traktacie [...] f) wspólną politykę w dziedzinie transportu, [...] o) zachęcanie do tworzenia i rozwijania sieci transeuropejskich”.

Dalej art. 51 (wcześniej art. 61) stanowi, iż swobodę przepływu usług w dziedzinie transportu regulują postanowienia tytułu dotyczącego transportu. Polityce transportowej poświęcone zostały artykuły od 70 (74) do 78 (82)<sup>190</sup> niniejszego traktatu w wersji skonsolidowanej.

<sup>189</sup> A. Podraza, *Unia Europejska w procesie transformacji traktatowych*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2007, s. 239.

<sup>190</sup> Traktat z Amsterdamu, Dz.U. C 340, 10.11.1997:

„Artykuł 70 (wcześniej artykuł 74)

Cele niniejszego Traktatu, w odniesieniu do kwestii uregulowanych w niniejszym tytule, są realizowane przez Państwa Członkowskie w ramach wspólnej polityki transportowej.

Artykuł 72 (wcześniej artykuł 76)

Do czasu przyjęcia przepisów określonych w artykule 71 ustęp 1, żadne Państwo Członkowskie nie może bez jednomyślnej zgody Rady wydać mniej korzystnych – w ich bezpośrednim lub pośrednim skutku wobec przewoźników z innych Państw Członkowskich – w porównaniu z przewoźnikami krajowymi, różnych przepisów regulujących tę materię na dzień 1 stycznia 1958 roku lub, dla Państw przystępujących, na dzień ich przystąpienia.

Artykuł 73 (wcześniej artykuł 77)

Zgodna z niniejszym Traktatem jest pomoc, która odpowiada potrzebom koordynacji transportu lub stanowi zwrot za wykonanie pewnych świadczeń nierozzerwalnie związanych z pojęciem usługi publicznej.

Artykuł 74 (wcześniej artykuł 78)

Każdy środek w dziedzinie stawek i warunków transportu podjęty w ramach niniejszego Traktatu powinien uwzględniać sytuację gospodarczą przewoźników.

Artykuł 75 (wcześniej artykuł 79)

1. W odniesieniu do transportu wewnątrz Wspólnoty zakazana jest dyskryminacja polegająca na stosowaniu przez przewoźników względem tych samych towarów na tych samych połączeniach przewozowych różnych stawek i warunków transportu ze względu na kraj pochodzenia lub przeznaczenia produktów przewożonych.
2. Ustęp 1 nie wyklucza przyjęcia przez Radę innych środków w zastosowaniu artykułu 71 ustęp 1.
3. Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną, ustanawia, na wniosek Komisji i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, zasady wykonania postanowień ustępu 1. Może ona zwłaszcza wydać przepisy niezbędne w celu umożliwienia instytucjom Wspólnoty zapewnienia zgodności z zasadami ustanowionymi w ustępie 1 i w celu zapewnienia pełnych korzyści użytkownikom.
4. Komisja, z inicjatywy własnej lub na wniosek Państwa Członkowskiego, bada przypadki dyskryminacji określone w ustępie 1 i po konsultacji z każdym zainteresowanym Państwem Członkowskim po-

Jak stanowił art. 71 Traktatu, w celu wykonania zadań wynikających ze wspólnej polityki Rada, stanowiąc zgodnie z procedurą określoną w art. 251 i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów, miała ustanowić<sup>191</sup>:

- a) wspólne reguły mające zastosowanie do transportu międzynarodowego wykonywanego z lub na terytorium państwa członkowskiego lub tranzytu przez terytorium jednej lub większej liczby państw członkowskich,
- b) warunki dostępu przewoźników nie mających stałej siedziby w państwie członkowskim do transportu krajowego w państwie członkowskim,
- c) środki pozwalające polepszyć bezpieczeństwo transportu,
- d) wszelkie inne potrzebne przepisy.

Natomiast zgodnie z ust. 2 przytaczanego artykułu Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji po konsultacji z Parlamentem Europejskim i Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, z uwzględnieniem potrzeby dostosowania do rozwoju gospodarczego wynikającego z ustanowienia wspólnego rynku na zasadzie odstępstwa od procedury przewidzianej, miała uchylać przepisy dotyczące systemu regulacji transportu, których zastosowanie mogłoby poważnie wpłynąć na poziom życia i zatrudnienia w niektórych regionach, jak również na funkcjonowanie infrastruktury transportowej.

Traktat ten przewidywał więc podejmowanie decyzji w ramach zmienionej procedury współdecydowania oraz obowiązek konsultacji z Komitetem Regionów<sup>192</sup>.

dejmując niezbędne decyzje, w ramach regulacji ustanowionej zgodnie z postanowieniami ustępu 3. Artykuł 76 (wcześniej artykuł 80)

1. Zakazane jest narzucanie przez Państwo Członkowskie w zakresie transportu wykonywanego wewnątrz Wspólnoty stosowania stawek i warunków zawierających jakiegokolwiek element wsparcia lub ochrony jednego lub kilku przedsiębiorstw bądź poszczególnych gałęzi przemysłu, chyba że jest ono dozwolone przez Komisję.
2. Komisja, z inicjatywy własnej lub na wniosek Państwa Członkowskiego, bada stawki i warunki, o których mowa w ustępie 1, uwzględniając w szczególności, z jednej strony, wymogi właściwej regionalnej polityki gospodarczej, potrzeby regionów słabo rozwiniętych i problemy regionów poważnie dotkniętych przez okoliczności polityczne oraz, z drugiej strony, skutki tych stawek i warunków dla konkurencji między różnymi rodzajami transportu.

Komisja podejmuje niezbędne decyzje po konsultacji z każdym zainteresowanym Państwem Członkowskim.

3. Zakaz ustanowiony w ustępie 1 nie ma zastosowania do taryf konkurencyjnych.

Artykuł 77 (wcześniej artykuł 81)

Oplaty i należności pobierane przez przewoźnika w związku z przekraczaniem granic niezależnie od ceny transportu nie powinny przekraczać rozsądnego poziomu, przy uwzględnieniu rzeczywistych kosztów efektywnie poniesionych w związku z przekroczeniem granicy. Państwa Członkowskie podejmują starania, aby stopniowo obniżyć te koszty. Komisja może kierować do Państw Członkowskich zalecenia w celu zastosowania niniejszego artykułu.

Artykuł 78 (wcześniej artykuł 82)

Postanowienia niniejszego tytułu nie stanowią przeszkody w stosowaniu środków podjętych przez Republikę Federalną Niemiec, o ile są one niezbędne w celu skompensowania niekorzystnych skutków gospodarczych spowodowanych podziałem Niemiec dla gospodarki niektórych regionów Republiki Federalnej dotkniętych tym podziałem.

<sup>191</sup> Powtarzanie sformułowań traktatowych, choć może być potraktowane jako nadgorliwość autorki, jest zabiegiem celowym, ma walor porządkujący całość, a w związku z monograficznym ukierunkowaniem rozprawy wydaje się uzasadnione.

<sup>192</sup> M. Daca, *Komentarz do art. 70*, [w:] A. Wróbel (red.), *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*.

W artykułach od 72 do 75 znalazł się przepis dotyczący niedyskryminacji przewoźników z innych państw członkowskich bez zgody Rady w tejże kwestii. Zakazano dyskryminacji polegającej na stosowaniu przez przewoźników względem tych samych towarów na tych samych połączeniach przewozowych różnych stawek i warunków transportu ze względu na kraj pochodzenia lub przeznaczenia przewożonych produktów, a także stosowania stawek i warunków zawierających jakikolwiek element wsparcia lub ochrony jednego lub kilku przedsiębiorstw bądź poszczególnych gałęzi przemysłu, chyba że byłyby ono dozwolone przez Komisję. Komisji powierzono obowiązek badania przypadków dyskryminacji, a także stosowania stawek i warunków niezgodnych z postanowieniami Traktatu. Badanie Komisji uwzględniać według postanowień powinno w szczególności wymogi właściwej regionalnej polityki gospodarczej, potrzeby regionów słabo rozwiniętych i problemy regionów poważnie dotkniętych przez okoliczności polityczne oraz skutki tych stawek i warunków dla konkurencji między różnymi rodzajami transportu. Komisja, w razie stwierdzenia nieprawidłowości, otrzymała uprawnienie do podejmowania niezbędnych decyzji (w ramach regulacji ustanowionej zgodnie z postanowieniami Traktatu) po uprzedniej konsultacji z każdym zainteresowanym państwem członkowskim. Wśród postanowień Traktatu znalazły się także te związane z koniecznością nieprzekraczania rozsądnego poziomu za opłaty pobierane przez przewoźnika w związku z przekraczaniem granicy.

W art. 78 wskazano na szczególną sytuację Republiki Federalnej Niemiec. Natomiast w art. 79 odniesiono się do Komitetu doradczego złożonego z ekspertów wyznaczonych przez rządy państw członkowskich, a ustanowionego przy Komisji, z którym ta winna konsultować kwestie transportu zawsze, gdy uzna to za pożądane, bez uszczerbku dla kompetencji Komitetu Ekonomiczno-Społecznego.

W art. 80 (wcześniej art. 84) wyraźnie zaznaczono, iż postanowienia zawarte w tytule Traktatu zastosowane będą tylko się do transportu kolejowego, drogowego i śródlądowego. Radzie stanowiącej większością kwalifikowaną powierzono kompetencję do zadecydowania, czy, w jakim zakresie i w jakim trybie właściwe przepisy mogą być przyjęte dla transportu morskiego i lotniczego.

W tytule XV Traktatu ustanawiającego Wspólnoty Europejskie znalazły się postanowienia dotyczące utworzenia sieci transeuropejskich. W art. 154 wyrażono wolę Wspólnoty to przyczynienia się do ustanowienia i rozwoju sieci transeuropejskich w infrastrukturach transportu, telekomunikacji i energetyki, tak aby umożliwić obywatelom Unii, podmiotom gospodarczym, wspólnotom regionalnym i lokalnym pełne czerpanie korzyści z ustanowienia obszaru bez granic wewnętrznych.

Kolejne postanowienia odnoszące się do unijnej polityki transportowej znalazły się w artykule 155 (wcześniej art. 129c), zgodnie z którymi Wspólnota winna ustanowić

zbiór wytycznych obejmujących cele, priorytety i ogólne kierunki działań przewidzianych w dziedzinie sieci transeuropejskich które to wytyczne powinny wskazywać projekty będące przedmiotem wspólnego zainteresowania. Ostatnie zaś w art. 156.

W opublikowanej następnie Białej Księdze z dnia 22 lipca 1998 roku pt. *Uczciwe opłaty za korzystanie z infrastruktury: etapowe podejście do tworzenia wspólnych ram w zakresie opłat za korzystanie z infrastruktury transportu w UE*<sup>193</sup> Komisja Europejska zwróciła uwagę na znaczne różnice pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie nakładania opłat transportowych, które doprowadziły do licznych zakłóceń konkurencji w ramach poszczególnych rodzajów transportu oraz pomiędzy nimi. Wskazano między innymi, na fakt iż w okresie tamtym istniało dziewięć różnych systemów opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej oraz iż roczne podatki od samochodów ciężarowych różniły się między państwa członkowskimi, a opłaty z tytułu VAT i opodatkowanie energii różniły się znacznie w poszczególnych rodzajach transportu w różnych państwach członkowskich. Ponadto istniejące systemy pobierania opłat nie uwzględniały w wystarczającym stopniu ekologicznych i społecznych aspektów transportu, stąd wskazano również na konieczność zwiększenia znaczenia w systemach pobierania opłat kwestii oddziaływania transportu na ludzi i środowisko. Biała księga określa wspólnotowe podejście do kwestii pobierania opłat za korzystanie z infrastruktury. Określa również cztery główne cele takiego podejścia, wskazując na ogólną poprawę efektywności i wykorzystywania europejskiej infrastruktury transportowej, wspieranie uczciwej konkurencji, na zapewnienie jednolitego rynku oraz zwiększenie stabilności systemu transportowego<sup>194</sup>.

Tabela 1. Biała księga pt. *Uczciwe opłaty za korzystanie z infrastruktury: etapowe podejście do tworzenia wspólnych ram w zakresie opłat za korzystanie z infrastruktury transportu w UE*

	<b>Poruszane aspekty</b>
Cel	Wykazanie konieczności stopniowej harmonizacji na poziomie wspólnotowym zasad pobierania opłat stosowanych w różnych środkach transportu.
Ujawnione problemy	Opłaty i podatki, które nie odzwierciedlają kosztów sektora transportu powodując: <ul style="list-style-type: none"> <li>• zakłócenia konkurencji między państwami członkowskimi,</li> <li>• zakłócenia konkurencji między różnymi rodzajami transportu,</li> <li>• brak rozważenia aspektów środowiskowych i społecznych transportu;</li> <li>• trudności w finansowaniu inwestycji infrastrukturalnych.</li> </ul>

<sup>193</sup> White Paper, *Fair payment for infrastructure use: A phased approach to a common transport infrastructure charging framework in the EU*, lipiec 1998, (COM (98) 466).

<sup>194</sup> Tłumaczenie własne na podstawie streszczenia tekstu dokumentu z: [www.eur-lex.eu](http://www.eur-lex.eu) (tekst oryginalny dostępny w języku niderlandzkim oraz greckim).



	<b>Poruszane aspekty</b>
Proponowane działania	<p>a) w transporcie drogowym: załadunek elektroniczny, elektronicznych system poboru opłat, finansowania badań dot. opłat drogowych, rozwój zharmonizowanych metod ustalania kosztów infrastruktury drogowej, analizę kosztów niwelowania skutków wypadków drogowych, zmiany przepisów dotyczących pomocy państwa, etc.,</p> <p>b) w transporcie kolejowym: zmiana dyrektywy w sprawie pobierania opłat za infrastrukturę kolejową, przeglądu przepisów dotyczących pomocy państwa,</p> <p>c) w wodnym transporcie śródlądowym: przegląd przepisów dotyczących pomocy państwa,</p> <p>d) w transporcie lotniczym: opodatkowanie paliwa lotniczego, opłaty za emisję zanieczyszczeń oraz poziomy i finansowania infrastruktury zarządzania ruchem lotniczym – środki odnoszące się do portów lotniczych, obejmujące opłaty lotniskowe, przepustowość portów lotniczych i kosztów na lotnisko w UE,</p> <p>e) w transporcie morskim: zwiększenie przejrzystości finansowania portów.</p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie streszczenia dokumentu: biała księga *Uczciwe opłaty za korzystanie z infrastruktury: etapowe podejście do tworzenia wspólnych ram w zakresie opłat za korzystanie z infrastruktury transportu w UE* (dokument dostępny w języku greckim i niderlandzkim), dostępnego na stronie: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:l24138> [dostęp: 14.06.2016].

### 3.3. Od Traktatu Nicejskiego do Traktatu z Lizbony

#### Traktat Nicejski jako kolejny etap w kształtowaniu się polityki transportowej Unii Europejskiej

Celem zainaugurowanej 14 lutego 2000 roku Konferencji Międzyrządowej było uzgodnienie niezbędnych dla przyszłego rozszerzenia UE reform instytucjonalnych, które nie zostały ustalone w Amsterdamie w 1997 roku. Za trzy najważniejsze tego rodzaju kwestie uznano:

- podział głosów w Radzie UE i system podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów,
- skład Komisji Europejskiej (liczba komisarzy),
- zakres decyzji podejmowanych kwalifikowaną większością głosów.

Konferencję Międzyrządową zakończono uzgodnieniem nowego dokumentu podczas spotkania Rady Europejskiej w Nicei w nocy z 10 na 11 grudnia 2000 roku. Ustalenia Traktatu Nicejskiego zostały oficjalnie uznane za wystarczające do przystąpienia do roz-



szerzenia Unii. Traktat Nicejski został podpisany przez państwa członkowskie, a następnie poddany procedurze ratyfikacyjnej zarówno w parlamentach narodowych, jak i w Parlamencie Europejskim. Z początkiem roku 2003 Unia Europejska uzyskała stan gotowości do przyszłego rozszerzenia. Zasadnicza część postanowień Traktatu z Nicei weszła w życie 1 lutego 2003 roku, należy jednak odnotować, iż w szeregu przepisów wprowadzono dodatkowo znacznie dłuższe *vacatio legis*.

Jeżeli chodzi o zaproponowane zmiany w dziedzinie transportu, to takich w Traktacie nie odnajdziemy.

Kolejnym istotnym z punktu widzenia polityki transportowej dokumentem jest biała księga pt. *Europejska polityka transportowa do 2010 r.: czas na decyzję*<sup>195</sup>. Komisja przede wszystkim przeanalizowała w niej problemy i wyzwania związane z europejską polityką transportową, zwłaszcza w kontekście zbliżającego się wówczas rozszerzenia Wspólnoty na wschód. Przewidziała ona masowe zwiększenie transportu, któremu towarzyszą korki drogowe i przeciążenia, zwłaszcza w wypadku transportu drogowego i lotniczego, a także zwiększenie obciążeń związanych ze zdrowiem i środowiskiem. Czynniki te poważnie zagroziły celom Wspólnoty w dziedzinie konkurencyjności i ochrony klimatu. W celu przezwyciężenia tych tendencji oraz przyczynienia się do utworzenia ekonomicznie efektywnego, ale równocześnie ekologicznie i społecznie odpowiedzialnego systemu transportu Komisja przedstawiła pakiet 60 środków. Ich celem było zniesienie zależności pomiędzy wzrostem gospodarczym a zwiększeniem transportu oraz walka z nierównomiernym rozwojem różnych rodzajów transportu. Brak równowagi w rozwoju różnych rodzajów transportu jest, według Komisji, jednym z największych wyzwań. W białej księdze zdefiniowano cel dotyczący ustabilizowania udziału przyjaznych dla środowiska rodzajów transportu w ogólnym transporcie na poziomie odnotowanym w 1998 roku. Do celu tego zamierzano dążyć poprzez podejmowanie działań w zakresie ożywienia transportu kolejowego, wsparcia transportu morskiego i śródlądowego oraz wzajemnego powiązania wszystkich rodzajów transportu. Ponadto Komisja zapowiedziała przeprowadzenie przeglądu wytycznych dla sieci transeuropejskich (TEN-T, \*4.6.1.), który ma na celu dostosowanie ich do rozszerzonej Wspólnoty oraz bardziej zdecydowane niż dotychczas prowadzenie działań zmierzających do wyeliminowania transgranicznych „wąskich gardeł”. W białej księdze podkreślono również prawa i obowiązki użytkowników transportu. Jako przewidywane środki zapowiedziano plan działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa w transporcie drogowym, zwiększenie praw pasażerów, a także odpowiednie określanie kosztów wszystkich rodzajów transportu poprzez harmonizację zasad pobierania opłat za korzystanie z infrastruktury. Wreszcie, Komisja podkreśla potrzebę rozwiązania problemu dotyczącego konsekwencji globalizacji w sektorze transportu. W celu

<sup>195</sup> *European transport policy for 2010: time to decide*, 12 September 2001, (COM (2001) 370).

lepszej ochrony interesów zasugerowano, by Wspólnota zaczęła odgrywać ważniejszą rolę w organizacjach międzynarodowych, takich jak Międzynarodowa Organizacja Morska i Międzynarodowa Organizacja Lotnictwa Cywilnego. Księga akcentuje też potrzebę promowania transportu morskiego i żeglugi śródlądowej. Zdaniem Komisji, wyrażonym w tym dokumencie, wykorzystanie żeglugi morskiej oraz transportu śródlądowego umożliwi zwalczenie zatłoczenia występującego na drogach i uzupełni niedobory infrastruktury kolejowej. W tym celu zaplanowano stworzenie tzw. autostrad morskich w ramach sieci transeuropejskiej oraz zapewnienie lepszego połączenia portów z siecią kolejową i siecią dróg wodnych śródlądowych, a także zwiększenie jakości usług portowych. Biała księga zakładała rozwój transportu kombinowanego w celu stworzenia konkurencji dla transportu drogowego. Przewidywano w niej realizację nowego programu pomocowego Wspólnoty „Marco Polo”, skierowanego na takie projekty jak promocja autostrad morskich. Kolejnym elementem białej księgi było usunięcie tzw. wąskich gardeł na sieci transportowej i budowa infrastruktury transportowej. Wiele uwagi poświęcono stworzeniu efektywnej polityki opłat za korzystanie z poszczególnych gałęzi transportu. Komisja podkreśliła, że gałęzie transportu nie ponoszą kosztów, które generują, a to przyczynia się do zakłócenia funkcjonowania rynku wewnętrznego i zakłóca konkurencję w ramach systemu transportowego<sup>196</sup>.

### **Lata 2004–2008. Okres białych i zielonych ksiąg**

Rok 2004 przyniósł Wspólnocie kolejną białą księgę dotyczącą przeglądu rozporządzenia 4056/86<sup>197</sup> pt. *Stosowanie reguł konkurencji WE do transportu morskiego*<sup>198</sup>. Jak wskazuje sama jej nazwa, jej celem było przedstawienie propozycji w zakresie konkurencji w transporcie morskim. Księga w szczególności poddaje analizie kwestię ewentualnego utrzymania, zmiany bądź uchylecia postanowień rozporządzenia 4056/86. Ponadto poddaje dyskusji kwestię, czy właściwe byłoby zastąpienie wyłączenia grupowego dla konferencji linii żeglugowych, określonego w rozporządzeniu 4056/86, innymi instrumentami Wspólnoty (takimi jak na przykład inne wyłączenie grupowe lub zbiór wytycznych), obejmującymi wszelkie nowe ramy gospodarcze dotyczące współpracy pomiędzy podmiotami świadczącymi usługi żeglugi liniowej w zakresie handlu do i z UE (jako uzupełnienie już istniejących form współpracy, takich jak konsorcja i sojusze).

<sup>196</sup> M. Kałużyńska, *Możliwość finansowania inwestycji infrastruktury transportowej w Polsce w świetle uzgodnień kopenhaskich*, [w:] D. Rucińska, E. Adamowicz (red.), *Transport a Unia Europejska*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego”, *Ekonomika Transportu Lądowego*, nr 27, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2004, s. 52–53.

<sup>197</sup> Rozporządzenie Rady (EWG) nr 4056/86 z dnia 22 grudnia 1986 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 85 i 86 Traktatu do transportu morskiego, Dz.U. L 378, 31.12.1986.

<sup>198</sup> Bruksela, dnia 13.10.2004, COM (2004) 675.

Tabela 2. Biała księga dotycząca przeglądu rozporządzenia 4056/86 *Stosowanie reguł konkurencji WE do transportu morskiego*

	<b>Poruszane aspekty</b>
Cel	Przedstawienie propozycji w zakresie konkurencji w transporcie morskim. Księga poddaje analizie kwestię ewentualnego utrzymania, zmiany bądź uchylenia obecnie obowiązujących postanowień rozporządzenia 4056/86.
Akt prawny	Rozporządzenie Rady 4056/86.
Typ transportu	Transport morski.
Przedmiot dyskusji	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) kwestia aktualności uzasadnienie dla wyłączenia grupowego konferencji linii żeglugowych w zakresie ustalania stawek przewozowych, regulacji podaży i rynku zgodnie z art. 81 ust. 3 Traktatu,</li> <li>b) konieczność ewentualnego przyjęcia innych instrumentów wspólnotowych obejmujących wszelkie nowe ramy gospodarcze, dotyczące współpracy pomiędzy podmiotami świadczącymi usługi w zakresie żeglugi PL 4 PL liniowej w zakresie handlu do i z UE;</li> <li>c) ustalenie aktualności uzasadnienie dla wyłączenia usług trampowych i kabotażu z zakresu wdrażania reguł konkurencji zawartych w rozporządzeniu 1/2003;</li> <li>d) wskazanie powodu dla utrzymania szczególnych wyjątków czysto technicznych porozumień w rozporządzeniu 4056/86;</li> <li>e) wskazanie powodu dla utrzymania postanowień w sprawie kolizji prawa w rozporządzeniu 4056/86.</li> </ul>
Wnioski	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) brak jest ekonomicznego dowodu na to, że założenia, na podstawie których w 1986 roku, uzasadniano wyłączenie grupowe, w obecnej sytuacji panującej na rynku i na podstawie czterech łącznych warunków art. 81 ust. 3 Traktatu są nadal uzasadnione;</li> <li>b) brak uzasadnienia dla zastosowania w odniesieniu do krajowych usług morskich innych zasad wykonania niż te, które Rada zdecydowała się zastosować dla innych sektorów. Brak istnienia negatywnych konsekwencji prawnych jakie takie proceduralne zmiany mogłyby mieć dla przemysłu. Rozważenie włączenia kabotażu morskiego i usług trampowych do zakresu rozporządzenia 1/2003;</li> <li>c) kolizja prawa nie wystąpiła w przeszłości i wydaje się, że utrzymanie art. 9 rozporządzenia 4056/85 jest nieuzasadnione.</li> </ul>
Proponowane działania	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) rozważenie uchylenia niezależnych postanowień rozporządzenia 4056/86, a w szczególności wyłączenie grupowe dla konferencji linii żeglugowych i wyjątek dla porozumień technicznych;</li> <li>b) zbadanie, jaki rodzaj instrumentu byłby potrzebny do zastąpienia rozporządzenia 4056/86 i przygotowanie właściwej propozycji w tym zakresie, mając również na uwadze konkurencyjne stanowisko przemysłu żeglugi liniowej UE w kontekście globalnym;</li> </ul>

	<b>Poruszane aspekty</b>
Proponowane działania	c) dokładne zbadanie propozycji ELAA w postaci ujętej w niniejszej księdze, w świetle uwag otrzymanych od zainteresowanych stron trzecich, a także inne propozycje, które mogą napłynąć od przedstawicieli przemysłu i innych zainteresowanych stron; d) propozycję zmiany rozporządzenia 1/2003 w celu usunięcia z jego zakresu wyłączenia usług trampowych i kabotażu; e) dokładne zbadanie, czy istnieją powody dla utrzymania postanowienia o konflikcie praw.

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentu *Biała księga dotycząca przeglądu rozporządzenia 4056/86, stosowanie reguł konkurencji WE do transportu morskiego*.

Rok 2007 zaowocował zieloną księgą *W kierunku nowej kultury mobilności w mieście*<sup>199</sup>. Jest ona roboczym dokumentem Komisji Wspólnot Europejskich, próbującym całościowo zdefiniować problemy transportu w miastach i wskazać ich konkretne rozwiązania. Księga stanowi próbę znalezienia rozwiązania dla sytuacji, w której z jednej strony potrzeba zrównoważonego rozwoju stawia trudne wyzwania w warunkach miejskich, a z drugiej – przy nadmiernym hałasie i zanieczyszczeniu powietrza trzeba pogodzić rozwój gospodarczy (realizacja wytycznych Strategii Lizbońskiej) z poprawą jakości życia i ochroną środowiska. Cytując za zieloną księgą, nowe podejście do mobilności w mieście oznacza optymalizację wykorzystania różnorodnych środków transportu i tworzenie współmodalności pomiędzy różnymi rodzajami transportu zbiorowego (pociąg, tramwaj, metro, autobus, taksówka) oraz różnymi rodzajami transportu indywidualnego (samochód, motocykl, rower, ruch pieszy). Obejmuje ono także realizację wspólnych celów w zakresie dobrobytu gospodarczego, zarządzania popytem na transport, w celu zapewnienia mobilności, odpowiedniego poziomu życia i ochrony środowiska. Skuteczna polityka w zakresie mobilności w mieście ma łączyć najlepsze rozwiązania<sup>200</sup> dla każdego problemu z osobna: innowacyjne technologie, rozwój ekologicznych, bezpiecznych i inteligentnych systemów transportu, zachęty ekonomiczne i zmiany w prawie. Większe znaczenie w stosunku do dotychczasowych praktyk zdają się zyskiwać komunikacja rowerowa oraz poruszanie się pieszo. Stają się one, obok komunikacji szynowej, ważnym elementem zrównoważonego rozwoju mobilności miast. Podkreśla się przy tym wagę działań promocyjnych i edukacyjnych, włączających w nie całe rodziny i społeczności. Dowartościowanie ruchu pieszego ma głęboki sens, bowiem od rozwiązań tras pieszych, dojść do przystanków komunikacji miejskiej czy stacji metra zależy atrakcyjność tych środków komunikacji zbiorowej dla jej pasażerów, w tym osób starszych i niepełnosprawnych. W dokumencie postuluje się wprowadzenie jednolitych

<sup>199</sup> Bruksela, dnia 25.09.2007, KOM (2007) 551, wersja ostateczna.

<sup>200</sup> *Ibidem*.

zasad dla tworzenia zielonych stref w miastach (strefy tylko dla pieszych, ograniczonego ruchu, ograniczenia prędkości, opłaty za wjazd do miasta itd.). Parkingi typu „Parkuj i jedź” mają stanowić zachętę dla korzystania z samochodu w powiązaniu z transportem zbiorowym, pod warunkiem znacznego ograniczenia miejsc parkingowych w centrach miast. Przewiduje się też presję finansową, tzn. rozważa się włączenie do dyrektywy w sprawie eurowiniety także infrastruktury miejskiej, co można połączyć z opracowywaną obecnie jednolitą metodologią liczenia kosztów zewnętrznych w transporcie. Komisja Europejska, chcąc wspomagać innowacyjne działania, wskazała najważniejsze wytyczne w zakresie kształtowania miejskich systemów transportowych, w zielonej księdze mówiąc o pięciu podstawowych wyzwaniach dotyczących mobilności miast:

- płynne poruszanie się w miastach,
- szczególna dbałość o środowisko naturalne,
- stosowanie inteligentnego transportu miejskiego,
- dostępność transportu miejskiego,
- bezpieczny i niezawodny transport miejski<sup>201</sup>.

Rozwiązań w zakresie zrównoważenia mobilności w miastach jest kilka, począwszy od planowania (krótko-, średnio- i długoterminowego), dalej przez wspieranie lokalnych inicjatyw działaniami partnerskimi oraz rozwiązania z obszaru logistyki miejskiej, po wykorzystanie benchmarkingu (tabela).

Tabela 3. Zielona księga *W kierunku nowej kultury mobilności (COM (2007) 551)*

Wybrane zagadnienia / tytuły rozdziałów	Poruszane aspekty
Wyzwania	<ul style="list-style-type: none"> <li>• negatywny wpływ ekonomiczny i społeczny zatorów (zwłaszcza) na obwodnicach miast, ich oddziaływanie na przepustowość transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T) oraz na tkankę miejską;</li> <li>• ograniczenie negatywnego wpływu zatorów przy równoczesnym zapewnieniu obszarom miejskim odpowiedniego rozwoju gospodarczego jako największe wyzwanie na poziomie lokalnym.</li> </ul>
W kierunku płynnego ruchu w miastach	<ul style="list-style-type: none"> <li>• propagowanie ruchu pieszego i jazdy na rowerze (w tym rozbudowa infrastruktury);</li> <li>• rozwój programów car-sharing i P&amp;R oraz systemów poboru opłat i ITS;</li> <li>• wymóg skutecznych powiązań pomiędzy transportem dalekobieżnym a dystrybucją lokalną do miejsca przeznaczenia w dystrybucji towarów na obszarach miejskich.</li> </ul>

<sup>201</sup> Opracowano na podstawie: zielona księga *W kierunku...*, op. cit.

Wybrane zagadnienia / tytuły rozdziałów	Poruszane aspekty
W kierunku zielonych miast	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wskazanie na transport jako jeden z najtrudniejszych sektorów pod względem kontroli emisji CO<sub>2</sub>;</li> <li>• wyjaśnienie roli stopniowego zaostrzania norm emisji EURO na skuteczne ograniczanie emisji zanieczyszczeń przez pojazdy;</li> <li>• uskutecznienie działań związanych ze zmniejszaniem hałasu poprzez wydanie dyrektywy europejskiej w sprawie map hałasu;</li> <li>• propozycja rozwiązania problemów za pomocą lokalnych ograniczeń ruchu i opłat za wjazd, nowych technologii i stylu jazdy oraz wspólnych ekologicznych zamówień.</li> </ul>
W kierunku bardziej inteligentnego transportu miejskiego	<ul style="list-style-type: none"> <li>• problem z brakiem interoperacyjności zaimplementowanych aplikacji systemów inteligentnego transportu (ITS);</li> <li>• jednocześnie wzrost świadomości na temat roli inteligentnego pobierania opłat w zarządzaniu popytem w transporcie oraz zwrócenie uwagi na przetwarzanie danych dotyczących ruchu i podróży jako na źródło informacji, pomocy i dynamicznej kontroli transportu dla podróżnych, kierowców, przewoźników i zarządzających siecią, a w konsekwencji zwiększenie mobilności.</li> </ul>
W kierunku dostępnego transportu miejskiego	<ul style="list-style-type: none"> <li>• oczekiwania ludzi i przedsiębiorstw w zakresie elastycznych rozwiązań w transporcie zarówno osób, jak i towarów oraz jakości dostępu do systemu mobilności w mieście obejmującego infrastrukturę (drogi, ścieżki rowerowe itp., ale także pociągi, autobusy i miejsca ogólnodostępne, parkingi, przystanki autobusowe, dworce itp.) oraz usługi (potrzeba jednoczesnego zapewnienia szybkości, niezawodności, wygody i oferty częstych połączeń dla podniesienia atrakcyjności transportu publicznego);</li> <li>• wyjaśnienie rangi społecznych aspektów mobilności w mieście (uwzględnienie dostępności dla osób o niskich dochodach, dostępności i wyższej jakości dla osób starszych oraz o ograniczonej zdolności ruchowej);</li> <li>• postulat tworzenia odpowiednich ram prawnych UE, w tym regulacji w sprawie zamówień publicznych, oraz stosowania innowacyjnych rozwiązań (np. szybkiego transportu autobusowego BRT, poruszającego się wydzielonymi pasami ruchu i korzystającego ze stacji przypominających stacje metra jako alternatywę dla kosztownej sieci tramwajowej lub metra) oraz konieczności rozwiązań „na miarę” – transportu na żądanie lub usług przewozowych przecinających połączenia zazwyczaj rozchodzące się promieniście i obsługujących centra miast; wskazanie potrzeby zrównoważonej koordynacji korzystania gruntów i zintegrowanego podejścia do mobilności w mieście (pomysł połączenia polityki sektorowej obejmującej różne dziedziny, takie jak planowanie przestrzenne, sprawy gospodarcze i społeczne, transport itp.).</li> </ul>



Wybrane zagadnienia / tytuły rozdziałów	Poruszane aspekty
W kierunku bezpiecznego i niezawodnego transportu miejskiego	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wymóg odpowiednio zaprojektowanej infrastruktury, zwłaszcza na skrzyżowaniach;</li> <li>• zasadnicze znaczenie ścisłego egzekwowania przepisów ruchu drogowego przez motocyklistów, użytkowników skuterów i rowerzystów, podniesienie bezpieczeństwa zarządzania ruchem poprzez wdrożenie rozwiązań ITS.</li> </ul>
Tworzenie nowej kultury mobilności w mieście	<ul style="list-style-type: none"> <li>• potrzeba rozwiązań partnerskich i podnoszenia kwalifikacji osób odpowiedzialnych za mobilność w mieście; wskazanie roli kampanii informacyjnych i podnoszących świadomość w zakresie zachowań związanych z mobilnością, skierowanych do określonych grup społecznych;</li> <li>• zaznaczenie problemu ogromnej przepaści pomiędzy statystykami na poziomie UE dotyczącymi mobilności w mieście oraz braku wspólnych definicji pomimo kilku inicjatyw realizowanych w ramach polityki regionalnej UE.</li> </ul>
Sposoby finansowania	<ul style="list-style-type: none"> <li>• propozycja wykorzystania opłat za parkowanie oraz za korzystanie z dróg na finansowanie transportu miejskiego oraz rozważenia udziału w finansowaniu mechanizmów rynkowych takich jak możliwość korzystania z systemu handlu uprawnieniami do emisji (ETS) – poprzez przyznanie uprawnień do emisji lub ich ekwiwalentów władzom inwestującym w nową i ekologiczną infrastrukturę,</li> <li>• wymóg połączenia – w perspektywie długoterminowej – instrumentów budżetowych, prawnych i finansowych, w tym odpowiednich podatków lokalnych, w celu finansowania projektów w zakresie transportu miejskiego, tj. inwestycji w infrastrukturę i przepływy pasażerskie, utrzymania i eksploatacji sieci, modernizacji taboru oraz jego utrzymania, a także podnoszące świadomość kampanii informacyjnych).</li> </ul>

Źródło: W. Starowicz, *Ekspertyza „Koncepcja rozwoju transportu publicznego w miastach”*, Politechnika Krakowska, Kraków 2010, <http://rzecznik.dlalodzi.info/pliki/rzecznik/pisma/starowicz.pdf> [dostęp: 22.07.2014].

### 3.4. Traktat konstytucyjny i Traktat z Lizbony

Przepisy dotyczące polityki transportowej znalazły swoje miejsce również w Traktacie Konstytucyjnym. Choć został on podpisany przez państwa członkowskie w Rzymie 29 października 2004 roku, to jednak nigdy nie wszedł w życie, ponieważ został odrzucony w referendum we Francji i Holandii w maju i czerwcu 2005 roku. Traktat był pierwszą

w historii Unii Europejskiej tak wszechstronną próbą zagwarantowania zasadniczych praw i swobód wszystkim obywatelom Wspólnoty, uproszczenia i uporządkowania jej podstaw prawnych oraz usprawnienia i demokratyzacji jej instytucji. Dokument przewidywał dalsze rozszerzenie głosowania kwalifikowaną większością głosów na kolejnych 40 dziedzin. Zakładał też zmianę sposobu głosowania w Radzie UE, zastępując system nicejski podwójną większością głosów. W związku z powyższym dokument ten wymaga szerszego komentarza.

W Traktacie Konstytucyjnym polityce transportowej poświęcono sekcje 7 art. od III-236 do III-245. Polityka transportowa zgodnie z jego postanowieniami miała stanowić kompetencje dzieloną. Traktat zakładał, że jego cele w odniesieniu do polityki transportowej osiągnane będą poprzez ustawy europejskie lub europejskie ustawy ramowe uwzględniające specyficzne aspekty transportu. Takie uregulowanie wiązało się bowiem z zawarciem w Traktacie konstytucyjnym odmiennego niż dotychczas katalogu źródeł prawa. Zgodnie z jego postanowieniami wcześniej wspomniane akty miały być przyjmowane w Radzie większością kwalifikowaną, po konsultacji z Komitetem Regionów i Komitetem Ekonomiczno-Społecznym<sup>202</sup>. Ustawy te w założeniu miały obejmować: wspólne reguły dotyczące transportu międzynarodowego, warunki dostępu przewoźników spoza państw członkowskich, środki pozwalające polepszyć bezpieczeństwo transportu oraz wszelkie inne potrzebne środki. Założono również konieczność uwzględniania różnic geograficznych pomiędzy krajami przy przyjmowaniu wskazanych wyżej aktów prawnych, zwłaszcza jeśli ich stosowanie mogło wpłynąć poważnie na jakość życia i zatrudnienia, a także na funkcjonowanie infrastruktury transportowej. W Traktacie znalazł się artykuł przejściowy, tj. art. III-237, traktujący o konieczności zachowania jednomyślności dla przyjęcia mniej korzystnego traktowania przewoźników z innych państw członkowskich. Jeżeli chodzi o art. III-238, to brzmiał on dokładnie tak jak obecnie obowiązujący art. 93 Traktatu z Lizbony, z tym że słowo „Traktatami” zastępowało słowo „Konstytucja”. Podobnie rzecz miała się w przypadku art. III-239. Poważniejsze zmiany, choć w znacznej mierze redakcyjne, dotyczyły art. III-240, którego szczególnie ust. 2 różni się od obecnie obowiązującego brzmienia art. 95 TFUE. Ust. 3 tego artykułu stanowił o przyjmowaniu przez Radę na wniosek Komisji rozporządzeń lub decyzji europejskich. Miało to odbywać się większością kwalifikowaną po konsultacji z Parlamentem Europejskim i Komitetem Ekonomiczno-Społecznym. Art. III-241 przewidywał – co odróżnia go od obecnie obowiązującej treści art. 96 – wyrażanie zgody przez Komisję europejską w drodze decyzji europejskiej. Obecnie art. 96 stanowi jedynie o pozwoleniu Komisji. Kolejna różnica widoczna jest w ostatnim z artykułów dotyczących transportu, tj. w art. III-245, dawniej art. 80 TWE,

<sup>202</sup> Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, wersja z komentarzami opracowana przez Jensa-Petera Bonde, [http://en.euabc.com/upload/rfConstitution\\_pl.pdf](http://en.euabc.com/upload/rfConstitution_pl.pdf) [dostęp: 20.06.2015].

a obecnie art. 100 TFUE. W ust. 2 również jest mowa o ustawach europejskich i europejskich ustawach ramowych jako sposobie do zapewnienia odpowiednich środków dla rozwoju transportu morskiego i lotniczego<sup>203</sup>.

Kolejnym niezwykle istotnym dokumentem dla Wspólnot Europejskich, a obecnie Unii Europejskiej, był Traktat z Lizbony. Co prawda, w dziedzinie polityki transportowej zmiany, jakie wnosi traktat lizboński, są niewielkie. Szczegółowo zostanie on omówiony w rozdziale 4.1., niemniej jednak w tym miejscu wskazać należy choć na kilka zmian.

Przede wszystkim dawna procedura współdecyzji wymieniona w art. 71, 75 i 80 TWE, wprowadzona traktatem z Maastricht, a następnie rozszerzona i usprawniona przez Traktat z Amsterdamu, została zastąpiona zwykłą procedurą ustawodawczą (art. 91, 95 i 100 TFUE). Traktat lizboński wprowadza ponadto możliwość uchylecia środków wyjątkowych podejmowanych przez RFN w celu skompensowania niekorzystnych skutków gospodarczych dla regionów dotkniętych podziałem Niemiec (art. 98 TFUE): pięć lat po wejściu w życie traktatu (1 grudnia 2014 roku) Rada, na wniosek Komisji, może przyjąć decyzję uchylającą art. 98<sup>204</sup>. Do czasu przyjęcia wspólnych reguł w dziedzinie transportu (o których mowa w art. 91 TFUE) Rada zachowuje uprawnienia do przyznawania środków przyznających odstępstwo (art. 92 TFUE). Odstępstwa te są uchwalane jednomyślnie, bez udziału Parlamentu.

Należy zauważyć, że poza zmianami w podstawach prawnych dotyczących wspólnej polityki transportowej traktat lizboński zmodyfikował inne dziedziny, które będą miały pośredni wpływ na prace komisji TRAN. Przede wszystkim art. 191 ust. 1 TFUE wprowadził zwalczanie zmian klimatu do wymogów ochrony środowiska naturalnego, które należy włączyć do ustalania i realizacji całości polityk Unii (art. 11 TFUE). Na tej podstawie, po podpisaniu protokołu z Kioto oraz z uwzględnieniem środków, które ustanowiono po konferencji w Kopenhadze w grudniu 2009 roku, polityka transportowa, zwłaszcza dotycząca transportu drogowego i lotniczego, będzie bezpośrednio podlegać wspólnotowej strategii ograniczania emisji gazów cieplarnianych.

Poza tym w tytule *Badania i rozwój technologiczny TFUE* dodano odniesienie do przestrzeni kosmicznej i wprowadzono nowy art. 189, dotyczący europejskiej polityki przestrzeni kosmicznej. W tej dziedzinie Unia ma kompetencje do prowadzenia działań, w szczególności do określania i realizacji programów, jednakże wykonywanie tych kompetencji nie może doprowadzić do uniemożliwienia państwom członkowskim wykonywania ich własnych kompetencji (art. 4 ust. 4 TFUE). Wieloletni program ramowy badań, rozwoju technologicznego i przestrzeni kosmicznej będzie ustanowiony zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą (art. 182 ust. 1 TFUE), ale programy szczegółowe będą uchwalane

<sup>203</sup> *Ibidem*

<sup>204</sup> To samo postanowienie zawarto w art. 107 ust. 2 lit. c TFUE w ramach pomocy przyznawanej przez państwa (zasady konkurencji).

zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą, w której Parlament będzie miał jedynie prawo konsultacji (art. 182 ust. 4 TFUE). Na koniec, nowe postanowienia dotyczące przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (art. 67–89 TFUE) mogą wywierać wpływ na politykę transportową, szczególnie w ramach współpracy sądowej w sprawach cywilnych i karnych (art. 81 i 82 TFUE) oraz w ramach kontroli pasażerów, które będzie można wykonywać. Dziedzina ta stała się kompetencją dzieloną w następstwie zlikwidowania trzeciego filaru (art. 4 ust. 2 lit. j TFUE) (ust. 2.2.2. powyżej)<sup>205</sup>.

---

<sup>205</sup> A. Massot, *Polityka Strukturalna i Polityka Spójności po Traktacie Lizbońskim*, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej, Parlament Europejski, Bruksela 2010.

### SYSTEMATYKA PODSTAW PRAWNYCH POLITYKI TRANSPORTOWEJ UNII EUROPEJSKIEJ

Niniejszy rozdział zostanie poświęcony podstawom prawnym polityki transportowej Unii Europejskiej. Znajdzie się w nim omówienie aktualnych podstaw prawnych, w oparciu o które ta polityka funkcjonuje, analiza statystyczna aktów prawa wtórnego, jak również uwagi na temat roli orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Przedmiotem opisu będzie też znaczenie prawa międzynarodowego i krajowego w odniesieniu do polityki transportowej.

#### **4.1. Podstawy prawne polityki transportowej Unii Europejskiej w prawie pierwotnym**

Podstaw prawnych unijnej polityki transportowej należy oczywiście szukać głównie w prawie pierwotnym. Jak już wykazano, była ona obecna w przepisach traktatowych właściwie od początku istnienia Wspólnoty. Obszar ten, stanowi więc jedną z tzw. polityk traktatowych, stąd też jest prawnie autonomicznym obszarem, w którym Unia Europejska działa na podstawie stosownych norm, mimo że treściowo można byłoby go zaliczyć do obszaru rynku wewnętrznego, w szczególności w sferze usług. Stąd też ze względu na regulujący go odrębny reżim norm w zakresie transportu zostaje wyłączone działanie ogólnych norm dotyczących swobody przepływu usług (art. 56–62 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej)<sup>206</sup>.

<sup>206</sup> Art. 58 TFUE; Opinia rzecznika generalnego Cruza Villalóna przedstawiona w dniu 30 września 2010 r., sprawa C-338/09, Yellow Cab Verkehrsbetriebs GmbH przeciwko Landeshauptmann von Wien, opinia rzecznika generalnego Macieja Szpunara przedstawiona w dniu 16 lipca 2015 r.; sprawa C-340/14 i C-341/14 R. L. Trijber przeciwko College van burgemeester en wethouders van Amsterdam i J. Harmesen przeciwko Burgemeester van Amsterdam; wyrok Trybunału (trzecia izba) z dnia 13 lutego 2014 r. Crono Service scarl i in. (C-419/12) i Anitrav – Associazione Nazionale Imprese Trasporto Viaggiatori (C-420/12) przeciwko Roma Capitale i Regione Lazio (C-420/12); źródło: [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

Obecnie ułożenie systemowe tej polityki wyznacza Traktat z Lizbony, który w art. 2c (po skonsolidowaniu art. 4 ust. 2 lit. g) stanowi, że:

1. Unia dzieli kompetencje z Państwami Członkowskimi, jeżeli Traktaty przyznają jej kompetencje, które nie dotyczą dziedzin określonych w artykułach 2b i 2e.
2. Kompetencje dzielone między Unią a Państwami Członkowskimi stosują się do następujących głównych dziedzin:
  - g) transport;
  - h) sieci transeuropejskie.

Jak już wskazano, transport należy do kompetencji dzielonych Unii Europejskiej, zastosowanie znajduje więc zasada subsydiarności, inaczej pomocniczości. Oznacza ona, że Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą być osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie na poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym, oraz jeżeli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania jest możliwe lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii<sup>207</sup>. Z chwilą przyjęcia przez Unię wspólnych zasad w określonej dziedzinie dziedzina ta przechodzi do kompetencji wyłącznej Unii (art. 2 ust. 2 TFUE w zw. z art. 4 ust. 2. pkt g TFUE). Państwa członkowskie wykonują jednak swoje kompetencje w ramach utworzonych przez rozwiązania unijne, bo to Unia powołana jest do stworzenia wspólnej polityki transportowej, stanowiącej obszar dla narodowej aktywności. W tym zakresie jest to kompetencja wyłączna Unii<sup>208</sup>. Należy zaznaczyć, że Unia Europejska ma kompetencję wyłączną do zawierania umów w dziedzinie transportu z państwami trzecimi i zawierając te umowy, musi pamiętać o realizacji celów traktatowych. Kompetencja ta została określona przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (wcześniej Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich) w opinii 1/76<sup>209</sup> oraz w orzecznictwie, zwłaszcza w orzeczeniach w sprawie 22/70 ERTA<sup>210</sup>, a następnie w orzeczeniach w sprawach C-466-476/98<sup>211</sup>, dotyczących umów w dziedzinie

<sup>207</sup> Art. 5 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE 2012 C 326. Więcej informacji na temat kompetencji zob. rozdział 2.

<sup>208</sup> R. Ostirhansky, *Wspólna polityka transportowa*, [w:] J. Barcz, *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005, s. II-532.

<sup>209</sup> Opinia Trybunału z dnia 26 kwietnia 1977 r., nr 1/76, *The Laying-up Found for Inland Waterway Vessels*, źródło: Oficjalna Strona Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, <http://curia.europa.eu>.

<sup>210</sup> Wyrok Trybunału z dnia 31 marca 1971 r., *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Radzie Wspólnot Europejskich*, sprawa 22-70.

<sup>211</sup> a) Wyrok Trybunału z dnia 5 listopada 2002 r., sprawa C-466/98, *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, źródło: Oficjalna Strona Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, <http://curia.europa.eu>.

b) Wyrok Trybunału z dnia 5 listopada 2002 r., sprawa C-467/98, *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Danii*, źródło: Oficjalna Strona Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, <http://curia.europa.eu>.

c) Wyrok Trybunału z dnia 5 listopada 2002 r., sprawa C-468/98, *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Szwecji*, źródło: Oficjalna Strona Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, <http://curia.europa.eu>.



transportu lotniczego (*open skies*), o których szerzej będzie mowa w dalszej części niniejszego rozdziału. Trybunał Sprawiedliwości uznał, że poprzez zawarcie powyższych umów państwa członkowskie naruszyły zobowiązania traktatowe, w tym wyłączną kompetencję Wspólnoty w zakresie polityki transportowej w dziedzinach, w których Wspólnota przyjęła już wspólne zasady.

O transporcie w sposób bezpośredni stanowi tytuł VI Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, artykuły od 90 do 100 (wcześniej art. 70 do 81). Struktura tego tytułu jest następująca:

- art. 90–100 ust. 1 – dotyczą transportu drogowego, kolejowego i wodnego śródlądowego,
- art. 100 ust. 2 – dotyczy transportu morskiego i lotniczego.

Przed przejściem do szczegółowego omówienia każdego z nich należy zaznaczyć, że art. 90 konkretyzuje istnienie odrębnej regulacji dotyczącej wspólnej polityki transportowej, art. 91 ustanawia jej cele oraz środki i stanowi podstawę dalszej obszernej działalności legislacyjnej Rady i Parlamentu Europejskiego w tej dziedzinie. Art. 92 dotyczy zakazu dyskryminacji i zawiera klauzulę *standstill*. Art. 93 dotyczy pomocy państwa i zezwala na jej przyznanie w określonych wypadkach. Art. 94 wymaga, aby sytuacja gospodarcza przewoźnika była zawsze elementem brany pod uwagę w działalności ustawodawczej UE. Art. 95 dotyczy również kwestii niedyskryminacji. Artykuły 96 i 97 przewidują zakaz stosowania środków, które mogłyby zakłócić przepływ towarów. Art. 98 utrzymuje specjalne środki dla Niemiec. Art. 99 ustanawia komitet doradczy, zaś art. 100 (w ust. 1) dotyczy transportu drogowego, kolejowego i wodnego śródlądowego oraz (w ust. 2) transportu morskiego i lotniczego<sup>212</sup>.

W stosunku do brzmienia wcześniejszych traktatów zmianie uległy treści dawnego art. 70, dawnego art. 71 ust. 2, dawnego art. 72, dawnego art. 75, dawnego art. 78, dawnego art. 79 i dawnego art. 80. Najważniejszą zmianę, choć czysto redakcyjną, jeżeli chodzi o treść, wprowadza art. 75, gdzie w ust. 2 wyraz „Radę” zastąpiono wy-

d) Wyrok Trybunału z dnia 5 listopada 2002 r., sprawa C-469/98, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Finlandii, źródło: Oficjalna Strona Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, <http://curia.europa.eu>.

e) Wyrok Trybunału z dnia 5 listopada 2002 r., sprawa C-471/98, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Belgii, źródło: Oficjalna Strona Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, <http://curia.europa.eu>, źródło: Oficjalna Strona Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, <http://curia.europa.eu>.

f) Wyrok Trybunału z dnia 5 listopada 2002 r., sprawa C-472/98, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Wielkiemu Księstwu Luksemburga, źródło: Oficjalna Strona Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, <http://curia.europa.eu>.

g) Wyrok Trybunału z dnia 5 listopada 2002 r., sprawa C-475/98, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Austrii.

h) Wyrok Trybunału z dnia 5 listopada 2002 r., sprawa C-476/98, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Federalnej Niemiec.

<sup>212</sup> M.A. Nesterowicz, *Komentarz do art. 90*, [w:] A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, t. 2, Warszawa 2012, s. 145.

rażeniem „Parlament Europejski i Radę”, a w ust. 3 akapit pierwszy wyrazy „Komite-tem Ekonomiczno-Społecznym” zmieniona na „Parlamentem Europejskim i Komitetem Ekonomiczno-Społecznym”. Wskazuje to na znaczne umocnienie się roli Parlamentu Europejskiego w kształtowaniu unijnej polityki transportowej. Istotne nowe brzmienie zyskał też art. 80 ust. 2 stanowiący, iż „Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą, mogą ustanowić odpowiednie przepisy dotyczące transportu morskiego i lotniczego. Stanowią one po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów”.

Postanowienia dotyczące transportu zostały również zawarte w tytule XVI części III art. 170–172, dotyczącym sieci transeuropejskich powstających w infrastrukturach transportu, telekomunikacji i energetyki. Celem ich utworzenia jest umożliwienie obywatelom Unii, podmiotom gospodarczym, wspólnotom regionalnym i lokalnym pełnego czerpania korzyści z ustanowienia obszaru bez wewnętrznych granic. W ramach systemu otwartych i konkurencyjnych rynków działanie Unii zmierza do sprzyjania wzajemnym połączeniom oraz interoperacyjności sieci krajowych, jak również dostępowi do tych sieci<sup>213</sup>.

Jak można zaobserwować, pojęcie wspólnej polityki transportowej nie jest w Traktacie zdefiniowane. Nawet sam tytuł brzmi po prostu *Transport*, co może sprawiać pewne kłopoty. Pomocne w tym zakresie są dwa artykuły. Pierwszy z nich to art. 91 TFUE, który może posłużyć do rekonstrukcji tego pojęcia z perspektywy przedmiotowej. W ust. 1 w lit. a–d wskazane są obszary, w jakich Unia może stanowić normy prawne, działając właśnie w ramach polityki transportowej. Zalicza się tu:

- transport międzynarodowy wykonywany z lub do państwa członkowskiego,
- tranzyt przez terytorium państwa członkowskiego,
- warunki dostępu przewoźników z siedzibą poza UE do transportu krajowego państwa członkowskiego,
- kwestie bezpieczeństwa transportu,
- wszelkie inne przepisy.

Jak widać, nie został tu uwzględniony transport transgraniczny wewnątrz Unii Europejskiej, ponieważ od 1993 roku, wraz z utworzeniem rynku wewnętrznego, w UE istnieje całkowita swoboda świadczenia usług transportowych, z wyjątkiem transportu kolejowego. Dla uwolnienia tego ostatniego państwa podjęły odrębne ustalenia. W zakresie dwóch pierwszych zagadnień Trybunał Sprawiedliwości w swoim orzecznictwie skłania się do włączenia ich do zakresu kompetencji wyłączonych UE, jako że stanowią istotę wspólnej polityki transportowej, a pozostałe umieszcza w kompetencjach dzielonych, jako sferę aktywności państwowej. Jak podaje doktryna, stanowisko to nie jest jednak w sposób ostateczny rozstrzygnięte. Komisja oczekująca takiego ostatecznego rozstrzygnięcia, opiera

<sup>213</sup> M. Muszyński, D. E. Harasimiuk, M. Kozak, *Unia Europejska...*, *op. cit.*, s. 309–311.

się tu na art. 207 TFUE (dawny art. 133 TWE), dotyczącym Wspólnej Polityki Handlowej, i oczekuje analogicznego stosowania<sup>214</sup>.

Z kolei do definicji pojęcia transportu użytego w Traktacie z perspektywy rodzajowej pomocny jest art. 100 TFUE. W swojej treści ogranicza on stosowanie przepisów tytułu VI części III TFUE do:

- transportu lądowego – zarówno drogowego jak i kolejowego,
- wodnego transportu śródlądowego, transportu morskiego,
- transportu lotniczego.

Transport morski i lotniczy są – w postaci normy kompetencyjnej – przypisane Parlamentowi Europejskiemu i Radzie. Organy te mogą w obszarze transportu morskiego i lotniczego stanowić odpowiednie przepisy, zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą, po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów. Stąd też, polityka transportowa obejmuje pięć wskazanych obszarów.

Przepisy traktatowe dotyczące wspólnej polityki transportowej adresowane są do trzech grup odbiorców. Przede wszystkim do instytucji UE (Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji Europejskiej), albowiem dotyczą szczegółowych przepisów o zasadach świadczenia usług transportowych. Dalej – do państw członkowskich, gdyż dotyczą zakazu pogarszania sytuacji prawnej przewoźników z innych państw członkowskich, możliwości udzielenia pomocy publicznej oraz zakazu dyskryminacji przewoźnikowi z innych państw członkowskich. W końcu również do przewoźników, gdyż dotyczą zakazu dyskryminacji usługobiorców z innych państw członkowskich. Zabieg taki, mający na celu podkreślenie, że cele traktatów realizowane są zarówno przez państwa członkowskie, jak i instytucje, przypomina, że polityka transportowa stanowi kompetencję dzieloną.

Przechodząc do omówienia poszczególnych artykułów traktatu, należy rozpocząć od art. 90, który otrzymał następujące brzmienie: „Cele Traktatów, w odniesieniu do kwestii uregulowanych w niniejszym tytule, są realizowane w ramach wspólnej polityki transportowej”. Artykuł ten, jak już zresztą wspomniano i wielokrotnie zaznaczono w niniejszej pracy, nie ustanawia wyłącznej kompetencji Unii w dziedzinie transportu. Zdaniem autorki jedyne znane mi dostępne na rynku polskojęzycznego komentarza do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Małgorzaty Anny Nesterowicz<sup>215</sup> jest on tzw. przepisem kompetencyjnym. Z twierdzeniem tej autorki trudno się zgodzić, albowiem nie sposób powiedzieć, że przepis ten udziela upoważnienia (kompetencji) do ważnego dokonania określonej czynności konwencjonalnej, przede wszystkim zaś nie określa swojego adresata. Z uwagi na tę formę nie wywołuje on bezpośredniego skutku.

<sup>214</sup> Trybunał Sprawiedliwości, sprawa 167-73, Zbiór Orzecznictwa 1974 r., s. 00359.

<sup>215</sup> M.A. Nesterowicz, *Komentarz do art. 91*, [w:] A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu...*, op. cit., s. 148.

Art. 91 ma charakter wykonawczy w stosunku do art. 90. Stanowi on, że Parlament Europejski i Rada ustanawiają wspólne reguły mające zastosowanie do transportu międzynarodowego, wykonywanego z lub na terytorium państwa członkowskiego UE lub tranzytu przez terytorium jednego lub wielu państw członkowskich, warunki dostępu przewoźników niemających stałej siedziby w państwie członkowskim, środki pozwalające polepszyć bezpieczeństwo transportu oraz wszelkie inne potrzebne przepisy w celu wykonywania polityki transportowej<sup>216</sup>. Spotkamy się tu też z pojęciem zwykłej procedury ustawodawczej, omówionej szerzej w rozdziale 5. Art. 91 nie wywołuje skutku bezpośredniego i nie przyznaje uprawnień jednostkom<sup>217</sup>. Ma on raczej charakter kompetencyjny, albowiem zawiera upoważnienie do dokonania określonej czynności, tj. do wydawania aktu prawnego, określa sposób jej wykonania (zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą) oraz odnosi się do konkretnego adresata. Wskazuje też na środki i cele do realizacji wspólnej polityki transportowej. M. A. Nesterowicz w swoim komentarzu<sup>218</sup>, zdaniem autorki niniejszej rozprawy, błędnie wskazuje, że przepis ten ma charakter programowy.

Na podstawie art. 91 Rada przyjęła wiele postanowień dotyczących wspólnej polityki transportowej. Początkowo były to akty o charakterze ogólnym i dotyczyły takich kwestii jak zasady konkurencji, pomoc państwa czy świadczenie usług publicznych. Następnie Rada wydała wiele aktów szczególnych, sektorowych, które to akty w sposób zbiorczy zostaną zaprezentowane w kolejnym podrozdziale.

Art. 92 reguluje ochronę przewoźników z innych państw członkowskich. Zgodnie z jego treścią do czasu wydania przez Parlament Europejski i Radę środków przewidzianych w art. 91 przyjęcie przez państwo członkowskie przepisów mniej korzystnych w stosunku do przewoźników z innych państw członkowskich nie jest możliwe bez jednomyślnej zgody Rady. Mimo iż zasada pomocniczości przewiduje, że państwa członkowskie mogą regulować określone dziedziny z własnej inicjatywy tak długo jak w tej dziedzinie nie zostaną uchwalone akty unijne, przepis ten, zdaniem M. A. Nesterowicz, ogranicza swobodę państw członkowskich do regulowania polityki transportowej<sup>219</sup>. W treści art. 92 wprowadzono pewne zmiany stylistyczne, wpływające na jego różne brzmienie od poprzedniego art. 72. Fragment „bez jednomyślnej zgody Rady” zastąpiono wyrażeniem „bez przyjęcia jednomyślnie przez Radę środka przyznającego odstępstwo”. Konsekwencją tej zmiany jest fakt, że obecnie wymaga się nie zwykłej zgody Rady, ale aktu prawnego przyjętego jednomyślnie przez Radę. Zakaz przyjmowania mniej korzystnych przepisów obejmuje dziedziny, które podlegają regulacji przez Parlament Europejski i Radę na podstawie

<sup>216</sup> Warto przeczytać: wyrok Trybunału (pierwsza izba) z dnia 28 listopada 1978 r., sprawa 97/78, Fritz Schumalla. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym: Oberlandesgericht Düsseldorf – Niemcy.

<sup>217</sup> M. A. Nesterowicz, *Komentarz do art. 91...*, *op. cit.*, s. 151.

<sup>218</sup> *Ibidem*, s. 151–152.

<sup>219</sup> *Ibidem*, s. 158.

art. 91. Jest to przepis wywierający skutek bezpośredni, a na jego podstawie podmioty mogą zwrócić się do sądu krajowego w celu ochrony swoich praw. Przykładami takich spraw są np.: C-184/91 i C-221/91<sup>220</sup> Christop Oorburg i Serge van Messem p. Wasser Und Schifffahrtsdirektion Nordwest<sup>221</sup>. Zakaz skierowany jest do państw członkowskich, które nie mogą pogarszać sytuacji przewoźników, którzy mają stałe siedziby w innym państwie członkowskim lub należą do obywateli pochodzących z innego państwa członkowskiego. Przepis ten doczekał się swojej wykładni przez Trybunał Sprawiedliwości w sprawach C-195/90<sup>222</sup> Komisja p. Republice Niemiec<sup>223</sup> oraz we wspomnianych wyżej sprawach C-184/91 i C-221/91. W sprawie C 195/90 pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 23 czerwca 1990 roku Komisja Wspólnot Europejskich wniosła na podstawie art. 169 Traktatu EWG o stwierdzenie, że poprzez uchwalenie *Gesetz über Gebuehren fuer die Benutzung von Bundesfernstraßen mit schweren Lastfahrzeugen*<sup>224</sup> (zwanej dalej: Gesetz über w Gebuehren) z dnia 30 kwietnia 1990 roku, Republika Federalna Niemiec uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 76, 95 i 5 Traktatu. Art. 1 Gesetz über Gebuehren wprowadza nowy podatek drogowy (Straßenbenutzungsgebuehr) dla wszystkich, z pewnymi wyjątkami, pojazdów ciężarowych, których masa przekracza 18 ton, niezależnie od miejsca ich rejestracji, które korzystają z dróg federalnych i autostrad poza terenami zabudowanymi. Jednocześnie art. 2 Gesetz über Gebuehren zmienia również Kraftfahrzeugsteuergesetz (ustawę o podatku od pojazdów) i wprowadza w ograniczonym okresie obniżoną stawkę podatku od pojazdów silnikowych płatną od wszystkich pojazdów według skali w zależności od masy całkowitej. W przedstawionej w dniu 15 czerwca 1989 roku Komisja wskazała, że na proponowanym obniżeniu podatku od pojazdów silnikowych skorzystaliby tylko przewoźnicy niemieccy, ponieważ przewoźnicy z innych państw członkowskich, chociażby otrzymali zwolnienia na podstawie umów dwustronnych, to jednak

<sup>220</sup> Wyrok Trybunału (szósta izba) z dnia 31 marca 1993 r., Christof Oorburg i Serge van Messem przeciwko Wasser- und Schifffahrtsdirektion Nordwest, Aurich. Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym: Amtsgericht Emden – Niemcy. Art. 76 EWG, Sprawy połączone C-184/91 oraz C-221/91.

<sup>221</sup> W sprawach tych Christof Oorburg, kapitan żeglugi śródlądowej posiadający patent holenderski, oraz Serge van Messem, kapitan żeglugi śródlądowej posiadający patent belgijski, wniosli sprawę do niemieckiego sądu przeciwko grzywnie nałożonej na nich przez urząd wód północnozachodnich za brak patentu żeglugi śródlądowej ważnego na wodach niemieckich. Warto przypomnieć podobną skargę w sprawie C-17/90 Pinaud Wieger p. Bundesanstalt für den Güterfernverkehr.

<sup>222</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 maja 1992 r., Komisja przeciwko Republice Federalnej Niemiec, C-195/90.

<sup>223</sup> Na podstawie tłumaczenia własnego: W 1990 roku Niemcy wprowadziły prawo nakładające podatek na użytkowników dróg, którzy bez względu na kraj pochodzenia poruszali się po związkowych autostradach poza terenem zabudowanym pojazdami o wadze powyżej 18 ton. W tym samym czasie Niemcy jednak znacznie obniżyły podatek od pojazdów mechanicznych, który odnosił się oczywiście jedynie do pojazdów zarejestrowanych na terenie Niemiec. W związku ze skargą Komisji Trybunał Sprawiedliwości wskazał, że akt ten pozostaje w rozbieżności z zakazem dyskryminacji zawartym w art. 72 TFUE, jako że przewidziane ulgi otrzymały jedynie pojazdy niemieckie.

<sup>224</sup> Tekst ustawy dostępny pod adresem: [http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=%2F%2F%5B%40attr\\_id%3D%27bgbl190s0826.pdf%27%5D#\\_bgbl\\_%2F%2F%5B%40attr\\_id%3D%27bgbl190s0826.pdf%27%5D\\_\\_1466018677048](http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl190s0826.pdf%27%5D#_bgbl_%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl190s0826.pdf%27%5D__1466018677048) [dostęp: 15.06.2016].



byłoby one praktycznie równe kwocie wprowadzonego podatku drogowego. Wprowadzenie tego ostatniego podatku będzie więc w rzeczywistości obciążeniem nie dla niemieckich przewoźników, ale wyłącznie na przewoźników z innych państw członkowskich, którzy będą zobowiązani do zapłaty podatku drogowego bez możliwości skorzystania z obniżenia podatku od pojazdów silnikowych. Komisja stwierdziła w swojej opinii, że wprowadzając wyżej wspomniane przepisy Republika Federalna Niemiec naruszyła zasady „stand still” obowiązku wynikającego z artykułu 76 Traktatu, zgodnie z którym, aż do czasu ustanowienia wspólnej polityki transportowej, o której mowa w art. 75 Traktatu, żadne Państwo członkowskie nie może bez jednomyślnej zgody Rady, wprowadzić przepisów regulujących tę materię w sposób mniej korzystnej w ich bezpośrednim lub pośrednim skutku wobec przewoźników z innych państw członkowskich w porównaniu z przewoźnikami krajowymi tego państwa<sup>225</sup>.

Art. 93 dotyczy pomocy państwa związanej z zapewnieniem usługi publicznej i potrzebą koordynacji transportu. Tekst przepisu uległ w stosunku do brzmienia „sprzed Lizbony” jedynie niewielkiej, tylko stylistycznej, zmianie. Zamiast obecnego początku „Zgodna z Traktatami jest pomoc [...]” uprzedni art. 73 rozpoczynał się słowami „Zgodna z niniejszym Traktatem [...]”. Podobnie jak art. 90 i 91 artykuł ten nie wywołuje skutku bezpośredniego i tak jak art. 91 jest to przepis programowy i nie jest sformułowany w sposób wystarczająco precyzyjny, aby można było uznać, że przyznaje pewne uprawnienia jednostkom. Na artykuł ten należy patrzeć przede wszystkim w kontekście brzmienia całego traktatu, albowiem stanowi on niejako *lex specialis* do art. 106 ust. 2, a ten zaś musi być czytany łącznie z art. 107 TFUE, stanowiącym, iż „wszelka pomoc przyznawana przez Państwa Członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi”. Przedsiębiorstwa działające na rynku muszą mieć równe szanse, stąd jakakolwiek działalność zakłócająca tę równowagę jest niedozwolona. Art. 106 ust. 2 (wcześniej art. 86 ust. 2 TWE) dopuszcza jednak ograniczenie zastosowania lub niestosowanie reguł traktatowych, gdyby to zastosowanie uniemożliwiło przedsiębiorcom spełnianie powierzonej im misji oraz jeżeli nie jest to sprzeczne z interesem wspólnotowym<sup>226</sup>.

Art. 94 TFUE to bardzo szczególna wytyczna regulacyjna odnosząca się do innych artykułów traktatowych stanowiących podstawę podejmowania działań przez organy

<sup>225</sup> Tłum. własne na podstawie tekstu anglojęzycznego wyroku Trybunału z dnia 12 lipca 1990 r., sprawa C-195/90, Commission of the European Communities v. Federal Republic of Germany, dostęp: [www.eur-lex.eu](http://www.eur-lex.eu).

<sup>226</sup> Z. Brodecki, *Europa sędziów*, LexisNexis, Warszawa 2007, wyd. 1, s. 208.



unijne. Jak wynika z treści artykułu, wszelkie podejmowane środki dotyczące stawek i warunku transportu powinny uwzględniać sytuację gospodarczą przewoźników, a więc ich wpływ na sytuację finansową, rentowność i warunki prowadzenia działalności transportowej. Jeżeli chodzi o zmiany w treści przepisu, dokonane Traktatem z Lizbony, to polegają one jedynie na zastąpieniu fragmentu „podjętym w ramach niniejszego Traktatu” sformułowaniem „podjętym w ramach Traktatów” i mają charakter czysto stylistyczny. Ze względu na ogólne brzmienie przepisu i jego charakter programowy nie wywiera on bezpośredniego skutku<sup>227</sup>.

Zakaz dyskryminacji znalazł się w postanowieniach art. 95 TFUE, ustanawiającym zakaz dyskryminacji przewoźników oferujących usługi transportowe na terenie Unii, polegający na narzuceniu różnych opłat i warunków przewozu na tych samych trasach w stosunku do tych samych towarów ze względu na ich pochodzenie lub przeznaczenie. Zakaz ten ma na celu ochronę swobodnego przepływu towarów na terenie Unii Europejskiej przed praktykami protekcyjnymi. Jak wynika z jego treści, dotyczy on jedynie przewozu towarów, a przewozy pasażerskie nie są objęte dyspozycją tego artykułu<sup>228</sup>. Jeżeli chodzi o zmiany w treści przepisu po 2009 roku, to mają one jedynie charakter redakcyjny. Słowo „Wspólnota” zastąpiono słowem „Unia”, a zawarte w ust. 2 sformułowanie „przyjęcie przez Radę innych środków” zamieniono sformułowaniem „przyjęcie przez Radę i Parlament innych środków”; oprócz tego do wymogu konsultacji zawartego w ust. 3 dodano również Parlament Europejski. Podobnie jak większość artykułów tego tytułu nie wywiera on skutku bezpośredniego. Wynika to z faktu, że przepis ten wymaga, by środki do realizacji zakazu zawartego w ust. 1 przyjmowała Rada na mocy ust. 3. Nie może więc on w sposób niezależny przyznać praw jednostkom<sup>229</sup>. Artykuł ten przy odczycie również wymaga kontekstu systemowego, przede wszystkim uwzględnienia art. 18 TFUE. Można stwierdzić, iż stanowi on jego uszczegółowienie.

Art. 96 zawiera zakaz stosowania stawek i warunków faworyzujących lub chroniących przedsiębiorstwa lub poszczególne gałęzie przemysłu, a więc zakaz ustalania wszelkich protekcyjnych stawek transportowych, które mogłyby zagrozić wspólnemu rynkowi. Stawki noszące element wsparcia stanowią utrudnienie dla prowadzenia działalności gospodarczej przez przewoźników niebędących beneficjentami takiego wsparcia<sup>230</sup>. Zgodnie z ust. 3 omawianego przepisu zakaz nie ma zastosowania do taryf komercyjnych. Artykuł ten zabrania więc państwom członkowskim narzucania i stosowania cen oraz warunków zawierających jakikolwiek element wsparcia lub ochrony w interesie jednego

<sup>227</sup> M.A. Nesterowicz, *Komentarz do art. 91...*, *op. cit.*, s. 165.

<sup>228</sup> M. Dąca, *Komentarz do art. 75. Transport*, [w:] A. Wróbel, K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer, *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, komentarz, t. 2, Warszawa 2009, s. 299 i nn.

<sup>229</sup> M.A. Nesterowicz, *Komentarz do art. 91...*, *op. cit.*, s. 167.

<sup>230</sup> M. Dąca, *Komentarz do art. 76. Transport*, [w:] A. Wróbel, K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer, *Traktat ustanawiający...*, *op. cit.*, s. 302 i nn.

lub kilku przedsiębiorstw bądź poszczególnych gałęzi transportu w zakresie transportu wykonywanego wewnątrz Unii. Oznacza to, że zabrania się jawnej lub ukrytej pomocy państwa, skierowanej do określonych przedsiębiorstw lub do określonego sektora.

Jeżeli chodzi o modyfikację treści artykułu, to wskutek Traktatu z Lizbony dokonano tylko jednej logicznej, redakcyjnej poprawki, zastępując słowo „Wspólnota” słowem „Unia”. Artykuł ten ze względu na swoje precyzyjne brzmienie wywołuje skutek bezpośredni. Stanowi również *lex specialis* do art. 107–109<sup>231</sup>. Wskazując przykład sprawy, która trafiła do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, a w której podniesiono naruszenie art. 96 TFUE, to warto tu przytoczyć chociażby sprawę Komisja Europejska przeciwko Grecji C 346/10<sup>232</sup>.

Art. 97 stanowi, iż „opłaty i należności pobierane przez przewoźnika w związku z przekroczeniem granic niezależnie od ceny transportu nie powinny przekraczać rozsądnego poziomu, przy uwzględnieniu rzeczywistych kosztów efektywnie poniesionych w związku z przekroczeniem granicy. Państwa członkowskie podejmują starania, aby stopniowo obniżyć te koszty. Komisja może kierować do Państw Członkowskich zalecenia w celu zastosowania niniejszego artykułu”. Treść niniejszego artykułu – w związku ze zniesieniem kontroli granicznych na granicach unijnych (a właściwie granicach strefy Schengen) – straciła praktyczne znaczenie w odniesieniu do ruchu drogowego wewnątrz obszaru Unii Europejskiej. Nie ma bowiem kontroli granicznych, a opłaty są uiszczane co najwyżej za korzystanie z dróg, nie zaś za przekraczanie granicy. Inaczej wygląda sytuacja w transporcie kolejowym, gdzie nadal obowiązują taryfy za przekraczanie granicy oraz dodatkowo również za przejazd koleją przez terytorium danego państwa. Niemniej w dalszym ciągu przepis ten znajduje zastosowanie w odniesieniu do opłat związanych z przekraczaniem zewnętrznych granic Unii<sup>233</sup>. Jeżeli chodzi o treść artykułu, to jego tekst w stosunku do poprzedniego art. 77 nie uległ zmianie. Ten artykuł również nie wywiera bezpośredniego skutku, a to z uwagi na fakt, że nie przyznaje jednostkom praw w sposób jasny i precyzyjny. Jego treść jest dosyć jasna i nieskomplikowana.

Art. 98 to istotny wyjątek dotyczący wyłącznie Republiki Federalnej Niemiec. Pozwala on na traktowanie tego państwa w sposób szczególny, ze względu na skutki gospodarcze spowodowane jego podziałem. Środki podejmowane przez to państwo w zakresie wspólnej polityki transportowej będą więc uznane za nienaruszające traktatu, o ile służą usunięciu skutków podziału<sup>234</sup>. Warto zauważyć, że nie jest to jedyne odniesienie do szczególnej historii Niemiec w całym traktacie, albowiem o takim szczególnym traktowaniu mówi rów-

<sup>231</sup> M.A. Nesterowicz, *Komentarz do art. 96...*, *op. cit.*, s. 170.

<sup>232</sup> Sprawa zakończona umorzeniem: wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 4 sierpnia 2011 r., C 346/10, Komisja Europejska przeciwko Grecji.

<sup>233</sup> M. Dąca, *Komentarz do art. 77. Transport*, [w:] A. Wróbel, K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarz-Kuczer, *Traktat ustanawiający...*, *op. cit.*, s. 304.

<sup>234</sup> *Ibidem*, s. 304.

niez art. 107 ust. 2 (wcześniej art. 87 ust. 2). Jeżeli chodzi o modyfikację treści w stosunku do uprzedniego art. 78 to dodano do niego ostatnie zdanie: „Pięć lat po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, Rada na wniosek Komisji, może przyjąć decyzję uchylającą niniejszy artykuł”. Podobnie jak poprzedni przepis nie wywiera on bezpośredniego skutku, a jego charakter jest programowy. Na podstawie tego przepisu określone środki specjalne zostały powzięte bezpośrednio po zjednoczeniu Niemiec w odniesieniu do wspólnej polityki transportowej<sup>235</sup>. Do chwili obecnej artykuł ten nie został jednak uchylony, co w obecnej sytuacji polityczno-gospodarczej Niemiec, zwłaszcza w kontekście funkcjonowania w Unii Europejskiej, zdaniem autorki, może budzić zdziwienie. Nie wydaje się bowiem, aby państwo jeszcze dziś odczuwało jakiegokolwiek niekorzystne skutki gospodarcze spowodowane podziałem z lat 1949–1990.

Na mocy art. 99 przewidziano powołanie komitetu doradczego, złożonego z ekspertów wyznaczonych przez rządy państw członkowskich, dla wspierania Komisji. Przepis ten uległ modyfikacji w porównaniu z brzmieniem, jakie posiadał jako art. 79, tj.: „Komitet doradczy, złożony z ekspertów wyznaczonych przez rządy Państw Członkowskich, jest ustanowiony przy Komisji. Komisja konsultuje z nim kwestie transportu zawsze, gdy uzna to za pożądane, bez uszczerbku dla kompetencji Komitetu Ekonomiczno-Społecznego”. Obecnie sformułowanie dotyczące Komitetu Ekonomiczno-Społecznego zostało usunięte, co jednak nie ma praktycznego znaczenia, gdyż kompetencje tego Komitetu w ramach zwykłej procedury ustawodawczej pozostają nienaruszone na podstawie art. 295<sup>236</sup>. Art. 99 nie wywiera skutku bezpośredniego, albowiem jest normą kompetencyjną dotyczącą działania określonego organu. Jeżeli chodzi o powołanie Komitetu, o którym mowa w tym artykule, to stało się to decyzją Rady z 1957 roku, zmienioną decyzją 64/390<sup>237</sup>. Początkowo Komitet odgrywał znaczną rolę, a do lat 80 XX w. Komisja regularnie zwracała się do niego i stanowił on ważne forum dyskusji i wymiany poglądów. W latach 80. w związku z rozwojem prawa wtórnego stopniowo tracił na znaczeniu. Obecnie Komisja nie zwołuje już tego Komitetu, albowiem korzysta z pomocy ekspertów zewnętrznych i doradztwa Europejskiego Forum do spraw Energii i Transportu, ustanowionego w 2001 roku<sup>238</sup>. Forum zostało szczegółowo opisane w kolejnym rozdziale niniejszej rozprawy.

Art. 100, o którym już szerzej wspomniano, jest niezwykle istotny. To właśnie z jego treści wynika, że tytuł VI, a więc ten dotyczący transportu, ma zastosowanie tylko do trans-

<sup>235</sup> M.A. Nesterowicz, *Komentarz do art. 98*, [w:] A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu...*, *op. cit.*, s. 174.

<sup>236</sup> *Ibidem*, s. 176.

<sup>237</sup> 64/390/EEC: Council Decision of 22 June 1964 amending the Rules of the Transport Committee, Dz.U. 102, 29.06.1964.

<sup>238</sup> M.A. Nesterowicz, *Komentarz do art. 99*, [w:] A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu...*, *op. cit.*, s. 176.

portu kolejowego, drogowego i śródlądowego. W ust. 2 stanowi wyjątkowe uprawnienie Parlamentu Europejskiego i Rady do stanowienia przepisów w odniesieniu do transportu morskiego i powietrznego, z którego to Parlament Europejski i Rada chętnie korzystają, co wnioskować można m.in. z kolejnego podrozdziału pracy. Treść artykułu została zmieniona w zakresie ust. 2 w stosunku do uprzednio obowiązującego art. 80 ust. 2 w ten sposób, że zdanie „Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną, może zdecydować, czy, w jakim zakresie i w jakim trybie właściwe przepisy mogą być przyjęte dla transportu morskiego i lotniczego. Stosują się postanowienia proceduralne art. 71” zastąpiono zdaniem „Parlamentu Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, mogą ustanowić odpowiednie przepisy dotyczące transportu morskiego i lotniczego. Stanowią one po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów”. Wprowadzone zmiany redakcyjne odzwierciedlają zmiany zastosowane w art. 92, odwołanie do zwykłej procedury ustawodawczej, podkreślenie roli ustawodawczej Parlamentu Europejskiego w ramach tej procedury i wymóg konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów<sup>239</sup>. Przepis ten jest kompetencyjnym, niewywierającym skutku bezpośredniego.

Dalej, również w kolejnych artykułach, znajdują się odwołania do transportu. Jedne ściśle nawiązujące do tej dziedziny, inne zaś bez wyraźnego, zaznaczonego w tekście odniesienia. Nie sposób jest przeanalizować połączenia z polityką transportową wszystkich przepisów traktatowych, albowiem odniesienia te znajdują się pośrednio w prawie każdej części i tytule: chociażby rozpoczynając od kwestii kompetencyjnych z pierwszych artykułów Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, które akurat zostały omówione, przez kwestie postanowień instytucjonalnych, po polityki społeczne i zatrudnienia, gdzie również pośrednio znajdziemy odniesienia do transportu, jak choćby w kwestiach wynagrodzeń pracy kierowców. Z tego powodu analizie zostały poddane artykuły odnoszące się to kwestii transportu w sposób literalny.

Z polityką transportową bezpośrednio możemy połączyć przepisy odnoszące się do kwestii sieci transeuropejskich<sup>240</sup>. W artykule 170 odnajdujemy trzy podstawowe przesłanki utworzenia sieci transeuropejskich w sektorach transportu, energetyki i telekomunikacji. Po pierwsze, sieci transeuropejskie uznano za jeden z elementów niezbędnych do urzeczywistnienia idei rynku wewnętrznego. Po drugie, nowoczesna infrastruktura transportowa, energetyczna i telekomunikacyjna, obejmująca całe terytorium Unii, korzystnie wpłynie na osiągnięcie spójności gospodarczej, wewnętrznej i terytorialnej. Po trzecie zaś, tworzone sieci transeuropejskie mają zapewnić podmiotom unijnym możliwość korzystania w pełni ze swobód rynku wewnętrznego. W kontekście wymienionych celów, budowa

<sup>239</sup> M.A. Nesterowicz, *Komentarz do art. 100*, [w:] A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu...*, op. cit., s. 178.

<sup>240</sup> J. Barcik, A. Wentkowska, *Prawo Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 469.

sieci transeuropejskich stanowi dopełnienie zasady czterech wolności poprzez stworzenie spójnej infrastruktury umożliwiającej sprawny transport i komunikowanie się pomiędzy oddalonymi od siebie obszarami Unii Europejskiej<sup>241</sup>. Art. 170 ma charakter programowy, ponieważ wskazuje ogólne cele polityki w dziedzinie sieci transeuropejskich, a zatem nie wywołuje skutku bezpośredniego<sup>242</sup>.

Kolejny artykuł określa katalog środków przyjmowanych przez Unię w dziedzinie sieci transeuropejskich i obejmuje: wytyczne, inne środki niezbędne do zapewnienia współdziałania sieci oraz środki zapewniające wsparcie finansowe przy realizacji projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania. Katalog tych środków ma charakter zamknięty<sup>243</sup>. Po raz pierwszy zapis tego typu pojawił się w traktacie z Maastricht jako art. 129c, a późniejsze traktaty zmieniające nie miały wpływu na merytoryczną treść przepisu. Również i ten artykuł nie wywołuje bezpośredniego skutku.

Art. 172 dotyczy zaś zagadnień proceduralnych związanych ze środkami przyjmowanymi przez Unię w dziedzinie sieci transeuropejskich. Początkowo, zgodnie z treścią artykułu przewidzianego traktatem z Maastricht, właściwa procedura uzależniona była od rodzaju środka przyjmowanego przez Unię – wytyczne definiowano w ramach procedury współdecydowania, podczas gdy dla innych środków właściwy był tryb współpracy. W obu przypadkach konieczne było przeprowadzenie konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym oraz Komitetem Regionów. Od wejścia w życie Traktatu z Amsterdamu procedurą współdecydowania objęto wszystkie rodzaje środków podejmowanych przez Wspólnotę w dziedzinie sieci transeuropejskich. Utrzymano wymóg konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów. Obecnie wszelkie środki objęte są zwykłą procedurą ustawodawczą po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym oraz Komitetem Regionów<sup>244</sup>. Niniejszy przepis nosi charakter procesowy i nie wywołuje skutku bezpośredniego.

Problematyki transportu dotyka również art. 58 ust. 1 wyłączający transport z ogólnych przepisów dotyczących swobody przepływu usług i podporządkowujący go specyficznym, odrębnym regułom. Takie specyficzne podejście do usług transportowych w Traktacie spowodowane jest szczególnym znaczeniem transportu w gospodarce państw członkowskich, głównie wynikającym z faktu, że usługi transportowe generują znaczące zyski. Dodatkowym argumentem przemawiającym za wyłączeniem tego sektora z zakresu regulacji ogólnej dotyczącej świadczenia usług jest wymiar międzynarodowy, w jakim odbywa się świadczenie usług transportowych, co uzasadnia potrzebę stosowania jednakowych reguł

<sup>241</sup> R. Ostrihansky, *Sieci transeuropejskie*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, Warszawa 2005, s. II-628.

<sup>242</sup> P. Wróbel, *Komentarz do art. 170*, [w:] A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu...*, *op. cit.*, s. 1125.

<sup>243</sup> P. Wróbel, *Komentarz do art. 171*, [w:] A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu...*, *op. cit.*, s. 1130.

<sup>244</sup> P. Wróbel, *Komentarz do art. 172*, [w:] A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu...*, *op. cit.*, s. 1141.



konkurencji w odniesieniu do wszystkich państw członkowskich oraz potrzebę zharmonizowania zasad rządzących wykonywaniem usług w zakresie transportu na ich terytorium. Usługi transportowe łączą się także ściśle z zagadnieniami ochrony środowiska<sup>245</sup>.

Konsekwencją zastosowania art. 58 ust. 1 TFUE oraz Dyrektywy 2006/123/WE<sup>246</sup> dotyczącej usług na rynku wewnętrznym jest brak bezpośredniego skutku postanowień traktatu lub przepisów prawa wtórnego w odniesieniu do usług w zakresie transportu<sup>247</sup>. Są to daleko idące konsekwencje prawne, gdyż są one równoznaczne z pozbawieniem podmiotów gospodarczych prawa do powoływania art. 56 TFUE i następnych oraz przepisów wyżej wskazanej dyrektywy przed sądami krajowymi. Stosowanie zasad regulujących swobodę świadczenia usług powinno być zapewnione poprzez wprowadzenie wspólnej polityki transportowej.

Pomimo że regulacje dotyczące swobody świadczenia usług w transporcie (art. 58 ust. 1 TFUE) oraz regulacje z zakresu stosowania Dyrektywy 2006/123/WE<sup>248</sup> dotyczącej usług na rynku wewnętrznym (art. 2 ust. 1 lit. d Dyrektywy) są co do zasady wyłączone z postanowień Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, to zdaniem Jana Barcza regulacje szczegółowe, tj. postanowienia rozporządzenia nr 1072/2009<sup>249</sup> i rozporządzenia nr 1073/2009<sup>250</sup> (oraz pozostałe wydane w ramach Wspólnej Polityki Transportowej), jednoznacznie potwierdzają obowiązywanie zasad swobody świadczenia usług i innych swobód rynku wewnętrznego w ramach Wspólnej Polityki Transportowej (szczególnie: motyw 2 i 4 preambuły do rozporządzenia nr 1072/2009 oraz motyw 4 preambuły do rozporządzenia nr 1073/2009)<sup>251</sup>. Na podobnym stanowisku stoi również Maciej Szpunar<sup>252</sup>, wskazując, że tytuł VI części III Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej stanowi raczej serię *leges speciales* w stosunku do zasad ogólnych dotyczących swobody świadczenia usług aniżeli klasyczny wyjątek od tych zasad ogólnych. Jego zdaniem byłoby problematyczne przyjęcie tak daleko idącego podejścia, zgodnie z którym tytuł VI

<sup>245</sup> E. Skrzydło-Tefelska, *Komentarz do art. 58*, [w:] A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, t. 1, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, s. 966.

<sup>246</sup> Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym (Dz.U. L 376, 27.12.2006).

<sup>247</sup> Opinia rzecznika generalnego Macieja Szpunara w sprawach połączonych C-340/14 i C-341/14 I-8.

<sup>248</sup> Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym (Dz.U. L 376, 27.12.2006).

<sup>249</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1072/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczące wspólnych zasad dostępu do rynku międzynarodowych przewozów drogowych, OJ L 300, 14.11.2009.

<sup>250</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1073/2009 z dnia 21 października 2009 r. w sprawie wspólnych zasad dostępu do międzynarodowego rynku usług autokarowych i autobusowych i zmieniające rozporządzenie (WE) nr 561/2006, OJ L 300, 14.11.2009.

<sup>251</sup> J. Barcz, *Niemiecka ustawa o płacy minimalnej (MiLoG) a transport międzynarodowy w świetle prawa Unii Europejskiej*, Ekspertyza wykonana na zlecenie związku pracodawców „Transport i Logistyka Polska”, Warszawa, lipiec 2015.

<sup>252</sup> Opinia rzecznika generalnego Macieja Szpunara w sprawach połączonych C-340/14 i C-341/14 I-9.



TFUE, nawet z uwzględnieniem art. 58 ust. 1 TFUE, należy interpretować jako wyjątek od przepisów dotyczących swobody przepływu, który odpowiednio powinno się poddawać zawężającej wykładni. Autorka niniejszej pracy w pełni podziela stanowisko to stanowisko. Podobnie wyraził się zresztą rzecznik generalny P. Cruza Villalóna w sprawie *Yellow Cab Verkehrsbetriebs*<sup>253</sup>, wskazując, że polityka ta opiera się również na swobodzie świadczenia usług, dlatego też należy interpretować ją w świetle art. 56 TFUE, czemu nie sprzeciwia się art. 58 ust. 1 TFUE, który nie rezygnuje z celów, do których realizacji zmierza ta konkretna swoboda na rynku wewnętrznym.

#### 4.2. Unijna polityka transportowa w prawie wtórnym. Ujęcie statystyczne

Akty prawa wtórnego (pochodnego) wydawane są w celu realizacji zadań wyznaczonych w prawie pierwotnym. Rodzaje aktów prawa wtórnego różnią się ze względu na instytucje, które je wydają, charakter prawny oraz adresatów. Niniejszy podrozdział będzie stanowił krótką charakterystykę tych aktów zwieńczoną statystyką. Owa charakterystyka choć na pierwszy rzut oka mogła by się wydawać zbędna dla niniejszej pracy, to jej brak wskazywałby na niepełność i zaburzałby jej logiczny ciąg. Konieczna jest ona również dla właściwego odczytania statystyki i wyciągnięcia logicznych wniosków.

Traktat z Lizbony wprowadził w art. 289, 290 i 291 TFUE precyzyjne rozróżnienie na akty ustawodawcze, akty delegowane i akty wykonawcze. Zgodnie z definicją aktami ustawodawczymi są akty prawne przyjęte według zwykłej lub specjalnej procedury ustawodawczej<sup>254</sup>. Natomiast akty delegowane to akty nieustawodawcze o zastosowaniu ogólnym, które uzupełniają lub zmieniają niektóre inne niż istotne elementy aktów ustawodawczych. Prawodawca (Parlament i Rada) może przekazać Komisji uprawnienia do przyjmowania tych aktów. Akty nieustawodawcze przyjmowane są zgodnie z regułami opisanymi w art. 297 ust. 2 TFUE. Akt ustawodawczy określa cele, przedmiot, zakres i okres obowiązywania przekazania uprawnień oraz – w uzasadnionych przypadkach – procedury w trybie pilnym. Prawodawca określa ponadto warunki przekazania uprawnień, do których może należeć na przykład prawo do odwołania przekazania uprawnień czy prawo do wyrażania sprzeciwu. Akty wykonawcze są zazwyczaj przyjmowane przez Komisję, która jest uprawniona do tego w przypadkach, gdy konieczne są jednolite warunki wykonywania prawnie wiążących aktów wykonawczych. W szczególnych, odpowiednio uzasadnionych przypadkach i jedynie w obszarze wspólnej polityki zagranicznej

<sup>253</sup> Opinia rzecznika generalnego Pedra Cruza Villalóna przedstawiona w dniu 30 września 2010 r. w sprawie C-338/09 *Yellow Cab Verkehrsbetriebs-GmbH*.

<sup>254</sup> Art. 289 TFUE.

oraz bezpieczeństwa akty wykonawcze wydawane są przez Radę. W przypadku, gdy akt podstawowy został przyjęty zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, Parlament Europejski albo Rada mogą w każdym momencie poinformować Komisję, że w ich opinii projekt aktu wykonawczego przekracza uprawnienia wykonawcze przewidziane w akcie podstawowym. W takim przypadku Komisja musi dokonać zmiany projektu tego aktu.

Należy podkreślić, że zawarte w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej definicje rozporządzeń i dyrektyw są identyczne jak w poprzednim stanie prawnym, a nieznacznym modyfikacjom uległa jedynie definicja decyzji.

Jedną z podstawowych cech prawa unijnego jest jego dynamiczny i otwarty charakter. Dynamika polega na tym, że jest ono w stałym ruchu, cały czas wzrasta, ewoluuje. Prawo unijne stanowi konsekwencję coraz to nowych celów, jakie są stawiane przed Unią. Jest coraz bardziej skomplikowane i rozproszone w wielu dokumentach, czego doskonałym przykładem jest właśnie regulacja polityki transportowej.

Mnogość aktów prawa wtórnego (tzn. co najmniej 600) dotyczących transportu w Unii Europejskiej w ramach przedstawionej rozprawy nie pozwala nawet na podjęcie się kompleksowej ich systematyki, nie mówiąc już o omówieniu, albowiem samo ich wymienienie pochłonęłoby co najmniej połowę objętości niniejszej pracy. Niemniej niektóre z nich są szczególnie istotne i te w niniejszym opracowaniu zostaną uwzględnione (omówienie najważniejszych dla danego zagadnienia ma miejsce w poszczególnych rozdziałach niniejszej pracy).

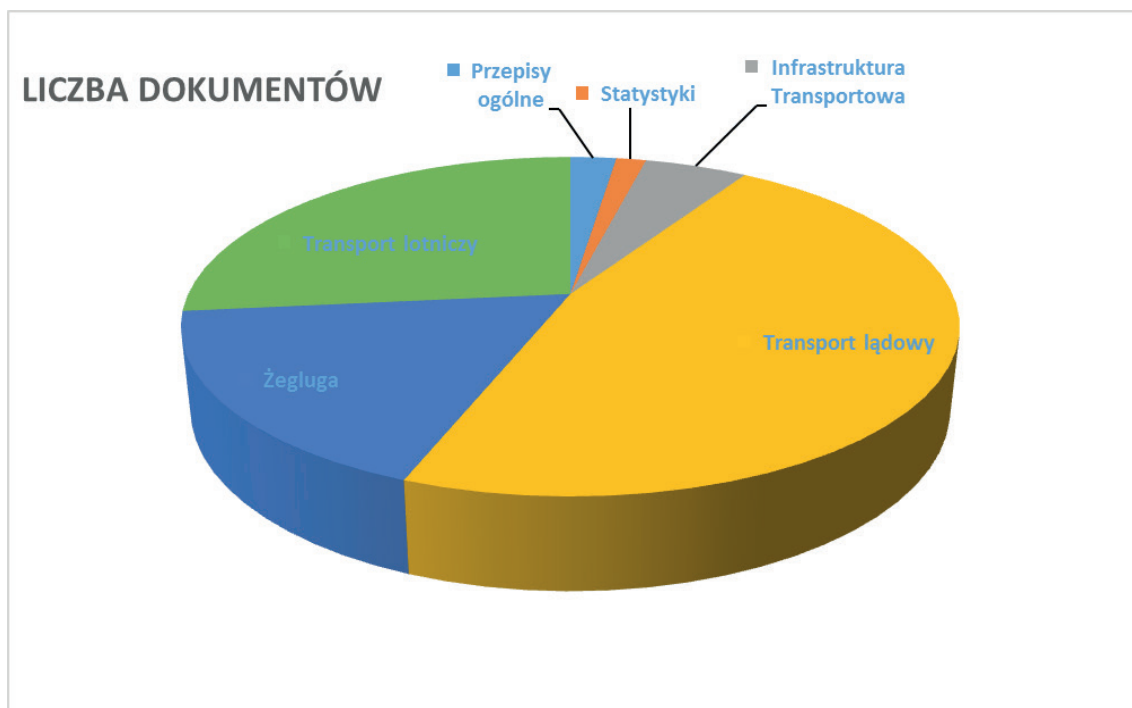
Zgodnie z wykazem opublikowanym na stronie [Eur-Lex.europa.eu](http://Eur-Lex.europa.eu), aktualnym na dzień 28 czerwca 2015 roku, istnieje 740 dokumentów dotyczących polityki transportowej w wersji ujednoliconej (włączając w to porozumienia i umowy międzynarodowe) i obowiązujących na wskazany dzień (liczba dokumentów nieobowiązujących – 501). Należy jednak pamiętać, że liczba ta jest bardzo dynamiczna i ulega ciągłym zmianom, toteż na dzień lektury niniejszego opracowania może przedstawić się zupełnie inaczej. Świadczy o tym zresztą liczba nieobowiązujących dokumentów unijnych (bliska liczbie obecnie wiążących).

Pozostając przy systematyce zaproponowanej w systemie Eur-Lex, przepisy te można podzielić na:

- przepisy ogólne,
- statystyki,
- przepisy dotyczące infrastruktury transportowej,
- przepisy dotyczące transportu drogowego,
- przepisy dotyczące żeglugi,
- przepisy dotyczące transportu lotniczego.

Proporcje poszczególnych kategorii aktów prawnych względem siebie przedstawia poniższy wykres:

Rysunek 1. Liczba aktów prawnych dotyczących polityki transportowej – podział według kategorii dokumentów



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze strony Eur-Lex.com.

Wyraźnie widać, że najliczniejszą jest kategoria stanowiąca przepisy dotyczące transportu lądowego (w tym kolei). Na drugim miejscu pod względem liczebności znajdują się przepisy traktujące o transporcie lotniczym, dopiero zaś dalej te dotyczące żeglugi.

Przepisy ogólne zawarte są w 17 dokumentach, z których mamy: 5 rozporządzeń, 1 dyrektywę, 2 decyzje, 1 rekomendację Komisji, 4 rezolucje Rady, 3 opinie Komisji oraz 1 Konwencję Celną. Wśród nich znajduje się m.in. rozporządzenie ustanawiające drugi program Marco Polo<sup>255</sup> czy Rezolucja Rady w sprawie Europejskiego wkładu w rozwój sieci GNSS<sup>256</sup>.

W statystykach znajduje się 11 dokumentów, wśród których jest 9 rozporządzeń, 1 dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady i 1 decyzja Rady.

Kolejna kategoria, tj. infrastruktura transportowa, liczy 38 dokumentów i została podzielona w przyjętej systematyzacji na podkategorie: ogólną, koordynacja i inwestycje, wsparcie finansowe oraz taryfy użytkownika infrastruktury. *Ogólną* stanowi 7 dokumentów, w tym: 2 rozporządzenia, 1 dyrektywa, 3 porozumienia i 1 umowa. Podkategoria dotycząca

<sup>255</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1692/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2006 r. ustanawiające drugi program Marco Polo dla udzielania wspólnotowej pomocy finansowej w celu poprawy działania systemu transportu towarowego na środowisko (Marco Polo II) i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1382/2003, Dz.U. L 328, 24.11.2006, s. 1–13.

<sup>256</sup> Council Resolution of 19 December 1994 on the European contribution to the development of a Global Navigation Satellite System (GNSS), Dz.U. C 379, 31.12.1994, s. 2–3.

*koordynacji i inwestycji* pozostaje w chwili obecnej pusta. *Wsparcie finansowe* to 26 dokumentów, w tym: 6 rozporządzeń Rady i 20 decyzji. *Taryfy użytkowania infrastruktury* to 5 dokumentów, w tym 3 rozporządzenia, 1 dyrektywa i 1 decyzja.

Przepisy dotyczące transportu lądowego liczą 347 aktów. Ta kategoria również została podzielona na podkategorie, takie jak: przepisy ogólne, przepisy dotyczące konkurencji, interwencja państwowa, funkcjonowanie rynku, monitorowanie rynku, dostęp do rynku, ceny i warunki transportu, harmonizacja strukturalna, warunki techniczne i bezpieczeństwa, warunki socjalne, podatki, transport kombinowany, przepisy EWWiS. Na *przepisy ogólne* składają się 22 akty, w tym: 5 rozporządzeń, 7 decyzji, 8 porozumień, 1 umowa (między Unią Europejską a Międzyrządową Organizacją Międzynarodowych Przewozów Kolejami w sprawie przystąpienia Unii Europejskiej do Konwencji o międzynarodowym przewozie kolejami (COTIF) z dnia 9 maja 1980 roku, zmieniona protokołem wileńskim z dnia 3 czerwca 1999 roku<sup>257</sup>) oraz 1 opinia Komisji. Jeżeli chodzi o *przepisy dotyczące konkurencji*, to mamy tu 4 akty prawne, w tym: 3 rozporządzenia i 1 decyzja. *Przepisy dotyczące interwencji państwowej* to 13 dokumentów, w tym: 5 rozporządzeń, 3 decyzje, 2 rezolucje, 1 rekomendacja, 2 opinie. Wśród 21 dokumentów dotyczących *funkcjonowania rynku transportu lądowego* znalazły się: 5 rozporządzeń, 2 dyrektywy, 2 decyzje, 3 rezolucje, 3 rekomendacje, 4 opinie, 1 zalecenie oraz 1 dokument stanowiący o zasadach funkcjonowania Komisji Transportu. *Monitorowanie rynku* to kolejna podkategoria w zbiorze przepisów dotyczących funkcjonowania transportu lądowego. Składa się na nią 10 dokumentów, w tym: 6 rozporządzeń, 1 dyrektywa, 1 rezolucja, 1 rekomendacja i 1 opinia. W podkategorii *dostęp do rynku* znajdujemy 62 dokumenty, z których: 5 to rozporządzenia, 4 to dyrektywy, 5 to decyzje, 2 to umowy, 1 to porozumienie, 20 to rekomendacje, 24 to opinie. *Ceny i warunki transportu* to 16 aktów prawnych, z których 4 to rozporządzenia, 5 to decyzje, 1 to rekomendacja, 1 to dyrektywa, 2 to opinie, 2 to komunikaty, 1 to porozumienie. Podkategoria *harmonizacja strukturalna* zawiera 14 aktów prawnych, w tym: 9 rozporządzeń, 2 dyrektywy, 1 decyzję, 1 opinię oraz 1 rekomendację. W kategorii *warunki techniczne i bezpieczeństwa* znalazło się 131 aktów, z których możemy wyróżnić: 1 porozumienie, 2 umowy, 1 interpretację komisji, 24 rozporządzenia, 40 dyrektyw, 25 decyzji, 6 rezolucji, 8 opinii, 5 zaleceń, 3 rekomendacje oraz 16 regulaminów. Dalej, w podkategorii *warunki socjalne*, mamy 40 aktów, w tym: 4 dyrektywy, 5 decyzji, 11 rozporządzeń, 14 opinii, 1 umowa, 3 zalecenia i 2 rekomendacje. Podkategoria *podatki* składa się z 3 aktów prawnych, z których 1 to rozporządzenie, 1 to decyzja i 1 to umowa. Przedostatnia z podkategorii w kategorii transportu lądowego jest nazwana *transport kombinowany* i składa się z 7 aktów, z których: 2 to rozporządzenia, 1 to dyrektywa, 2 porozumienia, 1 umowa i 1 rekomendacja. Ostatnią podkategorię stanowią *przepisy EWWiS*,

<sup>257</sup> Dz.U. L 51, 23.02.2013, s. 8–10.

w skład których wchodzi 4 dokumenty, w tym: 3 porozumienia i 1 dokument dotyczący przyjęcia wspólnego nazewnictwa.

*Żegluga* to kolejna kategoria, na którą składają się 130 dokumenty. Ta również została podzielona na podkategorie: *ogólną* (6 dokumentów, w tym: 4 rozporządzenia, 1 decyzję i 1 porozumienie) oraz zawierającą *przepisy dotyczące konkurencji* (7 dokumentów, w tym: 2 rozporządzenia, 3 decyzje, 1 opinia i 1 porozumienie), *działań rynkowych* (6 dokumentów, w tym: 4 rozporządzenia i 2 dyrektywy), *monitorowania rynku* (5 dokumentów, w tym: 4 rozporządzenia i 1 decyzja). Znajduje się tu również kategoria zatytułowana *kodeks postępowania dla konferencji linii żeglugowych*, w skład której wchodzi 2 dokumenty. Kolejne kategorie to *dostęp do rynku* (4 dokumenty, w tym: 2 rozporządzenia, 1 dyrektywa, 1 decyzja), *bezpieczeństwo na morzu* (60 dokumentów, w tym: 18 rozporządzeń, 20 dyrektyw, 12 decyzji, 3 zalecenia, 4 rekomendacje, 1 porozumienie, 2 opinie), *harmonizacja strukturalna* (1 dokument zawarty w formie wymiany listów), *warunki techniczne* (17 dokumentów, w tym: 5 rozporządzeń, 3 dyrektywy, 7 decyzji, 1 zalecenie, 1 rekomendacja), *warunki socjalne* (9 dokumentów, w tym: 1 rozporządzenie, 6 dyrektyw, 1 decyzja, 1 rekomendacja). Podkategorie *podatki* oraz *bandery i rejestracja statków* nie zawierają obecnie żadnych aktów. W podkategorii *stosunki międzynarodowe* znajdziemy 10 dokumentów (w tym: 1 rozporządzenie, 2 dyrektywy, 4 decyzje, 3 rekomendacje), zaś *procedury konsultacji* to 2 kolejne dokumenty (2 decyzje). Kategoria dotycząca *konwencji z krajami trzecimi* zawiera 1 rekomendację rady.

Kategoria dotycząca *transportu lotniczego* zawiera 197 dokumentów, w tym: 10 w podkategorii *ogólnej* (z których: 4 to rozporządzenia, 1 dyrektywa, 5 decyzje), 9 dotyczących *konkurencji* (w tym: 3 rozporządzenia, 1 dyrektywa, 5 decyzji), 35 – *działań rynkowych* (w tym: 27 rozporządzeń, 4 decyzje, 2 rezolucje, 2 zalecenia) 15 stanowiących o *dostępie do rynku* (w tym: 1 rozporządzenie, 2 dyrektywy, 12 decyzji), 10 o *drogach dystrybucji* (4 rozporządzenia, 6 decyzji), 10 o *cenach i warunkach* (5 rozporządzeń, 5 decyzji), 47 o *bezpieczeństwie lotniczym* (33 rozporządzenia, 11 decyzji, 1 dyrektywa, 2 porozumienia), 7 w przedmiocie *harmonizacji strukturalnej* (4 rozporządzenia, 2 dyrektywy, 1 decyzja), 16 o *stosunkach międzynarodowych* (1 porozumienie, 10 decyzji, 4 umowy i 1 konwencja). Brak jest dokumentów w przedmiocie *procedury konsultacji*, istnieje aż 38 dokumentów w przedmiocie *konwencji z krajami trzecimi* (1 rozporządzenie, 22 decyzje, 13 umów, 2 protokoły).

Jeśli chodzi o rozkład wszystkich wyliczonych tu dokumentów pomiędzy poszczególne kategorie aktów prawnych, to przedstawia się on następująco:

- decyzje – 191,
- rozporządzenia – 204,
- dyrektywy – 100,
- rezolucje – 41,



- rekomendacje – 45,
- opinie – 66,
- zalecenia – 15,
- umowy – 24,
- porozumienia – 26 (oraz jedno porozumienie w formie wymiany listów),
- komunikaty – 4,
- konwencje – 2,
- dokument w sprawie ujednoczenia nomenklatury – 1,
- zasady i regulaminy – 18,
- protokół – 2<sup>258</sup>.

Z powyższego zestawienia wynika, że preferowaną przez instytucje formą regulacji kwestii dotyczących transportu jest rozporządzenie – ich liczba wśród obecnie obowiązujących aktów prawnych przekracza 200. Jest to rozwiązanie korzystne z punktu widzenia wielu podmiotów o tyle, że rozporządzenie nie wymaga transpozycji do prawa krajowego i może być stosowane bezpośrednio. Tworzenie regulacji właśnie przy ich pomocy pozwala więc nie tylko na skrócenie pracy legislatora krajowego, ale również na skuteczniejsze egzekwowanie gwarantowanych przez Unię Europejską praw przez obywateli, co możemy odczuć choćby na przykładzie praw pasażerów gwarantowanych dzięki rozporządzeniu (WE) nr 261/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady<sup>259</sup>. Jednocześnie forma ta gwarantuje brak rozbieżności interpretacyjnych, a tym samym niweluje cały szereg problemów.

Niewiele mniej jest decyzji, których liczba wskazuje, że organy Unii Europejskiej niezwykle chętnie posługują się formą aktu adresowaną do konkretnej grupy odbiorców.

Co prawda, wśród przepisów transportowych wciąż istnieją obszary, w których przeważają dyrektywy, tak jak na przykład przepisy określające warunki techniczne i bezpieczeństwa dotyczące transportu lądowego czy też dokumenty miękkie, jak rekomendacje w dziedzinie dostępu do rynku przewozów lądowych, co rodzi odmienną interpretację postanowień tych aktów przez państwa członkowskie. W konsekwencji więc stwarza pewne przeszkody do stworzenia równych reguł gry w danym obszarze uregulowań, głównie zaś na rynku przewozów drogowych (o czym więcej w rozdziale 6)<sup>260</sup>.

Jednocześnie warto zwrócić uwagę na rozwój regulacji w dziedzinie transportu, który przedstawia się następująco:

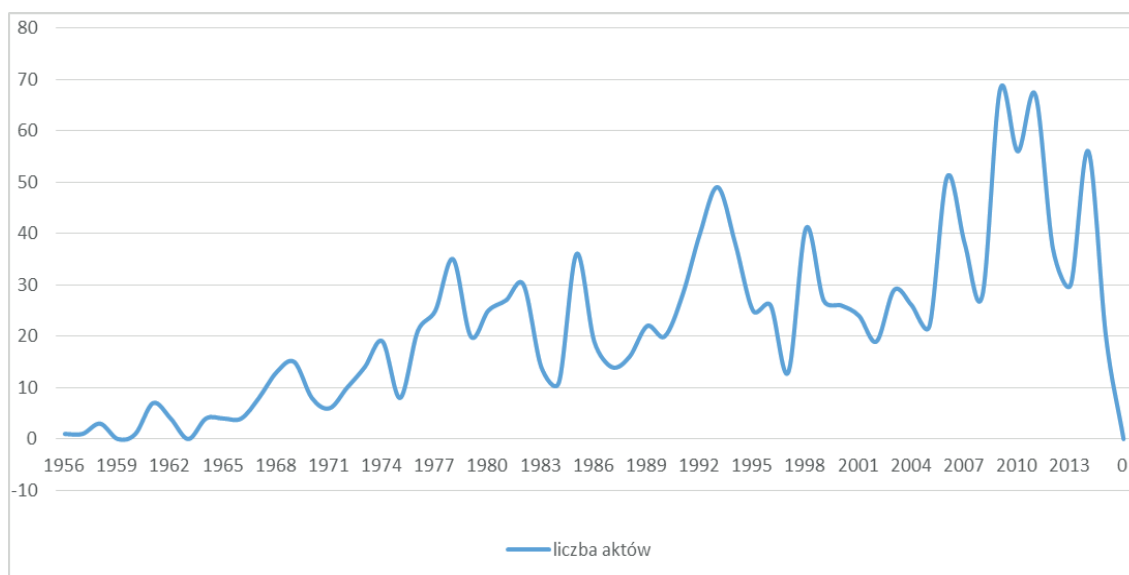
<sup>258</sup> Opracowanie własne na podstawie danych z: [www.eur-lex.eu](http://www.eur-lex.eu)

<sup>259</sup> Rozporządzenie (WE) nr 261/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. ustanawiające wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów, uchylające rozporządzenie (EWG) nr 295/91, Dz.Urz. UE L 46, 17.02.2004, s. 10–16.

<sup>260</sup> N. Kutsev, *The EU road transport policy. EU legislation in the field of road transport and fair competition on the European road haulage market*, LAP LAMBERT Academic Publishing, Saarbrücken 2012, s. 27.



Rysunek 2. Rozwój polityki transportowej Unii Europejskiej – liczba dokumentów w latach 1956–2013



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Eur-Lex.

Opracowując niniejsze dane, autorka zauważyła, że znaczny wzrost liczby aktów prawnych, mający swój początek na początku lat 90., a gwałtownie postępujący po 2000 roku, jest ściśle związany z kilkoma czynnikami

Tak znaczny wzrost aktów prawnych wydawanych w dziedzinie transportu przede wszystkim należy powiązać m.in. z omawianą wyżej sprawą, wniesioną przez Parlament Europejski popieraną przez Komisję Europejską, przeciwko Radzie, w której zarzucało się jej brak postępów w realizacji liberalizacji rynku usług transportowych. Wyrok ten został wydany w 1985 roku i jak już wspomniano stał się pierwszą w historii integracji europejskiej decyzją sądu, która bezapelacyjnie przyczyniła się do rozwoju ram prawnych w całym obszarze tej polityki. To przełomowe orzeczenie ETS w znacznej mierze odpowiada za ogromne zmiany ram regulujących politykę transportową w latach 1986–1992. Zresztą niedługo potem, bo zaledwie trzy tygodnie po ogłoszeniu wspomnianego wyroku, przedstawiono białą księgę, zwaną również białą księgą Cockfielda. Dokument ten przybrał formę raportu zawierającego 282 akty prawne (w większości dyrektywy), których wprowadzenie miało przyspieszyć utworzenie „obszaru bez granic wewnętrznych”, a więc rynku wewnętrznego.

Co więcej, wzrost ten związany jest również z rozwojem lotnictwa. Zdecydowanie przybywało bowiem aktów regulujących tę właśnie dziedzinę, począwszy od 1987 roku. Dla przypomnienia tylko warto wspomnieć, że właśnie we wskazanym roku przyjęto pierwszy pakiet dotyczący liberalizacji transportu lotniczego<sup>261</sup>.

<sup>261</sup> Zob. rozdział 1 i 2.

W obecnie obowiązujących dokumentach możemy odnaleźć regulacje zarówno pochodzące sprzed roku 2000, jak i nowsze, co przedstawia poniższa tabela:

*Tabela 4.* Liczba obowiązujących obecnie aktów prawnych z uwzględnieniem daty ich powstania

<b>Rok pochodzenia dokumentu</b>	<b>Liczba dokumentów obowiązujących obecnie</b>	<b>Rok pochodzenia dokumentu</b>	<b>Liczba dokumentów obowiązujących obecnie</b>
1956	1	1986	6
1957	0	1987	7
1958	2	1988	3
1959	0	1989	10
1960	1	1990	7
1961	2	1991	8
1962	2	1992	18
1963	0	1993	1
1964	0	1994	21
1965	0	1995	11
1966	0	1996	16
1967	1	1997	5
1968	7	1998	19
1969	4	1999	16
1970	2	2000	11
1971	3	2001	12
1972	2	2002	10
1973	13	2003	17
1974	16	2004	21
1975	4	2005	16
1976	13	2006	38
1977	11	2007	31
1978	20	2008	20
1979	6	2009	49
1980	1	2010	42
1981	0	2011	51
1982	4	2012	28
1983	5	2013	25
1984	6	2014	45
1985	24	2015	7 (do końca 06.2015)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Eur-Lex.

Analiza powyższej tabeli, z liczbą obowiązujących obecnie aktów prawnych oraz liczbą aktów już nieobowiązujących, pozwala nam dojść do konkretnych wniosków. Przede wszystkim nie można przyjąć za prawdziwe stwierdzenia, że istnieje okres w historii rozwoju polityki transportowej, w którym powstawały akty tak dobre, kompletne i satysfakcjonujące, że pozwalałyby to ich na niezmiennie stosowanie do dziś. Na podstawie przytoczonych danych liczbowych można więc stwierdzić, że polityka transportowa, a właściwie prawo transportowe, podobnie jak sam transport jest bardzo dynamiczne i konieczne jest bieżące jego dostosowywanie do zmieniającego się otoczenia oraz potrzeb rynku. Wiele aktów prawnych, szczególnie regulujących kwestie szczegółowe ulega w bardzo krótkim czasie dezaktualizacji.

### 4.3. Dokumenty niewiążące jako istotny element funkcjonowania unijnej polityki transportowej

#### Dokumenty konsultacyjne

Do najważniejszych dokumentów konsultacyjnych Komisji Europejskiej, dotyczących przygotowywanych (nowych lub zmienianych) unijnych aktów prawnych, należą zielone i białe księgi. W wyniku zainicjowanej przez Komisję w formie zielonej księgi prezentacji poglądów na temat określonej dziedziny, powstają czasem białe księgi, zawierające propozycje konkretnych rozwiązań prawnych. Po nadaniu tym propozycjom formy aktu prawnego, przyjęciu go przez Radę i publikacji w Dzienniku Urzędowym UE, staje się on obowiązującym prawem. Komisja oficjalnie deklaruje chęć prowadzenia konsultacji wśród możliwie szerokiego grona respondentów. Celem tych konsultacji jest umożliwienie zainteresowanym podmiotom wypowiedzenia się, a nie decydowania. Brak uregulowań prawnych dotyczących metod konsultacji uniemożliwia zarzucenie Komisji pominięcia w konsultacjach którejs z zainteresowanych stron. Określenie „szerokie konsultacje” pojawia się w Traktacie o Unii Europejskiej w dwóch miejscach: w art. 11<sup>262</sup> (w tytule II *Postanowienia o zasadach demokratycznych*) oraz w protokole w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

<sup>262</sup> Artykuł 11:

1. Za pomocą odpowiednich środków instytucje umożliwiają obywatelom i stowarzyszeniom przedstawicielskim wypowiedzenie się i publiczną wymianę poglądów we wszystkich dziedzinach działania Unii.
2. Instytucje utrzymują otwarty, przejrzysty i regularny dialog ze stowarzyszeniami przedstawicielskimi i społeczeństwem obywatelskim.
3. Komisja Europejska prowadzi szerokie konsultacje z zainteresowanymi stronami w celu zapewnienia spójności i przejrzystości działań Unii [...].

Przepis art. 2 protokołu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności mówi: „Przed zgłoszeniem wniosku dotyczącego aktu prawodawczego Komisja prowadzi szerokie konsultacje”.

Zielone i białe księgi mają istotne znaczenie w procesie tworzenia prawa – pozwalają Komisji na wczesnym etapie prac nad tworzeniem lub zmianą unijnych przepisów prawnych poznać stanowiska instytucji i osób zainteresowanych tematem, którego ma dotyczyć przyszła regulacja. Zielone i białe księgi są tłumaczone na wszystkie języki urzędowe Unii Europejskiej i rozsyłane przez Komisję do rządów oraz parlamentów państw członkowskich. Pierwszą zieloną księgę we Wspólnocie opublikowano w roku 1984, a białą – w 1985. Od tego czasu do końca 2009 roku Komisja Europejska opublikowała 133 zielone księgi i 34 białe księgi. W ciągu ostatnich 10 lat najwięcej Zielonych ksiąg opublikowano w 2005 roku (14), a najmniej – w 2002 roku (3)<sup>263</sup>.

Zielona księga (ang. *Green Paper*, franc. *Livre vert*, niem. *Grünbücher*) to dokument wydawany przez Komisję Europejską, dotyczący funkcjonowania wybranej dziedziny Unii Europejskiej, w której, zdaniem Komisji, pojawiła się potrzeba wprowadzenia nowych przepisów lub zreformowania istniejących. W zielonej księdze może być zawarta propozycja poprawy lub rozszerzenia obszaru działania funkcjonującej dyrektywy unijnej. Księgi są z reguły opracowywane przez dyrekcje generalne Komisji Europejskiej lub inicjowane przez któregoś z komisarzy. Mają formę komunikatu, należą więc do grupy dokumentów roboczych Komisji Europejskiej. Ich zasadniczym celem jest zapoczątkowanie dyskusji na tematy związane z danym problemem. Zielone księgi zawierają ogólne założenia oraz warianty uregulowania danego problemu, a także szereg pytań, które mają pomóc w dobrym opracowaniu nowego aktu prawnego Unii.

W rozdziale historycznym zostały już omówione poszczególne zielone księgi, istotne dla rozwoju polityki transportowej Unii Europejskiej, powstałe przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony. Niniejszy rozdział, dotyczący kwestii tzw. polizbońskich, skupi się więc jedynie na dokumentach powstałych po 2009 roku. Nie znaczy to jednak, że strategiczne dokumenty sprzed tej w chwili obecnej daty tracą na znaczeniu. Wręcz przeciwnie – stanowią nadal swojego rodzaju kompas dla działalności unii, niemniej porządek niniejszej pracy i przyjęte chronologiczne podejście kazały pozostawić omówienie ich w rozdziale historycznym. Przykładem takiego dokumentu w dziedzinie transportu – jak na razie jedynym po 2009 roku – jest na przykład zielona księga z 2009 roku<sup>264</sup> *TEN-T: przegląd polityki w kierunku lepiej zintegrowanej transeuropejskiej sieci transportowej w służbie wspólnej polityki transportowej*. Dotyczy ona nie tyle samej polityki transportowej, co bezpośrednio z nią powiązanych sieci transeuropejskich. Skupia się przede wszystkim na przedstawieniu fundamentów, na których ma opierać się przyszła polityka TEN-T, na analizie dotychczasowych osiągnięć oraz na mocnych i słabych stronach polityki.

<sup>263</sup> Dane z oficjalnej strony internetowej Komisji Europejskiej: [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).

<sup>264</sup> Zielona księga *TEN-T: przegląd polityki – w kierunku lepiej zintegrowanej transeuropejskiej sieci transportowej w służbie wspólnej polityki transportowej*, Bruksela, dnia 4.02.2009, KOM (2009) 44, wersja ostateczna.

Główną innowacją zaproponowaną w zielonej księdze z 2009 roku była koncepcja planowania opierającego się na dwupoziomowej strukturze, przy czym „sieć bazowa” znajdowałaby się na wyższym poziomie. Zdecydowana większość zainteresowanych stron, jak również instytucji UE i organów doradczych, która wypowiedziała się w procesie konsultacyjnym, preferowała to podejście w porównaniu z pozostałymi dwoma wariantami planowania przedstawionymi przez Komisję, uzasadniając swoje opinie szeregiem argumentów technicznych, ekonomicznych, środowiskowych, społecznych lub politycznych. Podejście Komisji, skłaniające się ku szeroko zakrojonemu przeglądowi polityki, zostało poparte przez ponad 300 organizacji, które uczestniczyły w konsultacjach publicznych, jak również przez inne instytucje i organy doradcze UE, które opublikowały swoje stanowiska<sup>265</sup>.

Jeżeli chodzi o białe księgi, to jak już wyżej zaznaczono, stanowią one zwykle podsumowanie konsultacji dotyczących sposobu uregulowania danej dziedziny funkcjonowania UE, zapoczątkowanych zieloną księgą. Po zakończeniu konsultacji na bazie białej księgi Komisja Europejska sporządza raport, po czym księga jest prezentowana Parlamentowi Europejskiemu i Radzie. Kiedy Rada zaaprobuje białą księgę, Komisja otrzymuje „zielone światło” do sformułowania i ogłoszenia aktu prawnego. Białe księgi nie są jeszcze projektem aktu prawodawczego, a jedynie przygotowaniem do wydania takiego projektu. Są kolejną fazą konsultacji publicznych i pod wpływem komentarzy zainteresowanych stron proponowane przez Komisję rozwiązania mogą jeszcze ulec zmianie. Białe księgi są ważne, ponieważ zapowiadają konkretne rozwiązania legislacyjne na poziomie Unii, które będą wiążące dla państw członkowskich i ich obywateli (bezpośrednio lub pośrednio, ponieważ rządy państw są zobowiązane do implementacji odpowiednich rozwiązań do swoich porządków prawnych w następstwie dyrektyw unijnych). Komisja Europejska daje szansę wszystkim zainteresowanym, w tym pojedynczym obywatelom Unii Europejskiej, wypowiedzenia się i przedstawienia swoich racji. Lepsze stanowienie prawa to – zdaniem Komisji Europejskiej – nie tylko konsultowanie projektów z osobami i instytucjami zainteresowanymi kształtem przyszłych unijnych rozwiązań prawnych, lecz także badanie oceny skutków regulacji (OSR) i kontrola jej zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności<sup>266</sup>.

W tym miejscu warto wskazać konkretny przykład takiego dokumentu. Po 2009 roku powstały tylko dwa dokumenty dotyczące problematyki polityki transportowej, tj. biała księga z dnia 28 marca 2011 roku<sup>267</sup> w sprawie przyszłości sektora transportowego do 2050 roku, zatytułowana *Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu* –

<sup>265</sup> Dokument roboczy Komisji *Konsultacje na temat przeszłej polityki w zakresie transeuropejskiej sieci transportowej*, Bruksela, dnia 4.05.2010, KOM (2010) 212, wersja ostateczna.

<sup>266</sup> *Ibidem*, s. 7–8.

<sup>267</sup> KOM (2011) 144, wersja ostateczna.

*dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu, oraz biała księga z 2009 roku W sprawie zawodowego, transgranicznego, drogowego transportu znaków pieniężnych dominowanych w euro między państwami członkowskimi w strefie Euro*<sup>268</sup>.

Z wyżej przedstawionych na szczególną uwagę zasługuje biała księga z 28 marca 2011 roku<sup>269</sup> w sprawie przyszłości sektora transportowego do 2050 roku zatytułowana *Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu*. Dokument ten, jak wskazano w rozdziale 1, zawiera propozycje Komisji Europejskiej w sprawie przyszłego kierunku rozwoju polityki transportowej w Unii Europejskiej i dotyczy różnych gałęzi transportu, w tym także transportu lotniczego. Komisja Europejska zwraca uwagę między innymi na konieczność dążenia do poprawy wydajności statków powietrznych i zarządzania ruchem lotniczym w Unii Europejskiej, co ma pozwolić na uzyskanie konkurencyjnej przewagi na rynku lotniczym. Komisja deklaruje, że już w 2011 roku zajmie się kwestią przepustowości portów lotniczych i zauważa, że należy zoptymalizować oraz, w uzasadnionych przypadkach, zwiększyć przepustowość portów lotniczych w celu sprostania rosnącemu zapotrzebowaniu na podróże do oraz z państw trzecich, a także obszarów Europy, z którymi nie ma dobrych połączeń. Efektem działań inicjowanych przez Komisję Europejską ma być ponaddwukrotny wzrost działalności lotniczej w UE, przewidywany do osiągnięcia najpóźniej w 2050 roku. Komisja zauważa także, iż należy wdrożyć inicjatywę jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej zgodnie z wypracowanym harmonogramem (SES II Roadmap), a także promować stosowanie nowoczesnych technologii, w tym programu SESAR. Jednocześnie, mając w pamięci wydarzenia spowodowane ekstremalnymi zjawiskami pogodowymi w 2010 roku, Komisja uznaje za konieczne potrzebę zwiększenia odporności systemu transportowego na wypadek katastrof naturalnych w celu zachowania pełnej mobilności pasażerów. Dokument wymienia również dziesięć celów szczegółowych na rzecz celu głównego, tj. utworzenia do 2050 roku konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu dla osiągnięcia ograniczenia emisji gazów cieplarnianych o 60%. Te cele to:

1. Zmniejszenie o połowę liczby samochodów z napędem konwencjonalnym (pojazdy niehybrydowe z silnikami spalinowymi) w miastach do 2030 roku i całkowite wyeliminowanie takich pojazdów z ruchu miejskiego do 2050 roku. Osiągnięcie wolnej od emisji CO<sub>2</sub> logistyki miejskiej w centrach dużych miast do 2030 roku.
2. Osiągnięcie poziomu 40% wykorzystania paliw niskoemisyjnych w lotnictwie do 2050 roku. Redukcja o 40% (a w miarę możliwości o 50%) emisji CO<sub>2</sub> z morskich paliw płynnych również do 2050 roku.
3. Przeniesienie 30% ładunków z transportu drogowego na inne gałęzie transportu: kolej,

<sup>268</sup> KOM (2009) 214, wersja ostateczna, Bruksela, dn. 18.05.2009.

<sup>269</sup> KOM (2011) 144, wersja ostateczna.



transport morski i wodny śródlądowy, na dystansach powyżej 300 km do 2030 roku, i 50% ładunków do 2050 roku. Zostanie to ułatwione dzięki stworzeniu efektywnych, ekologicznych korytarzy transportowych. Ich tworzenie wymaga jednak rozbudowy stosownej infrastruktury.

4. Ukończenie budowy sieci kolei dużych prędkości do 2050 roku. Ma to nastąpić poprzez trzykrotne wydłużenie jej długości już do 2030 roku, przy równoczesnym zachowaniu gęstej sieci kolejowej we wszystkich państwach członkowskich. Ponadto do 2050 roku większość podróży na średnich dystansach powinna odbywać się transportem kolejowym.
5. Stworzenie do 2030 roku w pełni funkcjonalnej, multimodalnej bazowej sieci (*core network*) TEN-T, obejmującej cały obszar UE, a do 2050 roku osiągnięcie wysokiej przepustowości i jakości tej sieci wraz z uzupełniającym zestawem odpowiednich usług informacyjnych.
6. Włączenie wszystkich lotnisk (bazowej sieci) do sieci kolejowej; pożądane jest, aby była to sieć kolei dużych prędkości. Zapewnienie, aby wszystkie ważniejsze porty morskie posiadały dobre połączenie z siecią kolejową służącą przewozom towarowym oraz w ramach możliwości siecią dróg wodnych śródlądowych.
7. Implementacja do 2020 roku zmodernizowanej infrastruktury zarządzania ruchem lotniczym (SESAR) i ukończenie prac nad Wspólnym Europejskim Obszarem Lotniczym. Wdrożenie adekwatnych systemów zarządzania ruchem w poszczególnych gałęziach transportu: ERTMS, ITS, SSN, LRIT, RIS oraz uruchomienie do 2020 roku systemu Galileo.
8. Ustanowienie ram europejskiego systemu informacji, zarządzania i płatności do roku 2020.
9. Ograniczenie liczby ofiar śmiertelnych wypadków drogowych niemal do zera w 2050 roku, natomiast do 2020 roku bieżąca liczba wypadków ma zostać zmniejszona o połowę. UE ma stać się światowym liderem w zakresie bezpieczeństwa i zapewnienia ochrony we wszystkich gałęziach transportu.
10. Ostateczne wdrożenie zasady „użytkownik płaci” i „zanieczyszczający płaci” oraz pełne zaangażowanie sektora prywatnego w eliminację zakłóceń, takich jak na przykład szkodliwe dotacje i wygenerowanie przychodów w celu zapewnienia finansowania przyszłych inwestycji w transporcie<sup>270</sup>.

W załączniku do dokumentu przedstawiono wykaz inicjatyw, które Komisja uważa za niezbędne do podjęcia w celu stworzenia efektywnego obszaru transportowego w Unii Europejskiej<sup>271</sup>.

<sup>270</sup> *Ibidem*.

<sup>271</sup> Załącznik nr 1 pt. *Wykaz inicjatyw*, dostępny pod adresem: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0144:FIN:PL:PDF> [dostęp: 15.06.2016].

### Inne dokumenty niewiążące i ich znaczenie

Jak już wskazano powyżej, w podrozdziale opisującym statystykę aktów prawa wtórnego, polityka transportowa Unii Europejskiej jest szeroko regulowana za pomocą różnorodnych środków prawnych, którymi są zarówno wiążące dyrektywy, rozporządzenia, czy decyzje, jak i niewiążące akty prawa wtórnego, te nazwane (zalecenia i opinie) i nienazwane (inne). Aktami nienazwanymi są bardzo różnorodne akty prawne, które zostały wykształcone przez praktykę i przybierają na ogół postać wytycznych, rekomendacji, stanowisk czy komunikatów. Adresatami nazwanych i nienazwanych aktów prawnych mogą być instytucje Unii Europejskiej, państwa członkowskie oraz inne podmioty prawa.

Wśród najbardziej popularnych w obszarze polityki transportowej są rezolucje, rekomendacje, opinie i zalecenia. Najliczniejszymi z nich są opinie – około 59, zalecenia – 50, rezolucje – 34, rzadziej zaś komunikaty – 4<sup>272</sup>. Pierwsza opinia Komisji w tym obszarze pochodzi już z 1968 roku<sup>273</sup> i skierowana została do Luxemburga w związku ze zmianą prawodawstwa w dziedzinie kolei. Najstarsze z zaleceń, z 1961 roku, dotyczy ustanowienia przez państwa członkowskie jednolitej nomenklatury do celów statystycznych<sup>274</sup>, a jednym z najnowszych jest zalecenie w sprawie procedury służącej wykazaniu poziomu zgodności istniejących linii kolejowych z podstawowymi parametrami przyjętymi w technicznych specyfikacjach interoperacyjności<sup>275</sup>. Najmniej popularnym środkiem w tym obszarze są rezolucje, których od 1970 do 2003 roku wydano 34.

Komunikaty Komisji, mimo że nie jest ich wiele, są również jednym ze sposobów którymi posługuje się Komisja w dziedzinie polityki transportowej, czego wyrazem jest chociażby przyjęcie w formie komunikatu wytycznych interpretacyjnych do rozporządzenia 1371/2007/WE<sup>276</sup> dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym i zarazem będącego jednym z najważniejszych aktów prawnych regulujących przewóz osób na terenie Unii Europejskiej. W komunikacie tym Komisja przedstawia dodatkowe wyjaśnienia w odniesieniu do szeregu przepisów zawartych w rozporządzeniu oraz wytyczne dotyczące najlepszych praktyk. Komunikaty Komisji bardzo często towarzyszą wydawanym przez nią

<sup>272</sup> Wg. EuxLex na dzień 7.03.2016.

<sup>273</sup> Avis de la Commission, du 18 juillet 1968, adressé au gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg au sujet d'un projet de loi approuvant la modification de l'article 29 du cahier des charges de la Société nationale des chemins de fer luxembourgeois et d'un projet de règlement grand-ducal concernant la conclusion d'accords tarifaires particuliers par la Société nationale des chemins de fer luxembourgeois, Dz.U. L 218, 4.09.1968, s. 13–13 (DE, FR, IT, NL).

<sup>274</sup> Recommandations de la Commission adressées aux États membres au sujet de l'établissement d'une nomenclature uniforme de marchandises pour les besoins de la statistique des transports, Dz.U. 63, 30.09.1961, s. 1153–1160.

<sup>275</sup> Dz.U. L 356, 12.12.2014.

<sup>276</sup> Dz.U. L 315, 3.12.2007.

rozporządzeniom, jak na przykład miało to miejsce w przypadku komunikatu Komisji *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*<sup>277</sup> oraz komunikatu Komisji *Europejska strategia na rzecz ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów*<sup>278</sup>, które bezpośrednio są powiązane z rozporządzeniem dotyczącym redukcji emisji gazów CO<sub>2</sub>, pochodzących z lekkich pojazdów dostawczych<sup>279</sup>, i rozporządzeniem dotyczącym redukcji emisji CO<sub>2</sub> dla samochodów osobowych i vanów<sup>280</sup>.

#### 4.4. Orzecznictwo luksemburskie i jego rola w kształtowaniu prawnego wymiaru unijnej polityki transportowej

Od lat 70. ubiegłego wieku nie małą rolę w kształtowaniu i wpływaniu na wspólną politykę transportową odgrywa również Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (wcześniej Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, powszechnie znany jako ETS – dalej w niniejszej pracy również określany jako ETS). Poprzez wydawanie orzeczeń mógł i wciąż może on wpływać na realizację postanowień traktatowych w zakresie transportu. Dotychczas wydał on kilka orzeczeń w ważnych dla rozwoju unijnego transportu kwestiach, z których autorka niniejszej rozprawy wyselekcjonowała te charakteryzujące się szczególnym znaczeniem dla rozwoju tej polityki.

W jednej z pierwszych spraw rozstrzyganych przez ETS, a dotyczących transportu, Trybunał rozstrzygał o kompetencjach wspólnoty w zakresie zawierania umów międzynarodowych. Sprawa została zarejestrowana pod sygnaturą Rs. 22/70<sup>281</sup>. Komisja wystąpiła przeciwko państwom członkowskim w celu odmówienia im prawa do zawierania umów międzynarodowych dotyczących czasu pracy w transporcie międzynarodowym. Komisja wskazała, że działania państw członkowskich w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych (Komitet Ekonomiczny dla Europy) podważają istniejącą już w tym zakresie europejską politykę wewnętrzną<sup>282</sup>. Argument ten został zatwierdzony przez ETS, który orzekł, że „Wspólnota posiada kompetencje do wchodzenia w stosunki umowne z państwami trzecimi w całej sferze zadań określonych przez traktat. To uprawnienie wyrasta

<sup>277</sup> COM (2010) 2020.

<sup>278</sup> COM (2010) 186.

<sup>279</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 443/2009 z dnia 23 kwietnia 2009 r. określające normy emisji dla nowych samochodów osobowych w ramach zintegrowanego podejścia Wspólnoty na rzecz zmniejszenia emisji CO<sub>2</sub> z lekkich pojazdów dostawczych, Dz.U. L 140, 5.06.2009.

<sup>280</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 333/2014 z dnia 11 marca 2014 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 443/2009 w celu określenia warunków osiągnięcia docelowego zmniejszenia emisji CO<sub>2</sub> z nowych samochodów osobowych przewidzianego na 2020 r., Dz.U. L 103, 5.04.2014.

<sup>281</sup> ECJ 31.03.1971, Rs. 22/70, *Commission of the European Communities v. Council of the European Communities*, ERTA, 1971, 263 ff.

<sup>282</sup> D. Lehmkuhl, *Transport Policy*, [w:] H. Heinelt, M. Knodt, *Policies within the EU Multi-Level System. Instruments and Strategies of European Governance*, Nomos, Baden-Baden 2011, s. 290.

nie tylko z wyraźnego upoważnienia przez traktat, lecz może również wypływać z innych postanowień traktatu i aktów przyjętych przez organy Wspólnot w zakresie dopuszczalnym przez postanowienia traktatu [...]”.

Drugie bardzo istotne orzeczenie zostało wydane w 1974 roku w sprawie 167/73<sup>283</sup>, kiedy to Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich orzekł, że ogólne przepisy dotyczące transportu zawarte w Traktacie Rzymskim odnoszą się również do transportu lotniczego i morskiego. Zgodnie z prawem francuskim na każdym statku musiał być odpowiedni odsetek załogi francuskiego pochodzenia<sup>284</sup>. Przedmiotem badania Trybunału był wniosek o stwierdzenie, że poprzez niedokonanie zmian w postanowieniach Morskiego Kodeksu Pracy (*Code du Travail Maritime*) art. 3 ust. 2 z dnia 13 grudnia 1936 roku w odniesieniu do obywateli innych państw członkowskich, Republika Francuska nie wypełnia swoich zobowiązań wynikających z przepisów Traktatu EWG w zakresie swobody przepływu pracowników, w szczególności z art. 1, 4 i 7 rozporządzenia nr 1612/68/EWG Rady z dnia 15 października 1968 roku w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty<sup>285</sup>. Trybunał zaznaczył, że jak wskazano w art. 84 ust. 1, postanowienia tytułu *Transport* odnoszą się jedynie do transportu kolejowego, drogowego i śródlądowego, o ile Rada nie postanowi inaczej, to jednak do wszystkich rodzajów transportu, a więc również morskiego i lotniczego, mają zastosowanie ogólne zasady traktatowe<sup>286</sup>. Trybunał wskazał wówczas ponadto, że utrzymanie w krajowym porządku prawnym przepisu prawnego sprzecznego z normą prawa unijnego rodzi niejasny stan prawny, utrzymując w odniesieniu do zainteresowanych podmiotów stan niepewności co do posiadanych przez nich możliwości oparcia się na prawie UE<sup>287</sup>.

Kolejnym z wartych uwagi orzeczeń są połączone sprawy 209-213/84 *Ministre public v. L. Asjes i inni (Nouvelles frontieres)*<sup>288</sup>, dotyczące skierowanego do Trybunału zapytania prejudycjalnego w związku z postępowaniem toczącym się przeciwko pracownikom francuskich towarzystw lotniczych i biur podróży, oskarżonych o sprzedaż biletów lotniczych według taryf, które nie zostały zatwierdzone przez właściwego ministra. Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich stwierdził, że cele Traktatu, włączając wymienione w art. 3 lit. f ustanowienie systemu chroniącego konkurencję przed zakłóceniami w obrę-

<sup>283</sup> Orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 4 kwietnia 1974 r., Komisja przeciwko Francji, Zbiór Orzecznictwa 1974, s. 359.

<sup>284</sup> R. Greaves, *Transport Law of the European...*, op. cit., s. 14.

<sup>285</sup> Dz.U. L 257, 19.10.1968.

<sup>286</sup> Tłumaczenie własne orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości 167/73 z dnia 4 kwietnia 1974 r., Komisja przeciwko Francji, Zbiór Orzecznictwa 1974, s. 359.

<sup>287</sup> A. Wróbel (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, Wolters Kluwer Business, Warszawa 2010, s. 675.

<sup>288</sup> Tłumaczenie własne orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości z dnia 30 kwietnia 1986 r., połączone sprawy 209-213/84, <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=93506&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=317404> [dostęp: 20.07.2015].

bie wspólnego rynku, mają zastosowanie również w sektorze transportu. Ponieważ TWE nie zawiera odmiennych przepisów, postanowienia dotyczące konkurencji, a zwłaszcza art. 85–90, dotyczą sektora transportu<sup>289</sup>.

W dniu 22 maja 1985 roku Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (wtedy Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich) wydał orzeczenie w opisywanej już wyżej w rozdziale historycznym, a słynnej sprawie Parlamentu przeciwko Radzie<sup>290</sup>. Obciążył wtedy Radę za niewypełnienie postanowień wynikających z Traktatu Rzymskiego dotyczącego realizacji wspólnej polityki transportowej. Jej zadaniem było bowiem wprowadzenie przed upływem okresu przejściowego wspólnej polityki transportowej. Ponieważ ta nie wydała w terminie odpowiednich przepisów, Parlament Europejski wszczął postępowanie przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości w związku z zaniechaniem przed Radę działania, przez co naruszyła ona przepisy Traktatu, oraz w związku ze zlekceważeniem przez nią kilkunastu projektów aktów prawnych przedstawionych przez Komisję. Rada zażądała oddalenia skargi ze względu na brak legitymacji procesowej Parlamentu – alternatywnie, uznania skargi za bezzasadną. Trybunał stanął na stanowisku, że na podstawie art. 232 TWE może on stwierdzić naruszenie Traktatu polegające na tym, że Rada lub Komisja nie wydały określonych przepisów prawnych w sytuacji, gdy były do tego zobowiązane<sup>291</sup>. Trybunał niezwłocznie nakazał Radzie opracować plan rozwoju tej polityki, potwierdzając w ten sposób obowiązek wprowadzenia przez Radę swobody świadczenia usług w dziedzinie transportu.

Za niezwykle istotne z punktu widzenia polityki transportowej Unii Europejskiej należy uznać orzeczenie (a właściwie osiem orzeczeń) Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (wtedy Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich) z dnia 5 listopada 2002 roku w sprawie transportu lotniczego, tzw. orzeczenia *open skies*. Wyroki dotyczyły umów dwustronnych zawartych z USA przez następujące państwa członkowskie:

- Wielką Brytanię – sprawa C-466/98<sup>292</sup>,
- Danię – sprawa C-467/98<sup>293</sup>,
- Szwecję – sprawa C-467/98<sup>294</sup>,
- Finlandię – sprawa C-469/98<sup>295</sup>,

<sup>289</sup> Z. Brodecki, *Komentarz do art. 70*, [w:] Z. Brodecki (red.), *Traktat o Unii Europejskiej. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z komentarzem*, LexisNexis, Warszawa 2002, s. 236.

<sup>290</sup> Sprawa 13/83, Zbiór Orzeczeń ETS 1985.

<sup>291</sup> Z. Brodecki, *Komentarz do art. 70...*, *op. cit.*, s. 236.

<sup>292</sup> Wyrok Trybunału z dnia 5 listopada 2002 r., sprawa C-466/98, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, źródło: oficjalna strona Trybunału Sprawiedliwości: [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu).

<sup>293</sup> Wyrok Trybunału z dnia 5 listopada 2002 r., sprawa C-467/98, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Danii, źródło: oficjalna strona Trybunału Sprawiedliwości: [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu).

<sup>294</sup> Wyrok Trybunału z dnia 5 listopada 2002 r., sprawa C-468/98, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Szwecji, źródło: oficjalna strona Trybunału Sprawiedliwości: [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu).

<sup>295</sup> Wyrok Trybunału z dnia 5 listopada 2002 r., sprawa C-469/98, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Finlandii, źródło: oficjalna strona Trybunału Sprawiedliwości: [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu).



- Belgię – sprawa C-471/98<sup>296</sup>,
- Luksemburg- sprawa C-472/98<sup>297</sup>,
- Austrię – sprawa C-475/98<sup>298</sup>,
- Niemcy – sprawa C-476/98<sup>299</sup>.

Na tym miejscu warto szerzej wspomnieć o wydanych orzeczeniach przybliżając również stan faktyczny, a nie jedynie stan prawny sprawy.

Stosunki między państwami członkowskimi a Stanami Zjednoczonymi w zakresie transportu lotniczego były regulowane w ramach umów dwustronnych. W 1992 roku Stany Zjednoczone rozpoczęły negocjacje z państwami członkowskimi, z którymi łączyły je umowy dwustronne, zmierzające do zmiany tych umów w kierunku modelu bardziej liberalnego (umowy *otwartego nieba*). Cechą charakterystyczną umów *otwartego nieba* miało być pełne urzeczywistnienie praw przewozowych oraz wymiana tzw. trzeciej i czwartej wolności lotniczej (tj. wolności przewożenia pasażerów i ładunków z państwa przynależności statku powietrznego oraz zabierania pasażerów i ładunków z przeznaczeniem do tego państwa). W ramach tych umów przewidywano również wymianę tzw. piątej wolności lotniczej (tj. wolności zabierania pasażerów i ładunków z przeznaczeniem do państwa trzeciego raz ich przywożenia z państwa trzeciego), co dawało Stanom Zjednoczonym dostęp do wspólnotowego rynku usług lotniczych tym większy, im więcej państw członkowskich zawierałoby umowy przewidujące wymianę tej wolności<sup>300</sup>. W 1995 roku doszło do zawarcia umów z Danią, Szwecją, Finlandią, Belgią, Luksemburgiem, Austrią oraz Wielką Brytanią. Republika Federalna Niemiec zawarła taką umowę w 1996 roku.

W latach 1995–1996 Komisja Europejska, po skierowaniu nieformalnych pism ostrzegawczych, w których zwróciła się do państw członkowskich, aby te nie zawierały żadnych umów dwustronnych dotyczących tzw. *open skies* ze Stanami Zjednoczonymi, wystosowała zgodnie z art. 226 TWE formalne pisma ostrzegawcze, wskazując, że przez zawarcie przedmiotowych umów państwa naruszają zewnętrzne kompetencje Wspólnoty oraz postanowienia traktatowe dotyczące swobody przedsiębiorczości. Prośba Komisji podyktowana była nie tylko faktem naruszenia prawa wspólnotowego, ale również faktem

<sup>296</sup> Wyrok Trybunału z dnia 5 listopada 2002 r., sprawa C-471/98, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Belgii, źródło: oficjalna strona Trybunału Sprawiedliwości: [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu).

<sup>297</sup> Wyrok Trybunału z dnia 5 listopada 2002 r., sprawa C-472/98, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Wielkiemu Księstwu Luksemburga, źródło: oficjalna strona Trybunału Sprawiedliwości: [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu).

<sup>298</sup> Wyrok Trybunału z dnia 5 listopada 2002 r., sprawa C-475/98, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Austrii, źródło: oficjalna strona Trybunału Sprawiedliwości: [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu).

<sup>299</sup> Wyrok Trybunału z dnia 5 listopada 2002 r., sprawa C-476/98, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Federalnej Niemiec, źródło: oficjalna strona Trybunału Sprawiedliwości: [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu).

<sup>300</sup> M. Niedźwiedz, *Kilka uwag na temat znaczenia orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 5 listopada 2002 r. dotyczących tzw. umów „otwartego nieba”*, „Przegląd Prawa Europejskiego”, 2004, nr 1, s. 30–31.



podejmowania przez Komisję wielu zabiegów do zawarcia przez Stany Zjednoczone takich umów ze Wspólnotą Europejską. Od lat 90. Komisja wielokrotnie zwracała się z prośbą do Rady, aby ta przyznała jej mandat do prowadzenia ze Stanami Zjednoczonymi takich negocjacji celem zapobieżenia brakowi jednolitego postępowania krajów Wspólnoty w tym zakresie (*patchwork approach*)<sup>301</sup>. Rada dopiero w 1996 roku udzieliła Komisji takiego mandatu, zresztą w ograniczonym zakresie, wykluczając m.in. kwestie dotyczące dostępu do rynku czy zdolności przewozowej<sup>302</sup>.

Komisja, wnosząc sprawy przeciwko państwom członkowskim, wskazała, że w 1992 roku, przyjmując tzw. trzeci pakiet lotniczy, państwa członkowskie Wspólnot Europejskich zobowiązały się do stworzenia jednolitego rynku transportu lotniczego. Oznaczało to liberalizację lotnictwa i zezwolenie, aby wszystkie linie lotnicze Wspólnoty Europejskiej przewoziły pasażerów oraz towary na terenie całej Wspólnoty. Wszystkie linie lotnicze z siedzibą na terenie Wspólnoty mają, w ocenie Komisji, równe prawa w ramach prawa do świadczenia usług lotniczych oraz prawo do prowadzenia działalności w dowolnym miejscu we Wspólnocie na takich samych zasadach jak linie lokalne. Komisja wskazała, że z uwagi na ten kompletny system wspólnotowych zasad państwa członkowskie utraciły kompetencje do działania, indywidualnie lub zbiorowo, w sposób, który zagrażałby owym wspólnym zasadom<sup>303</sup>.

Trybunał w wyroku uznał naruszenie postanowień prawodawstwa unijnego przez wszystkie państwa członkowskie oskarżone przez Komisję. Stwierdził, że dwustronne umowy lotnicze zawierane przez niektóre państwa członkowskie naruszają prawo pierwotne i pochodne, a zatem artykuły 10 i 43 TWE, rozporządzenie nr 2409/92<sup>304</sup> w sprawie opłat i taryf za usługi lotnicze oraz rozporządzenie nr 2299/89<sup>305</sup> w sprawie kodeksu postępowania o skomputeryzowanych systemach rezerwacyjnych. W przypadku Wielkiej Brytanii orzekł jedynie winę pogwałcenia art. 43 TWE. Według Trybunału art. 43 TWE (stanowiący o swobodzie przedsiębiorczości) ma zastosowanie do przedsiębiorstw lotniczych ustanowionych w jakimkolwiek państwie członkowskim UE, które wykonują usługi lotnicze pomiędzy nim a państwem trzecim. Zarówno art. 43 TWE jak i art. 48 TWE gwarantują, zdaniem Trybunału, równe traktowanie na całym obszarze Wspólnoty wszystkim podmiotom ustanowionym na terytorium któregośkolwiek państwa członkowskiego<sup>306</sup>. Zatem klauzula własności i kon-

<sup>301</sup> T. D. Grant, *An end to "divide and conquer"? EU may move toward more united approach in negotiating "open skies" agreements with USA*, "Journal of Air Law and Commerce", 2012, Vol. 67, s. 1057–1070, dostęp przez: [www.next.westlaw.com](http://www.next.westlaw.com).

<sup>302</sup> P. Wilczek, *Rynek wewnętrzny usług*, Instytut Europejski, Łódź 1998, s. 165.

<sup>303</sup> M. Niedźwiedź, *Kilka uwag na temat...*, *op. cit.*, s. 33.

<sup>304</sup> Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2409/92 z dnia 23 lipca 1992 r. w sprawie taryf i stawek za usługi lotnicze, Dz.U. L 240, 24.08.1992.

<sup>305</sup> Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2299/89 z dnia 24 lipca 1989 r. w sprawie kodeksu postępowania dla komputerowych systemów rezerwacji, Dz.U. L 220, 29.07.1989.

<sup>306</sup> Zob. również: Orzeczenie C-307/97 Saint-Gobain przeciwko Finanzamt Aachen Innenstadt z 21.09.1999 r.

troli zawarta w umowach *open skies* została przez Trybunał uznana za sprzeczną z prawem pierwotnym. Twierdzenie, że klauzule dotyczące narodowej przynależności przewoźnika są powszechnie stosowane przez różne państwa na świecie w umowach dwustronnych o komunikacji lotniczej nie znalazło zrozumienia i było bezzasadne. Trybunał przypomniał, że będąc członkiem Wspólnoty, należy przestrzegać prawa wspólnotowego – zarówno pierwotnego, jak i pochodnego – oraz odpowiednio dostosowywać do niego postanowienia w istniejących umowach lotniczych. W związku z ustanowieniem kategorii przewoźnika wspólnotowego nie można już dłużej mówić o narodowej przynależności. Według Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości powołanie się przez Radę na art. 80 ust. 2 TWE, jako podstawy prawnej do udzielania Komisji mandatu negocjacyjnego, w żadnym wypadku nie może być zinterpretowane jako ustanowienie pełnej zewnętrznej kompetencji Wspólnoty w obszarze transportu lotniczego. Przywołana przez Komisję opinia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości nr 1/76 nie może być użyta jako podstawa do naruszenia przez państwa członkowskie zewnętrznej kompetencji Wspólnoty<sup>307</sup>.

W siedmiu rozpatrywanych sprawach Europejski Trybunał Sprawiedliwości dostrzegł naruszenie art. 10 TWE. Państwa członkowskie zostały zobowiązane do podjęcia wszelkich środków w celu zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z TWE lub z działań instytucji Wspólnoty, które ułatwić mają jej wypełnienie zadań. Muszą także powstrzymać się od podejmowania takich działań, które mogłyby zagrozić urzeczywistnieniu celów Traktatu. W obszarze stosunków zewnętrznych Europejski Trybunał Sprawiedliwości podtrzymał swoje wielokrotnie prezentowane stanowisko, że realizacja zadań Wspólnoty i celów TWE byłaby zagrożona wówczas, gdyby państwa członkowskie zaciągnęły zobowiązania międzynarodowe zawierające przepisy wpływające na prawodawstwo wspólnotowe lub zmieniające ich treść. Zdaniem Trybunału taka sytuacja miała miejsce w rozpatrywanych sprawach, gdzie doszło do naruszenia art. 10 TWE. Trybunał uznał również, że pogwałcone zostało rozporządzenie nr 2409/92, a w szczególności jego art. 1 ust. 3, który brzmi: „Wyłącznie przedsiębiorstwa lotnicze Wspólnoty będą uprawnione do wprowadzenia nowych produktów lub taryf niższych od istniejących dla takich samych produktów”. Komisja, kierując skargę, zauważyła, iż na podstawie tego przepisu została wprowadzona zasada swobodnego ustalania przez przewoźników ustanowionych we Wspólnocie wysokości opłat za usługi świadczone na terytorium Wspólnoty. Ograniczono zatem wolność nakładania zaniżonych stawek wszystkim przewoźnikom z państw trzecich na trasy wewnątrzspólnotowe. Stanowisko Komisji potwierdził rzecznik generalny<sup>308</sup>, powołując się w tej sprawie na par. 95 opinii nr 1/94, stosowanie do którego, ilekroć prawo

<sup>307</sup> Znaczenie opinii nr 1/76 zostało szeroko omówione w cytowanym artykule M. Niedźwiedź, *Kilka uwag na temat znaczenia orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 5 listopada 2002 r. dotyczących tzw. umów „otwartego niebia”*.

<sup>308</sup> Opinia rzecznika generalnego A. Tizzano z dnia 31 stycznia 2001, par. 91, tekst w języku angielskim dostępny na oficjalnej stronie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej: [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu).

wtórne zawiera postanowienia odnoszące się do sytuacji obywateli państw trzecich, to kompetencja Wspólnoty w zakresie objętym tym postanowieniem będzie miała charakter wyłączony<sup>309</sup>. Dlatego Europejski Trybunał Sprawiedliwości uznał, że Wspólnota nabyła wyłączną kompetencję w obszarze wskazanym przez rozporządzenie nr 2409/92, albowiem ten nakłada ograniczenia na przewoźników z państw trzecich. Państwa członkowskie nie mogą już dłużej samodzielnie i według własnego uznania zaciągać zobowiązań odnośnie do stawek i taryf pobieranych od przedsiębiorstw lotniczych z państw trzecich na wewnątrzspółnotowe trasy.

Wreszcie naruszono rozporządzenie nr 2299/89. Zgodnie z art. 1 jego przepisy mają zastosowanie do komputerowych systemów rezerwacyjnych (CRS) oferowanych do użytkowania lub użytkowanych na terytorium Wspólnoty niezależnie od statusu lub przynależności państwowej sprzedawcy systemu. ETS zajął stanowisko, że również w tym względzie Wspólnota nabyła wyłączną kompetencję do zaciągania zobowiązań z państwami trzecimi odnośnie do CRS. Jak widać, wszystkich osiem zaskarżonych umów dwustronnych z USA typu *open skies* zostało uznanych za niezgodne z prawem wspólnotowym w wielu aspektach. Państwa członkowskie, wchodząc w zobowiązania międzynarodowe z państwami trzecimi, naruszyły nie tylko art. 10 TWE, lecz także wyłączną kompetencję wspólnoty w zakresie przewidzianym przez rozporządzenie nr 2409/92 i rozporządzenie nr 2299/89. Wprowadzając do tych umów narodowościową klauzulę własności i kontroli przedsiębiorstw lotniczych, nie zastosowały się do art. 43 TWE stanowiącego o równym traktowaniu wszystkich podmiotów z dowolnego państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Zatem orzeczenia te potwierdziły wyłączną kompetencję Wspólnoty w zakresie wspólnej polityki lotniczej w trzech obszarach:

- a) opłat i taryf za usługi lotnicze na trasach wewnątrzspółnotowych,
- b) skomputeryzowanych systemów rezerwacyjnych,
- c) jednakowego dostępu dla wszystkich przewoźników wspólnotowych do wykonywania praw przewozowych.

Nie było to bynajmniej potwierdzenie wyłącznej kompetencji Wspólnoty w całym zakresie transportu lotniczego. Nie ulega wątpliwości, że wyroki w sprawach *open skies* mają szerszy zakres, a nie tylko odnoszący się do umów z USA. Orzecznictwo to rozciąga się także na wszystkie inne umowy dwustronne państw członkowskich z państwami trzecimi, które zawierają przepisy niezgodne z prawem wspólnotowym.

Ponownie, zresztą dwukrotnie, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej musiał decydować w sprawie stosowania zasad ogólnych wynikających z traktatów w sprawach związanych z transportem powietrznym i wolnością świadczenia usług transportowych<sup>310</sup>.

<sup>309</sup> M. Niedźwiedz, *Kilka uwag na temat...*, *op. cit.*, s. 36.

<sup>310</sup> J. J. Janezic, S. Stadlmeier, *Air transport services. Non discrimination and the „General Rules” of the EU Treaty. Repercussions of the Neukirchinger and IJM Judgements*, „Air and Space Law”, 2014, 3,

Miało to miejsce w sprawach tzw. Neukirchinger<sup>311</sup> i IJM<sup>312</sup>. Pierwsza z nich dotyczyła wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, dotyczącego wykładni art. 49 WE i następnych w ramach wniesionej przez obywatela niemieckiego skargi na decyzję organu austriackiego, nakładającą na niego grzywnę administracyjną za naruszenie krajowych przepisów dotyczących wykonywania w Austrii lotów balonem na ogrzane powietrze. Istota niniejszej sprawy zawierała się w kwestii określenia, w świetle jakich zasad prawa pierwotnego lub prawa wtórnego Unii należy zbadać świadczenie takich usług przewozowych. W drugiej zaś sprawie, również w formie pytania prejudycjalnego, dążono do uzyskania od Trybunału odpowiedzi na pytanie, czy wykładni art. 18 TFUE należy dokonywać w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie temu, by państwo członkowskie wymagało w stosunku do wspólnotowych przewoźników lotniczych – którym zostały wydane koncesje w innym państwie członkowskim zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1008/2008 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 września 2008 roku w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty (wersja przedredagowana) – zezwolenia na wlot dla lotów okazjonalnych, na wniosek z państw trzecich na terytorium tego państwa członkowskiego. W rzeczywistości zasadnicza trudność sprawy polegała na określeniu, czy art. 18 TFUE znajdzie zastosowanie do sytuacji takiej jak w postępowaniu głównym z uwagi na dziedzinę, której dotyczy, czyli świadczenie usług lotniczych między państwem trzecim i państwem członkowskim przez wspólnotowego przewoźnika lotniczego.

Warto tu zwrócić uwagę na kilka aspektów, które wynikają z treści wyroków. Przede wszystkim w pierwszej z przytoczonych spraw Trybunał wskazuje, że o ile zgodnie z art. 80 ust. 2 WE transport morski i lotniczy są – do czasu odmiennej decyzji prawodawcy wspólnotowego – wyłączone z zakresu przepisów tytułu V części III traktatu WE dotyczących wspólnej polityki transportowej, o tyle podlegają one, podobnie jak pozostałe rodzaje transportu, zasadom ogólnym Traktatu. W drugiej zaś podkreśla, że nawet jeśli państwa członkowskie są uprawnione na podstawie art. 58 ust. 1 TFUE do nałożenia określonych ograniczeń na świadczenie przewozów lotniczych na trasach między państwami trzecimi a Unią w zakresie – jak stwierdzono w pkt 39 niniejszego wyroku – w jakim prawodawca Unii nie wykonał kompetencji przyznanej mu w art. 100 ust. 2 TFUE w celu liberalizacji tego rodzaju usług, to rzezone państwa pozostają jednak objęte ogólną zasadą niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową, ustanowioną w art. 18 TFUE.

---

No. 4&5, s. 261.

<sup>311</sup> Wyrok Trybunału (Wielka Izba) z dnia 25 stycznia 2011 r. w sprawie C 382/08 Michael Neukirchinger przeciwko Bezirkshauptmannschaft Grieskirchen.

<sup>312</sup> Wyrok Trybunału (Wielka Izba) z dnia 18 marca 2014 r. w sprawie C 628/11 postępowanie karne przeciwko International Jet Management GmbH.

#### 4.5. Prawo międzynarodowe a polityka transportowa Unii Europejskiej

W związku z tym, że Unia Europejska jest podmiotem prawa międzynarodowego, posiada ona prawo zawierania umów międzynarodowych<sup>313</sup>. O ile współcześnie nie budzi to kontrowersji, to kompetencje EWG w tej dziedzinie były początkowo przedmiotem sporów w doktrynie, a nawet przedmiotem rozważań Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, m.in. w orzeczeniu wydanym w sprawie 22/70: „[...] Wspólnota posiada kompetencje do wchodzenia w stosunki umowne z państwami trzecimi w całej sferze zadań określonych przez traktat. To uprawnienie wyrasta nie tylko z wyraźnego upoważnienia przez traktat, lecz może również wpływać z innych postanowień traktatu i aktów przyjętych przez organy Wspólnot w zakresie dopuszczalnym przez postanowienia traktatu [...]”<sup>314</sup>.

Jak już wspomniano wcześniej, w systemie aktów prawnych Unii Europejskiej mamy do czynienia z dwiema kategoriami: prawem pierwotnym, do którego możemy zakwalifikować m.in. traktaty założycielskie, protokoły do traktatów, ogólne zasady prawa, oraz prawem pochodnym, czyli aktami prawnymi przyjmowanymi przez instytucje Unii Europejskiej, np. rozporządzeniami czy dyrektywami. Umowy międzynarodowe zawierane przez Unię Europejską znajdują się między prawem pierwotnym a prawem pochodnym i nie należą do żadnej z tych kategorii, jednakże, jak stanowi art. 216 ust. 2 TFUE, umowy międzynarodowe zawarte przez Unię wiążą jej instytucje oraz państwa członkowskie. Co więcej, jak zostało potwierdzone w słynnym orzeczeniu *Haegeman*<sup>315</sup>, umowy międzynarodowe zawierane przez Unię Europejską stanowią „integralną część prawa unijnego”<sup>316</sup>. Tak więc Unia Europejska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego, czego logiczną konsekwencją jest obowiązek wykładni prawa unijnego zgodnie z prawem międzynarodowym<sup>317</sup>.

Zgodnie zaś z treścią art. 21 rozdziału I tytułu V TUE „Działania Unii na arenie międzynarodowej oparte są na zasadach, które leżą u podstaw jej utworzenia, rozwoju i rozszerzenia oraz które zamierza wspierać na świecie: demokracji, państwa prawnego,

<sup>313</sup> M. Rewizorski, *Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, Difin S.A., Warszawa 2011, s. 18; J. Barcz, *Zasadnicze reformy strukturalne ustroju Unii Europejskiej*, [w:] *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe w Unii Europejskiej*, J. Barcz (red.), Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2008, s. 60–61; M. Ahlt, M. Szpunar, *Prawo Europejskie*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 10–11; M. M. Kenig-Witkowska (red.), *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2015, s. 32–33. Więcej na ten temat: M. Rewizorski, *Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, Difin S.A., Warszawa 2011, s. 17 i nn.

<sup>314</sup> Sprawa 22/70, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Radzie Wspólnot Europejskich, wyrok z dnia 31 marca 1971 r.

<sup>315</sup> Sprawa 181/73, R&V Haegeman przeciwko Belgii, wyrok z dnia 30 kwietnia 1974 r.

<sup>316</sup> “The provisions of the agreement, from the coming into force thereof, form an integral part of community law”.

<sup>317</sup> A. Sołtys, *Obowiązek wykładni prawa krajowego zgodnie z prawem unijnym jako instrument zapewnienia efektywności prawa Unii Europejskiej*, Lex Wolters Kluwer business, Warszawa 2015, s. 73.



powszechności i niepodzielności praw człowieka i podstawowych wolności, poszanowania godności ludzkiej, zasad równości i solidarności oraz poszanowania zasad Karty Narodów Zjednoczonych oraz prawa międzynarodowego. Unia dąży do rozwijania stosunków i budowania partnerstwa z państwami trzecimi oraz z organizacjami międzynarodowymi, regionalnymi lub światowymi, które wyznają zasady, o których mowa w akapicie pierwszym. Sprzyja ona wielostronnym rozwiązaniom wspólnych problemów, w szczególności w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych”. Tak jasno określony zakres zadań i celów Unii Europejskiej w dziedzinie stosunków zagranicznych pozwala stwierdzić, że niejednokrotnie umowy międzynarodowe są instrumentem pomagającym Unii Europejskiej osiągnąć jej cele polityczne. Umowy międzynarodowe zawierane przez Unię mogą dotyczyć szerokich zagadnień (jak handel, współpraca i rozwój) lub konkretnych dziedzin polityki (jak wyroby tekstylne, rybołówstwo, cła, transport, nauka, technika)<sup>318</sup>. Unia Europejska negocjuje i zawiera umowy międzynarodowe zarówno z państwami spoza Unii Europejskiej, jak i z organizacjami międzynarodowymi (np. WTO, ONZ). W niektórych dziedzinach Unia Europejska ma wyłączną kompetencję do zawierania umów międzynarodowych, może też podpisywać umowy międzynarodowe w kwestiach, w których dzieli kompetencje z państwami członkowskimi (np. w sprawach zagranicznych czy właśnie w dziedzinie polityki transportowej)<sup>319</sup>.

Naturalnie transgraniczny wymiar transportu sprawia, że również polityka transportowa Unii Europejskiej ma wymiar międzynarodowy. W obszarze tym stosowany jest szeroki wachlarz inicjatyw, obejmujący wszystkie rodzaje transportu i aktywności, które różnią się w zależności od kraju lub regionu. Głównym celem zasad współpracy międzynarodowej Unii Europejskiej w dziedzinie transportu jest rozbudowywanie zasad rynku wewnętrznego, co odbywa się w szczególności poprzez pracę w międzynarodowych organizacjach (ICAO, IMO, OTIF, OSJD, EKG ONZ, międzynarodowe komisje rzeczne), zapewnianie bezpieczeństwa dla Europy, a także dbanie o standardy środowiskowe i wzmocnienie dialogu w sprawie transportu z najważniejszymi partnerami<sup>320</sup>. W tym kontekście otwieranie rynków krajów spoza Unii Europejskiej na wolną, niczym niezaburzoną konkurencję i rozwiązania nienaruszające równowagi ekologicznej w usługach transportowych, produkcyjnych i inwestycyjnych to priorytety postawione przez Unię. Kluczowym celem

<sup>318</sup> J. Szymański, *Relacje traktatowe z Rosją po przystąpieniu Polski do UE*, „Białostockie Studia Prawnicze”, z. 9, Temida 2011, s. 58.

<sup>319</sup> Na przykład gdy umowa wpływa na wspólne unijne przepisy lub gdy jest potrzebna Unii Europejskiej do wykonywania jej uprawnień wewnętrznych. Jeżeli Unia Europejska przyjęła szczegółowe wspólne przepisy (np. celne), państwa członkowskie nie mogą już podpisywać z państwami trzecimi umów, które dotyczyłyby tych przepisów. W takich sytuacjach Unia Europejska ma kompetencję wyłączną i działa w imieniu wszystkich państw członkowskich.

<sup>320</sup> Biała księga: *Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu*, Bruksela, dnia 4.02.2009, KOM (2009) 44, wersja ostateczna.



Unii Europejskiej jest także rozszerzenie transportu i zasad infrastrukturalnych na kraje z nią sąsiadujące. Komisja postawiła sobie za cel wdrożenie elastycznych strategii w celu podtrzymania roli Unii Europejskiej jako dyktatora standardów w sektorze transportu<sup>321</sup>. Z perspektywy Unii Europejskiej współpraca w zakresie zarówno transportu, jak i łączności oraz telekomunikacji przyczynia się do rozwoju gospodarczego partnera i może być środkiem do wspierania dialogu oraz punktem wyjścia dla współpracy regionalnej. Przykładowo, budowanie na Wschodzie bezpiecznego i zrównoważonego systemu transportowego, podłączonego do Transeuropejskiej Sieci Transportowej (TEN-T), jest kluczem do wzrostu gospodarczego między partnerami sąsiadującymi oraz Unią Europejską. Stąd też zasadnym jest rozszerzenie zakresu sieci TEN-T, obejmując nim wschodnich partnerów i wspólnie z międzynarodowymi instytucjami finansowymi i innymi partnerami promowanie niezbędnych inwestycji w tak rozszerzonej sieci. Na południu działania Unii Europejskiej opierają się głównie na realizacji Regionalnego Planu Śródziemnomorskiego 2014–2020, adresowanego zarówno go gałęzi transportu morskiego, lotniczego, kolejowego, drogowego, jak i transportu miejskiego. Wspólna przestrzeń lotnicza w regionie jest promowana głównie poprzez implementację podpisanych do tej pory z Gruzją, Izraelem, Jordanią, Mołdawią i Marokiem (i blisko sfinalizowania z Ukrainą) umów międzynarodowych oraz poprzez negocjowanie nowych umów<sup>322</sup>. Wśród celów Unii w obszarze transportu międzynarodowego odnajdujemy również te dotyczące zawarcia umów międzynarodowych z kluczowymi partnerami gospodarczymi spoza regionu: Brazylią, Chinami, Indiami, Rosją, Koreą Południową itd.<sup>323</sup>

Oddziaływanie umów międzynarodowych jest szczególnie istotne w podsektorach transportu morskiego i transportu lotniczego, w których znaczną część rynku usług stanowią usługi transportowe realizowane między państwami członkowskimi Unii Europejskiej a państwami trzecimi. Przykładowo, w obszarze transportu lotniczego wydane zostało nawet rozporządzenie dotyczące prowadzenia przez Komisję Europejską negocjacji oraz wykonywania umów międzynarodowych dotyczących warunków świadczenia usług transportu lotniczego między tymi krajami a państwami członkowskimi<sup>324</sup>. W obszarze transportu morskiego natomiast podstawowe znaczenie mają akty prawne przyjmowane przez Międzynarodową Organizację Morską<sup>325</sup>. Wpływ umów międzynarodowych na politykę

<sup>321</sup> Tłumaczenie własne na podstawie danych zawartych na oficjalnej stronie internetowej Komisji Europejskiej: [http://ec.europa.eu/transport/themes/international/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/themes/international/index_en.htm) [dostęp: 23.04.2016].

<sup>322</sup> Na podstawie: Join communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Review of the European Neighbourhood Policy, SWD (2015) 500 final, Brussels, 18.11.2015, JOIN (2015) 50, final.

<sup>323</sup> Biała księga: *Plan utworzenia jednolitego...*, *op. cit.*

<sup>324</sup> Rozporządzenie (WE) nr 847/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie negocjacji i wykonywania umów dotyczących usług lotniczych między Państwami Członkowskimi a państwami trzecimi, Dz.Urz. UE 2004 L 157/7.

<sup>325</sup> Zob. rozdział 5.

transportową jest na tyle duży, że można mówić o kształtowaniu się również „zewnętrznej polityki transportowej”<sup>326</sup>.

Obecnie Unia Europejska jest stroną 43 umów międzynarodowych, konwencji i porozumień w dziedzinie transportu, o których wydaje się, iż niedostatecznie dużo mówi się w nauce prawa europejskiego<sup>327</sup>. Są to (w porządku chronologicznym):

1. Exchange of Letters between Mr Walter Hallstein, President of the Commission of the European Community, and Mr Jacques Fouques-Duparc, Chairman of the Central Commission for the Navigation of the Rhine, on cooperation between the EEC and the Central Commission for the Navigation of the Rhine, Dz.U. 53, 4.08.1961.
2. European Agreement concerning the work of crews of vehicles engaged in international road transport (AETR) – Protocol of Signature, Dz.U. L 95, 8.04.1978.
3. Konwencja celna dotycząca międzynarodowego przewozu towarów z zastosowaniem karnetów TIR (Konwencja TIR), Dz.U. L 252, 14.09.1978.
4. Umowa w sprawie Międzynarodowych Okazjonalnych Przewozów Pasażerów Autokarami i Autobusami (ASOR), Dz.U. L 230, 5.08.1982.
5. Agreement between the European Economic Community and the Government of the United States of America concerning the application of the GATT Agreement on Trade in Civil Aircraft on trade in large civil aircraft, Dz.U. L 301, 17.10.1992.
6. Agreement in the form of an exchange of letters replacing the Exchange of Letters between the European Economic Community (‘the Community’) and Hungary on land transport infrastructure signed in Brussels on 16 December 1991, Dz.U. L 407, 31.12.1992.
7. Agreement in the form of an exchange of letters amending the Exchange of Letters between the European Economic Community (‘the Community’) and Hungary concerning transit signed in Brussels on 16 December 1991, Dz.U. L 407, 31.12.1992.
8. Agreement in the form of an exchange of letters amending the exchanges of letters between the Community and the Czech and Slovak Federal Republic concerning transit signed in Brussels on 16 December 1991, Dz.U. L 407, 31.12.1992.
9. Agreement between the European Economic Community and the Republic of Slovenia in the field of transport – Declarations by Slovenia – Joint Declaration, Dz.U. L 189, 29.07.1993.
10. Agreement on the European Economic Area – Protocol 19 on maritime transport, Dz.U. L 1, 3.01.1994.
11. Porozumienie w formie wymiany listów między Wspólnotą Europejską a Rumunią dotyczące tranzytu, Dz.U. L 357, 31.12.1994.

<sup>326</sup> A. Jurkowska, T. Skoczny (red.), *Polityki Unii Europejskiej: Polityki Sektorów Infrastrukturalnych*, „Aspekty prawne”, t. 27, wyd. 1, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, 2010, s. XXVIII-20.

<sup>327</sup> Dane na dzień: 21.04.2016 r., EurLex.

12. Porozumienie w formie wymiany listów między Wspólnotą Europejską a Rumunią dotyczące śródlądowej infrastruktury transportowej Dz.U. L 357, 31.12.1994.
13. Porozumienie w formie wymiany listów między Wspólnotą Europejską a Bułgarią dotyczące lądowej infrastruktury transportowej, Dz.U. L 358, 31.12.1994.
14. Porozumienie w formie wymiany listów między Wspólnotą Europejską a Bułgarią dotyczące ruchu tranzytowego, Dz.U. L 358, 31.12.1994.
15. Agreement in the form of an Exchange of Letters between the European Community and the Republic of Lithuania on maritime transport, Dz.U. L 51, 20.02.1998.
16. Porozumienie między Wspólnotą Europejską, Europejską Agencją Kosmiczną i Europejską Organizacją do Spraw Bezpieczeństwa Nawigacji Lotniczej w sprawie wkładu europejskiego w rozwój Globalnego Systemu Nawigacji Satelitarnej (GNSS), Dz.U. L 194, 10.07.1998.
17. Konwencja o ujednostajnieniu niektórych zasad dotyczących międzynarodowego przewozu lotniczego, sporządzona w Montrealu dnia 28 maja 1999 r., Dz.U. z 2007 r. nr 87 poz. 235.
18. Umowa między Wspólnotą Europejską a Republiką Bułgarii, ustanawiająca określone warunki dla drogowego przewozu towarów oraz wspierania transportu kombinowanego, Dz.U. L 108, 18.04.2001.
19. Agreement between the European Community and the Republic of Hungary establishing certain conditions for the carriage of goods by road and the promotion of combined transport, Dz.U. L 108, 18.04.2001.
20. Umowa w sprawie międzynarodowych okazjonalnych przewozów pasażerów autokarami i autobusami (Umowa INTERBUS), Dz.U. L 321, 26.11.2002.
21. Porozumienie w formie wymiany listów między Wspólnotą Europejską a Byłą Jugosłowiańską Republiką Macedonii dotyczące systemu ekopunktów stosowanego w ruchu tranzytowym Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii przez Austrię od dnia 1 stycznia 1999 roku, Dz.U. L 75, 21.03.2003.
22. Umowa w formie wymiany listów między Wspólnotą Europejską a Republiką Chorwacji dotycząca systemu ekopunktów stosowanego w chorwackim ruchu tranzytowym przez Austrię od dnia 1 stycznia 2003 roku, Dz.U. L 150, 18.06.2003.
23. Umowa między Wspólnotą Europejską a Rządem Kanady o przetwarzaniu zaawansowanych informacji o pasażerach oraz zapisu danych dotyczących nazwiska pasażera, Dz.U. L 82, 21.03.2006.
24. Umowa między Wspólnotą Europejską a Republiką Bułgarii dotycząca pewnych aspektów usług lotniczych, Dz.U. L 136, 24.05.2006.
25. Umowa między Wspólnotą Europejską a Republiką Chorwacji dotycząca pewnych aspektów usług lotniczych, Dz.U. L 136, 24.05.2006.

26. Umowa pomiędzy Wspólnotą Europejską a rządem Malezji dotycząca pewnych aspektów usług lotniczych, Dz.U. L 94, 4.04.2007.
27. Umowa między Wspólnotą Europejską a rządem Republiki Kirgiskiej dotycząca pewnych aspektów usług lotniczych, Dz.U. L 179, 7.07.2007.
28. Umowa między Wspólnotą Europejską a Republiką Malediwów dotycząca pewnych aspektów usług lotniczych, Dz.U. L 200M, 1.08.2007.
29. Umowa między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki o przetwarzaniu i przekazywaniu przez przewoźników lotniczych danych dotyczących przelotu pasażera (PNR) do Departamentu Bezpieczeństwa Wewnętrznego Stanów Zjednoczonych (DHS) (Umowa PNR z 2007 r.), Dz.U. L 204, 4.08.2007.
30. Umowa między Wspólnotą Europejską a Republiką Panamy dotycząca pewnych aspektów przewozów lotniczych, Dz.U. L 106, 16.04.2008.
31. Umowa między Wspólnotą Europejską a Rządem Australii dotycząca pewnych aspektów usług lotniczych, Dz.U. L 149, 7.06.2008.
32. Umowa między Unią Europejską a Australią o przetwarzaniu i przekazywaniu przez przewoźników lotniczych australijskiej służbie celnej danych dotyczących przelotu pasażera (danych PNR) pochodzących z Unii Europejskiej Dz.U. L 213, 8.08.2008.
33. Konwencja o zabezpieczeniach międzynarodowych na wyposażeniu ruchomym Dz.U. L 121, 15.05.2009.
34. Umowa między Wspólnotą Europejską a Konfederacją Szwajcarską w sprawie uproszczenia kontroli i formalności przy przewozie towarów oraz środków bezpieczeństwa stosowanych przez organy celne, Dz.U. L 199, 31.07.2009.
35. Porozumienie o współpracy między Unią Europejską a Organizacją Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego określające ogólne ramy zacieśnionej współpracy, Dz.U. L 232, 9.09.2011.
36. Umowa dodatkowa między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, Islandią, z drugiej strony, i Królestwem Norwegii, z trzeciej strony, w sprawie stosowania Umowy o transporcie lotniczym między Stanami Zjednoczonymi Ameryki, z jednej strony, Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z drugiej strony, Islandią, z trzeciej strony, i Królestwem Norwegii, z czwartej strony, Dz.U. L 283, 29.10.2011.
37. Umowa o transporcie lotniczym, Dz.U. L 283, 29.10.2011.
38. Umowa między Stanami Zjednoczonymi Ameryki a Unią Europejską o wykorzystywaniu danych dotyczących przelotu pasażera oraz przekazywaniu takich danych do Departamentu Bezpieczeństwa Wewnętrznego Stanów Zjednoczonych, Dz.U. L 215, 11.08.2012.
39. Umowa o wspólnym obszarze lotniczym między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi a Republiką Mołdawii, Dz.U. L 292, 20.10.2012.

40. Umowa między Unią Europejską oraz Europejską Organizacją ds. Bezpieczeństwa Żeglugi Powietrznej ustanawiająca ogólne ramy ściślejszej współpracy, Dz.U. L 16, 19.01.2013.
41. Eurośródziemnomorska umowa lotnicza między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a rządem Państwa Izrael, z drugiej strony, Dz.U. L 208, 2.08.2013.
42. Umowa między Unią Europejską a Rządem Demokratyczno-Socjalistycznej Republiki Sri Lanki dotycząca pewnych aspektów przewozów lotniczych, Dz.U. L 49, 22.02.2013.
43. Umowa między Unią Europejską a Międzyrządową Organizacją Międzynarodowych Przewozów Kolejami w sprawie przystąpienia Unii Europejskiej do Konwencji o międzynarodowym przewozie kolejami (COTIF) z dnia 9 maja 1980 r., zmienionej protokołem wileńskim z dnia 3 czerwca 1999 r., Dz.U. L 51, 23.02.2013.

Zewnętrzne działania Unii są nie tylko charakteryzowane przez jej wpływ na sytuację międzynarodową, ale także przez jej możliwości i umiejętności do odpowiadania na tę sytuację. Dotychczas uważano, że Unia Europejska w tym zakresie posiada dość dużą autonomię, jednakże przez lata jej zależność od rozwoju światowego stała się coraz bardziej zauważalna. Prawo międzynarodowe zaczęło odgrywać istotną rolę nie tylko w zewnętrznych relacjach Unii, ale także w jej wewnętrznym porządku prawnym<sup>328</sup>. Każde przystąpienie do organizacji międzynarodowej albo zawarcie porozumienia międzynarodowego wpływa na porządek prawny Unii Europejskiej, a powstałe na tej podstawie dokumenty stają się integralną częścią jej porządku prawnego.

Rozważając kwestie powiązania polityki transportowej Unii Europejskiej i prawa międzynarodowego, należy wspomnieć również o zwyczaju międzynarodowym. Ogólne zasady prawa (o których mowa w rozdziale 2) są kategorią szeroko omawianą w doktrynie oraz stosowaną przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jako jedna z podstaw orzekania. Natomiast prawo zwyczajowe (inaczej niż w prawie międzynarodowym publicznym) w obrębie prawa unijnego jest kategorią o wąskim zakresie. W praktyce unijnej funkcjonuje zaledwie kilka wykształconych norm zwyczajowych, a w doktrynie często jest to temat pomijany przez autorów. Warto zatem zwrócić uwagę na to, że pomimo panującego w doktrynie prawa unijnego poglądu, iż Unia Europejska stanowi odrębny porządek prawny, niezależny zarówno od prawa międzynarodowego, jak i od prawa poszczególnych państw członkowskich system ten jest powiązany z prawnomiędzynarodowym porządkiem prawnym. Potwierdza to zarówno orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jak i natura prawna Unii Europejskiej, funkcjonującej w systemie prawa międzynarodowego. Poza tym, że zasady międzynarodowego prawa zwyczajowego stanowią część

<sup>328</sup> R. A. Wessel, S. Blockmans, *The Legal Status and influence of Decisions of International Organizations and other Bodies in the European Union*, "Research Paper in Law", College of Europe, 1/2014.



unijnego porządku prawnego, w Unii Europejskiej występuje również prawo zwyczajowe, będące efektem praktyki państw członkowskich UE<sup>329</sup>. Wobec powyższego, pomimo że w dziedzinie polityki transportowej nie dostrzegamy odrębnego, wykształconego zwyczaju, to ze względu na swój międzynarodowy charakter i działania Unii Europejskiej w tej dziedzinie, których obrazem są zawarte a wskazywane wyżej umowy międzynarodowe, należałoby ów zwyczaj mieć również na uwadze.

#### 4.6. Prawo krajowe a polityka transportowa Unii Europejskiej

Prawo europejskie, choć tworzone na szczeblu ponadpaństwowym, odnosi skutek w prawie krajowym każdego państwa-członka. Jak już tu wielokrotnie podkreślano, prawo unijne ma pierwszeństwo przed prawem krajowym, a państwa członkowskie są zobowiązane do jego stosowania. Brak podporządkowania się regulacjom unijnym skutkuje odpowiedzialnością państw za naruszenie prawa Unii Europejskiej (o czym w kolejnych rozdziałach). Prawo unijne jest gwarantem pewnych swobód, wolności i przywilejów, a gwarancja ich obowiązywania niejednokrotnie jest niezależna od podjęcia określonych czynności przez organy krajowe. W innych jednak wypadkach to właśnie od tych organów uzależnione jest stosowanie regulacji europejskich.

Poziom krajowy stanowi niejednokrotnie o ostatecznej weryfikacji przydatności i zasadności uregulowań unijnych. Oczywiście prawodawstwo unijne znacznie ogranicza krajowe ograny zarówno władzy ustawodawczej, jak i wykonawczej. Mają one obowiązek nie tylko przestrzegania i respektowania postanowień europejskich, ale są także zobowiązane do nietworzenia norm sprzecznych z tymże prawem. Prawo krajowe bywa też źródłem problemów dla polityki transportowej unii europejskiej. Przykładem jest chociażby rozważany w niniejszej rozprawie problem niemieckiej ustawy o płacy minimalnej, zwanej MiLoG (o której więcej w rozdziale 6). Prawo krajowe może zaburzać, tak jak w tym wypadku, funkcjonowanie rynku wewnętrznego i rodzić liczne wątpliwości co do jego zgodności z prawem Unii Europejskiej, a tym samym przysparzać Komisji problematycznych przypadków. Rozwiązania krajowe, takie jak wymóg płacy minimalnej i związane z tym wymogi administracyjne, środki kontroli i kary pieniężne, tworząc bariery transgraniczne, mogą ograniczać swobodę przepływu towarów<sup>330</sup>.

<sup>329</sup> K. Majchrzak, *Prawo zwyczajowe jako źródło prawa Unii Europejskiej*, referat wygłoszony na ogólnopolskiej konferencji naukowej, pt.: *Rządy prawa i europejska kultura prawna*, zorganizowanej przez Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego (Katedra Prawa Konstytucyjnego, Katedra Doktryn Politycznych i Prawnych, Katedra Teorii i Filozofii Prawa oraz Katedra Prawa Międzynarodowego i Europejskiego) oraz Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Opolskiego (29–30.05.2014, Zieleniec), dostępny w Repozytorium Uniwersytetu Wrocławskiego: [http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/63632/16\\_Kamila\\_Majchrzak.pdf](http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/63632/16_Kamila_Majchrzak.pdf), [dostęp: 15.06.2016].

<sup>330</sup> J. Barcz, *Niemiecka ustawa o płacy minimalnej (MiLoG) a transport międzynarodowy w świetle prawa*

Niekiedy jednak związek prawa krajowego z prawem unijnym można postrzegać jeszcze z innej perspektywy, na przykład w okresie przedakcesyjnym, kiedy to państwo musi podjąć pewne kroki celem zbliżenia ustawodawstwa i otwarcia się na regulacje europejskie. Przykładem z polskiego podwórka są chociażby zasadnicze zmiany organizacyjne na kolei, które nastąpiły pod wpływem prawa wspólnotowego, a przyniosły postępujące stopniowo procesy demonopolizacji, liberalizacji i prywatyzacji gospodarki, które w obszarze sektorów infrastrukturalnych stworzyły przestrzeń dla pojawienia się nowej funkcji realizowanej przez państwo, jaką jest tzw. regulacja gospodarcza. Niektórzy przedstawiciele doktryny twierdzą nawet, że zaistnienie regulacji w polskim porządku prawnym zostało niejako wymuszone przez prawo wspólnotowe jako warunek akcesji do Unii Europejskiej. Na potwierdzenie tej tezy przytaczane są argumenty, jakoby wprowadzenie regulacji nie było celem żadnej grupy politycznej, a tym bardziej nie leżało w interesie przedsiębiorstw państwowych, które – jak chociażby Polskie Koleje Państwowe (PKP) – cieszyły się prawnym lub faktycznym monopolem na prowadzenie działalności gospodarczej w danym sektorze. Twierdzenie to jest słuszne, zważywszy na liczne próby ograniczania czy wręcz demontażu regulacji, przejawiające się choćby w osłabieniu niezależności – politycznej i finansowej – części organów regulacyjnych<sup>331</sup>.

Należy również pamiętać, że niejednokrotnie to sądy i inne właściwe organy krajowe orzekają w oparciu o przepisy Unii Europejskiej w sposób bezpośredni. Można tu również wskazać istnienie zasady autonomii proceduralnej, mniej znanej niż zasada skutku bezpośredniego lub zasada supremacji. Istotą tej zasady jest przyjęcie, że w razie braku regulacji w prawie unijnym państwa członkowskie korzystają z wolności stanowienia reguł proceduralnych w postępowaniu o roszczenia wynikające z prawa unijnego, ale oba warunki powinny zostać spełnione kumulatywnie. Po pierwsze, prawo krajowe regulujące dochodzenie roszczeń opartych na prawie unijnym nie może być mniej korzystne niż prawo regulujące dochodzenie roszczeń opartych na prawie krajowym. Jest to tzw. zasada ekwiwalentności, zwana też zasadą równoważności (*the principle of equivalence*). Innymi słowy, krajowe porządki prawne nie mogą dyskryminować roszczeń wynikających z prawa unijnego, kształtując procedurę ich dochodzenia w mniej korzystny sposób. Warunek ten rzadko sprawia trudności w praktyce. Po drugie, prawo krajowe nie może prowadzić do uniemożliwienia lub znacznego (nadmiernego) utrudnienia (*excessively difficult*) realizowania praw przyznanych w prawie Unii Europejskiej. Jest to tzw. zasada efektywności, zwana też zasadą skuteczności (*the principle of effectiveness*). Ocena, czy warunek ten został spełniony, w praktyce może powodować trudności. Poję-

---

*Unii Europejskiej*, Ekspertyza wykonana na zlecenie Związku Pracodawców „Transport i Logistyka Polska”, Warszawa, lipiec 2015, s. 18.

<sup>331</sup> M. Będkowski-Kozioł, Ł. Gołąb, *O dogmatyce prawa transportu kolejowego. Kilka uwag w 10 rocznicę uchwalenia ustawy o transporcie kolejowym z 2003 r.*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny”, 2013, nr 4 (2), s. 111–112.

cie „autonomii proceduralnej” powstało dla odzwierciedlenia relacji pomiędzy prawem unijnym oraz prawem krajowym państw członkowskich, ponieważ tak długo, jak Unia Europejska nie posiada przepisów „proceduralnych”, roszczenia oparte na prawie unijnym, dochodzone przed organami krajowymi, są rozpatrywane na podstawie przepisów krajowych. Powyższe przepisy „proceduralne” należy rozumieć szeroko, jako wszystkie przepisy poza przepisami regulującymi prawo materialne. W tym szerokim znaczeniu można pośród nich wyróżnić na przykład przepisy krajowego prawa administracyjnego, przepisy regulujące właściwość sądów krajowych, przepisy postępowania cywilnego lub przepisy przewidujące odpowiedzialność odszkodowawczą państw. Co najmniej od lat 70. Trybunał Sprawiedliwości zaczął orzekać, że w razie braku przepisów unijnych do państw członkowskich należy uchwalenie przepisów „proceduralnych” dla ochrony praw wynikających z prawa Unii Europejskiej, jeżeli oba warunki wymienione powyżej zostały spełnione. Zasada autonomii proceduralnej wydaje się uzasadniona, gdy weźmie się pod uwagę brak przepisów prawa Unii Europejskiej, regulujących kwestie „proceduralne”, w związku z czym realizacja praw wynikających z prawa Unii Europejskiej musi nastąpić w oparciu o krajowe przepisy „proceduralne”. Powyższą zasadę można uzasadnić dążeniem do zmniejszenia liczby procedur prawnych funkcjonujących w obrocie oraz dążeniem do większej efektywności, osiąganego poprzez działanie obywateli i władz krajowych na podstawie przepisów krajowych, z którymi są dobrze zaznajomieni. Z drugiej strony w konsekwencji stosowanie zasady autonomii proceduralnej może wpłynąć na jednolite stosowanie prawa Unii Europejskiej w państwach członkowskich. Na przykład prawo w jednej jurysdykcji może przewidywać powstanie roszczenia nawet po upływie trzech lat od zajścia zdarzenia prawnego, podczas gdy prawo innej jurysdykcji może przewidywać dla powstania podobnego roszczenia okres pięcioletni<sup>332</sup>.

Rola prawa krajowego bezsprzecznie jest niezwykle istotna dla prawidłowego funkcjonowania Unii Europejskiej. Procedury krajowe niejednokrotnie są stosowane przy aplikowaniu materialnego prawa Unii Europejskiej, prawo to jest stosowane przez organy krajowe, a poziom krajowy stanowi ostateczny etap weryfikacji zasadności, spójności i trafności unijnych uregulowań. Aby przeprowadzić bardziej wnikliwe rozważania w tym zakresie, należałoby skupić się na konkretnym przykładzie kraju członkowskiego, co zostanie uczynione w rozdziale 7, gdzie przeanalizowane będzie funkcjonowanie Polski jako kraju członkowskiego w obszarze polityki transportowej Unii Europejskiej.

<sup>332</sup> E. Mika, *Zasada autonomii proceduralnej w prawie Unii Europejskiej i jej ograniczenia w praktyce*, Temidium.pl [opublikowano: 10.12.2014, dostęp: 30.04.2016].

### **ASPEKT INSTYTUCJONALNY POLITYKI TRANSPORTOWEJ UNII EUROPEJSKIEJ**

Niniejszy rozdział zostanie poświęcony zarówno organom i instytucjom istotnym z punktu widzenia polityki transportowej Unii Europejskiej, jak również tworzeniu oraz egzekwowaniu prawa transportowego Unii Europejskiej. Aby w ogóle mówić o stosowaniu prawa, przede wszystkim uprzednio należy wspomnieć o jego tworzeniu, stąd w pracy zaszła potrzeba poświęcenia uwagi odpowiednim instytucjom, a w dalszej kolejności różnym procedurom legislacyjnym, które nie są dla polityki transportowej odmienne od tych, jakie obowiązują przy tworzeniu aktów prawnych również w innych dziedzinach. Z uwagi na fakt, że zainteresowanie tematyką unijnej polityki transportowej może być kwestią interesującą nie tylko dla teoretyków prawa unijnego, ale również dla praktyków i prawników zajmujących się innymi dziedzinami, zdecydowano, że pewne kanony, oczywiście dla prawników europeistów również warto chociażby krótko umówić.

W rozdziale wskazano na najważniejsze agencje unijne i ich rolę w kształtowaniu się polityki transportowej Unii Europejskiej. Następnie scharakteryzowano sposoby egzekwowania przestrzegania prawa w tej dziedzinie przez państwa członkowskie oraz przeanalizowano konkretne przykłady i dane statystyczne dotyczące jego łamania. W tym miejscu warto zaznaczyć, że jeżeli chodzi o politykę transportową Unii Europejskiej, to w obszarze tym nie występują szczególne, odmienne procedury stosowane wyłącznie w tej dziedzinie. Procedury i sposoby egzekwowania prawa mają charakter uniwersalny, stąd dłuższe rozważania nad ich kształtem są zbędne, albowiem opis taki znajduje się właściwie w każdym podręczniku na temat Unii Europejskiej dostępnym na rynku. Zostaną one jednak dla pewnego porządku merytorycznego skrótowo przedstawione. Jeżeli idzie o organy istotne z punktu widzenia polityki transportowej, tu również większość informacji ogólnych można odnaleźć w podręcznikach dotyczących Unii Europejskiej, stąd przedstawiono je schematycznie, uwagę poświęcając jedynie konkretnym grupom, komitetom czy komisjom działającym w ich strukturze, a zajmującym się polityką transportową. Szerzej

natomiast opisano agencje ze względu na ich znaczenie i bezpośrednie zaangażowanie prowadzonych przez nie działalności w omawianą tematykę.

### 5.1. Rola organów głównych w kształtowaniu unijnej polityki transportowej

Miarą sprawności każdej organizacji międzynarodowej są jej instytucje wyposażone w odpowiednie uprawnienia i aparat wykonawczy<sup>333</sup>. Nie inaczej dzieje się w przypadku Unii Europejskiej. Organizacja ta, podobnie jak inne organizacje międzynarodowe, dysponuje własnymi instytucjami, które tworzą swoisty „system instytucjonalny”. Struktura instytucjonalna Unii Europejskiej nie jest typowa<sup>334</sup>. Wielu autorów przyznaje, że odbiega ona znacząco od struktur innych organizacji międzynarodowych. Trudno *in genere* porównać ją także z rozwiązaniami ustrojowymi państw członkowskich<sup>335</sup>. O jej wyjątkowości przesądza kilka czynników. Jednym z najważniejszych jest bogaty katalog składających się na nią elementów<sup>336</sup>, w skład których wchodzi zarówno instytucje *sensu stricto*, jak i inne organy.

W tym miejscu – dla zachowania logicznego ciągu i uporządkowania, przed przystąpieniem do rozważań na temat roli poszczególnych organów czy też instytucji Unii Europejskiej w kształtowaniu i egzekwowaniu polityki transportowej Unii Europejskiej – należałoby krótko zdefiniować pojęcia organu Unii Europejskiej i instytucji Unii Europejskiej. Zgodnie z treścią art. 13 TUE do instytucji Unii Europejskiej zaliczamy: Parlament Europejski, Radę Europejską, Radę, Komisję Europejską, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejski Bank Centralny oraz Trybunał Obrachunkowy. Katalog ten ma charakter zamknięty, co oznacza, że status instytucji Unii Europejskiej nie może być przyznany innym organom unijnym, chyba że w drodze zmian traktatowych. Tak więc: Komitet Regionów, Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Europejski Bank Inwestycyjny, Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, Komitet Stałych Przedstawicieli czy agencje są, zgodnie z traktatowym podziałem, organami Unii Europejskiej. Wskazana klasyfikacja stanowi determinację dla przyjętej nomenklatury. Należy mieć również na uwadze, że w niektórych obszarach aktywności Unii państwa członkowskie ustanowiły różne organy *sui genesis*. Na przykład w obszarze przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości funkcjonuje stały komitet, zwany

<sup>333</sup> D. Lasok, *Zarys prawa Unii Europejskiej*, Toruń 1995, s. 68.

<sup>334</sup> J. Petersom, M. Shacklenton, *The Institutions of the European Union*, Oxford 2002, s. 1.

<sup>335</sup> K. A. Wojtaszczyk, *Instytucje w systemie politycznym Unii Europejskiej*, [w:] *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, pod red. K. A. Wojtaszczyka, Warszawa 2005, s. 20; K. Witkowska-Chrzanowicz, *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, [w:] *Podstawy prawa Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony. Zarys wykładu*, pod red. J. Galstera, Toruń 2010, s. 138.

<sup>336</sup> A. Doliwa-Klepacka, Z. M. Doliwa-Klepacki, *Struktura organizacyjna (instytucjonalna) Unii Europejskiej*, Białystok 2009, s. 45–46.



Komitetem Koordynacyjnym, a w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa jest to Europejska Służba Działań Zewnętrznych. Instytucje i organy kierują się w swojej działalności kilkoma podstawowymi zasadami: zasadą autonomii instytucjonalnej, zasadą równowagi instytucjonalnej, zasadą jednolitych ram instytucjonalnych oraz zasadą lojalnej współpracy. Z wyjątkiem Europejskiego Banku Centralnego instytucje nie mają osobowości prawnej, działają w imieniu i na rzecz Unii. Natomiast Europejski Bank Centralny, a także Europejski Bank Inwestycyjny oraz agencje i urzędy utworzone na mocy aktów prawa pochodnego zostały wyposażone w osobowość prawną odrębną od Unii<sup>337</sup>.

Wraz z upływem lat i rozwojem instytucji Unii Europejskiej krąg podmiotów je wspierających znacznie się poszerzył. Pojawiły się takie kategorie jak „jednostki organizacyjne” Unii Europejskiej oraz agencje. Do tej pory nie powstał szczegółowy katalog organów Unii Europejskiej, wzorem katalogu jej instytucji. Prawo pierwotne Unii Europejskiej jedynie potwierdza istnienie organów, ale nie dokonuje ich wyliczenia. Ponadto w prawie Unii Europejskiej pojawiają się także inne kategorie podmiotów, jak „jednostki organizacyjne” Unii Europejskiej<sup>338</sup> oraz agencje<sup>339</sup>.

### 5.1.1. Rada Europejska jako organ polityczny wobec polityki transportowej Unii Europejskiej

Rada Europejska jest instytucją, której początki sięgają spotkań na szczycie szefów rządów i głów państw członkowskich oraz ministrów spraw zagranicznych, jakie odbywały się w ramach Wspólnoty Europejskiej od lat 60. XX w. Początkowo nie miały one sformalizowanego charakteru, z czasem jednak stały się regularne i w 1974 roku przybrały nazwę Rady Europejskiej<sup>340</sup>. Przez ponad 20 lat, tj. aż do 1986 roku, instytucja ta działała bez wyraźnych podstaw traktatowych, które ustanowił dopiero Jednolity Akt Europejski. Od 1 grudnia 2009 roku, na mocy Traktatu z Lizbony, Rada Europejska uzyskała przede wszystkim formalnie status jednej z siedmiu instytucji Unii Europejskiej<sup>341</sup>, choć jej pozycja w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej jest nadal niejednoznaczna<sup>342</sup>. Rola Rady Europejskiej polega na wyznaczaniu ogólnych kierunków polityki i priorytetów UE oraz

<sup>337</sup> A. Łazowski, A. Zawidzka-Łojek, *Instytucje i porządek prawny Unii Europejskiej*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2013.

<sup>338</sup> Zob. m.in.: art. 9, art. 17 ust. 3 TUE oraz art. 15 ust. 1 i 3, art. 16, art. 130, art. 228 ust. 1 i 3, art. 267, art. 282, art. 298 TFUE, Dz.Urz. UE 2012 C 326, s. 1

<sup>339</sup> Zob. art. 42 i 45 TUE oraz 189 TFUE, Dz.Urz. UE 2012 C 326, s. 1.

<sup>340</sup> M. Muszyński, D. E. Harasimiuk, M. Kozak, *Unia Europejska...*, *op. cit.*, s. 140.

<sup>341</sup> A. Kuś (red.), *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej w zarysie*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2012, s. 151.

<sup>342</sup> K. M. Witkowska-Chrzczonek, *Dynamika rozwoju Rady Europejskiej w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej. Studium prawno-ustrojowe*, Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń 2014, s. 13.

na rozwiązywaniu złożonych i delikatnych kwestii, których nie można było rozwiązać na niższym szczeblu współpracy międzyrządowej. Chociaż Rada Europejska ma wpływ na określanie kalendarza politycznego UE, to jednak nie ma uprawnień do uchwalania aktów prawnych. Traktaty nadały Radzie Europejskiej następujące uprawnienia:

- a) przygotowywanie konkluzji zawierających ogólne kierunki dla polityki gospodarczej państw członkowskich i Unii, opracowywanych na podstawie projektu Rady UE<sup>343</sup>,
- b) badanie zatrudnienia w Unii i przyjmowanie konkluzji w tym przedmiocie, wykorzystując wspólne sprawozdanie Rady UE i Komisji<sup>344</sup>,
- c) przyjmowanie corocznych sprawozdań Europejskiego Banku Centralnego z działalności Europejskiego Systemu Banków Centralnych oraz w sprawie polityki pieniężnej za rok ubiegły i bieżący<sup>345</sup>,
- d) stwierdzanie naruszenia przez państwo wartości określonych w art. 2 TUE,
- e) przyjmowanie decyzji określającej skład Parlamentu Europejskiego,
- f) udział w powołaniu i mianowaniu Komisji Europejskiej,
- g) mianowanie wysokiego przedstawiciela Unii do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa,
- h) określanie strategicznych celów i interesów Unii Europejskiej,
- i) określanie ogólnych wytycznych wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa,
- j) decydowanie o przyjęciu wspólnej polityki obronnej.

Jej funkcjonowanie określone jest nie tylko traktatowo, ale również regulaminem wewnętrznym. Zgodnie z treścią art. 13 TUE Rada jest częścią „jednolitych ram instytucjonalnych” i stanowi źródło postanowień politycznych, a nie typowy organ decyzyjny<sup>346</sup>. Jeżeli chodzi o politykę transportową, Rada Europejska nie posiada w tej dziedzinie żadnych ważnych kompetencji.

### **5.1.2. Rada Unii Europejskiej, Parlament Europejski i Komisja Europejska jako główne instytucje legislacyjne wobec polityki transportowej Unii Europejskiej**

#### **Rada Unii Europejskiej**

Rada Unii Europejskiej uchwała akty prawne, koordynuje ogólną politykę gospodarczą państw członkowskich UE, podpisuje umowy między UE a innymi krajami, zatwierdza roczny bu-

<sup>343</sup> Art. 121 ust. 2 TFUE.

<sup>344</sup> Art. 148 ust. 1 TFUE.

<sup>345</sup> Art. 348 ust. 3 TFUE.

<sup>346</sup> B. Przybylska-Maszner, *Rada Europejska jako instytucjonalizowane centrum polityczne Unii Europejskiej*, [w:] M. Rewizorski, B. Przybylska-Maszner, *System instytucjonalny Unii Europejskiej po traktacie z Lizbony. Aspekty polityczne i prawne*, Delfin, Warszawa 2012, s. 165.

dżet UE, określa kierunki polityki zagranicznej i polityki obrony UE, koordynuje współpracę między sądami i organami policji państw członkowskich. Rada nie ma stałych członków. Na każde posiedzenie Rady wszystkie państwa wysyłają ministrów odpowiedzialnych za obszar polityki będący tematem dyskusji – np. ministrów środowiska na posiedzenia dotyczące kwestii związanych ze środowiskiem. Posiedzenie w takim składzie jest wówczas określane jako Rada ds. Środowiska, jeżeli są to zaś na przykład ministrowie transportu, wówczas jest to Rada Transportu, Telekomunikacji i Energii i ta właśnie jest przedmiotem naszego zainteresowania. Pracuje ona nad realizacją unijnych celów w dziedzinie transportu, telekomunikacji i energii. Wspomniane cele to ustanawianie nowoczesnych, konkurencyjnych i wydajnych rynków oraz nowoczesnej, konkurencyjnej i wydajnej infrastruktury, a także tworzenie transeuropejskich sieci transportu, łączności i energii. Skład Rady ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii oraz liczba jej posiedzeń zmieniają się w zależności od tematyki obrad:

- ministrowie transportu zwykle zbierają się cztery razy w roku,
- ministrowie energii zbierają się trzy lub cztery razy w roku,
- ministrowie telekomunikacji zbierają się dwa razy w roku.
- W posiedzeniach uczestniczą także stosowni komisarze europejscy.

Do wejścia w życie Traktatu z Lizbony to właśnie Rada niewątpliwie posiadała największe uprawnienia w dziedzinie polityki transportowej. Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 71 TWE (obecnie art. 91 TFUE):

W celu wykonania zadań wynikających ze wspólnej polityki Rada, stanowiąc zgodnie z procedurą określoną w artykule 251 i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów miała ustanowić:

- a) wspólne reguły mające zastosowanie do transportu międzynarodowego wykonywanego z lub na terytorium Państwa Członkowskiego lub tranzytu przez terytorium jednej lub większej liczby Państw Członkowskich,
- b) warunki dostępu przewoźników nie mających stałej siedziby w Państwie Członkowskim do transportu krajowego w Państwie Członkowskim,
- c) środki pozwalające polepszyć bezpieczeństwo transportu,
- d) wszelkie inne potrzebne przepisy.

Do podstawowych aktów normatywnych w tej dziedzinie wydawanych przez Radę należały: rozporządzenia, dyrektywy i decyzje.

Jeżeli chodzi o transport, Rada przyjmuje – wraz z Parlamentem Europejskim – prawodawstwo w dziedzinie wspólnej polityki transportowej, m.in. wspólne przepisy o transporcie międzynarodowym, warunki obowiązujące przewoźników oraz środki zwiększające prawa pasażerów i poprawiające bezpieczeństwo transportu. Jednym z podstawowych celów w tym zakresie jest stworzenie zrównoważonych systemów transportowych, w których zużycie energii będzie niższe, a mobilność pasażerów większa dzięki czasowej optymalizacji i racjonalniejszym trasom. Jeżeli chodzi o energię, Rada przyjmuje – wraz

z Parlamentem Europejskim – prawodawstwo dotyczące funkcjonowania rynków energii, które ma zapewnić bezpieczeństwo dostaw, propagować efektywność energetyczną oraz nowe i odnawialne źródła energii, a także promować połączenia sieciowe. Jeżeli chodzi o telekomunikację, Rada przyjmuje – wraz z Parlamentem Europejskim – prawodawstwo i wytyczne w sprawie sieci telekomunikacyjnych i ich interoperacyjności. Polityka UE ma służyć także zwiększaniu konkurencji, bezpieczeństwa cybernetycznego i innowacji w sektorze telekomunikacyjnym<sup>347</sup>. Ze względu na ogromny zakres obowiązków Rady powstał rozbudowany aparat pomocniczy w postaci rozmaitych komitetów i organów doradczych, które funkcjonują również po zmianach wprowadzonych Traktatem z Lizbony.

Radę wspomaga przede wszystkim Komitet Stałych Przedstawicieli (Coreper) oraz ponad 150 wysoko wyspecjalizowanych grup roboczych i komitetów, nazywanych organami przygotowawczymi Rady. Organy te dokonują analizy wniosków prawodawczych i przeprowadzają prace wstępne, przygotowując grunt pod decyzje Rady. Coreper nie jest organem decyzyjnym UE, a wszelkie porozumienia, które osiągnie, mogą zostać zakwestionowane przez Radę, mającą wyłączne uprawnienia decyzyjne. W skład Coreperu wchodzi stali przedstawiciele każdego z państw członkowskich, którzy w rzeczywistości są ambasadorami swoich państw przy UE. Reprezentują oni stanowisko swojego rządu. Coreper zbiera się co tydzień w dwóch formacjach. W skład Coreperu (część I) wchodzi zastępcy stałych przedstawicieli ze wszystkich państw członkowskich. Posiedzeniom Coreperu (część I) przewodniczy zastępca stałego przedstawiciela z państwa aktualnie przewodniczącego Radzie do Spraw Ogólnych. Coreper (część I) przygotowuje prace sześciu formacji Rady:

- rolnictwo i rybołówstwo (tylko sprawy finansowe lub kwestie techniczne związane z prawodawstwem weterynaryjnym, fitosanitarnym czy żywnościowym),
- konkurencyjność,
- edukacja, młodzież, kultura i sport,
- zatrudnienie, polityka społeczna, zdrowie i ochrona konsumentów,
- środowisko,
- transport, telekomunikacja i energia.

W skład Coreperu (część II) wchodzi stali przedstawiciele ze wszystkich państw członkowskich. Posiedzeniom Coreperu (część II) przewodniczy stały przedstawiciel z państwa aktualnie przewodniczącego Radzie do Spraw Ogólnych. Coreper (część II) przygotowuje prace czterech formacji Rady:

- sprawy gospodarcze i finansowe,
- sprawy zagraniczne,
- sprawy ogólne,
- wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne.

<sup>347</sup> Oficjalna strona internetowa Rady Europejskiej i Rady Unii Europejskiej: <http://www.consilium.europa.eu/pl/council-eu/configurations/tte/> [dostęp: 1.04.2016].

Organy przygotowawcze natomiast można podzielić na dwie podstawowe kategorie:

1. komitety i grupy robocze utworzone na mocy traktatów, decyzji międzyrządowych i decyzji Rady. Komitety te pomagają w przygotowywaniu prac Rady, dostarczając specjalistycznych analiz, raportów i opinii. Przykładem są: Komitet Ekonomiczno-Finansowy, Komitet ds. Polityki Handlowej czy Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa. Zwykle są to organy stałe, często mające mianowanego bądź wybranego przewodniczącego. Zasady ich działania określa Rada – zwykłą większością głosów, po konsultacjach z Komisją;
2. komitety i grupy robocze utworzone przez Coreper. Zajmują się one bardzo konkretnymi zagadnieniami: od badań naukowych i energii jądrowej po owoce i warzywa, zależnie od dziedziny, która podlega wspomaganiej przez nie formacji Rady. Organy te składają się z ekspertów z każdego państwa członkowskiego, a przewodniczy im delegat z państwa sprawującego półroczną rotacyjną prezydencję w Radzie. W razie potrzeby organy te mogą mieć charakter stały. Ponadto czasem tworzy się komitety *ad hoc* do specjalnych zadań. Istnieją one do czasu wykonania takiego zadania.

Grupy robocze Rady zajmujące się zagadnieniami transportu i telekomunikacji zostały utworzone przez COREPER i są to obecnie:

- a) Grupa Robocza ds. Transportu Lądowego,
- b) Grupa Robocza ds. Żeglugi,
- c) Grupa Robocza ds. Lotnictwa,
- d) Grupa Robocza ds. Transportu – kwestie intermodalności i sieci intermodalne,
- e) Grupa Robocza ds. Telekomunikacji i Społeczeństwa Informacyjnego,
- f) Grupa Robocza ds. Usług Pocztowych,
- g) Grupa Robocza ds. Energii,
- h) Grupa robocza *ad hoc* ds. pośredniej zmiany użytkowania gruntów<sup>348</sup>.

## Parlament Europejski

Parlament Europejski funkcjonuje od początku istnienia Wspólnoty. W 1951 roku Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali przewidywał powołanie Wspólnego Zgromadzenia, którego zadanie sprowadzało się do funkcji doradczych. Zgromadzenie składało się wówczas z 78 parlamentarzystów wybranych spośród parlamentarzystów państw członkowskich<sup>349</sup>. Postanowienia Traktatu z Lizbony poszerzyły znacząco jego

<sup>348</sup> Nota od Sekretariatu Generalnego do Rady dot. wykazu organów przygotowawczych Rady, 1.02.2011 r., źródło: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PL&f=ST%205688%202011%20REV%201> [dostęp: 20.06.2016].

<sup>349</sup> A. Kuś (red.), *Prawo instytucjonalne Unii...*, op. cit., s. 135.



kompetencje w dwóch najważniejszych dziedzinach jego działalności: legislacyjnej i budżetowej, przy czym nastąpiło istotne wzmocnienie jego pozycji w ramach systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej<sup>350</sup>. Obecnie Parlament Europejski, funkcjonujący pod tą nazwą od 1987 roku, stanowi niezwykle ogromny organ, którego liczba członków zgodnie z postanowieniami traktatu nie przekracza 750. Stąd też konieczność jego podziału na sekcje, zwane komisjami, w których to *de facto* odbywają się najważniejsze prace legislacyjne w danej dziedzinie. Wśród nich znajduje się również ta odpowiedzialna za transport, tj. Komisja Transportu i Turystyki (TRAN).

Komisjom (wszelkiego rodzaju) poświęcono artykuły od 196 do 211 Regulaminu Parlamentu Europejskiego<sup>351</sup>. Komisje stałe powoływane są na podstawie propozycji Konferencji Przewodniczących Parlamentu, a ich kompetencje określone są w załączniku do Regulaminu. Wybór członków komisji następuje podczas pierwszej sesji miesięcznej nowo wybranego Parlamentu oraz ponownie po upływie dwóch i pół roku. Kompetencje komisji stałych mogą zostać również ustalone w innym terminie niż data powołania komisji. Zgodnie z art. 199 Regulaminu:

1. Wybór członków komisji następuje po wyznaczeniu kandydatów przez grupy polityczne oraz posłów niezrzeszonych. Konferencja Przewodniczących przedstawia kandydatury Parlamentowi. Skład komisji odzwierciedla w miarę możliwości skład Parlamentu. W przypadku gdy poseł zmienia grupę polityczną, zachowuje on miejsca w komisjach parlamentarnych do końca dwupółrocznej kadencji. Jednakże, jeżeli fakt zmiany grupy politycznej przez jednego z posłów zakłóca równowagę w zakresie reprezentacji różnych opcji politycznych w jednej z komisji, Konferencja Przewodniczących musi, zgodnie z procedurą, o której mowa w drugim zdaniu ustępu 1, przedstawić nowe propozycje składu tej komisji, przy zachowaniu indywidualnych praw danego posła. Proporcjonalność podziału miejsc w komisjach między grupami politycznymi nie powinna odbiegać od najbardziej odpowiedniej liczby całkowitej. Jeśli jakaś grupa postanowi nie zasiadać w komisji, miejsca w komisji pozostają wolne i wielkość komisji jest zmniejszona o odpowiednią liczbę. Nie należy zezwalać na wymianę miejsc między grupami politycznymi.
2. Poprawki do propozycji Konferencji Przewodniczących są dopuszczalne pod warunkiem, że przedstawi je co najmniej czterdziestu posłów. Parlament podejmuje decyzję dotyczącą poprawek w głosowaniu tajnym.
3. Za wybranych uznaje się posłów, których nazwiska figurują w propozycjach Konferencji Przewodniczących, ewentualnie zmienionych zgodnie z ust. 2.

<sup>350</sup> R. Kirzyński, *Parlament Europejski od Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali do Traktatu z Lizbony. Rys historyczno-instytucjonalny*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2012, s. 210.

<sup>351</sup> Regulamin ósmej kadencji Parlamentu Europejskiego, lipiec 2014, oficjalna strona internetowa Parlamentu Europejskiego, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20140701+INFO+DOC+XML+V0//PL&language=PL> [dostęp: 9.07.2014].

4. Jeżeli grupa polityczna nie przedstawi zgodnie z ust. 1 kandydatów do komisji śledczej w terminie ustalonym przez Konferencję Przewodniczących, Konferencja przedstawia Parlamentowi jedynie te kandydatury, które zostały zgłoszone w terminie.
5. Jeżeli pojawiają się wakaty, Konferencja Przewodniczących może podjąć tymczasową decyzję o zastąpieniu członków komisji za zgodą posłów, którzy mają objąć wakaty, oraz uwzględniając postanowienia ust. 1.
6. Zmiany te podlegają zatwierdzeniu przez Parlament na następnym posiedzeniu.

Artykuł ten uzupełnia artykuł 200 stanowiący, iż:

1. Grupy polityczne i posłowie niezrzeszeni mogą wyznaczyć do każdej komisji stałych zastępców w tej samej liczbie, co liczba członków z poszczególnych grup politycznych oraz posłów niezrzeszonych w danej komisji. Przewodniczący musi zostać poinformowany o wyznaczeniu zastępców. Stali zastępcy są uprawnieni do uczestnictwa w posiedzeniach komisji, zabierania głosu, a także do głosowania w razie nieobecności członka komisji.

W przypadku wakatu na stanowisku członka komisji stały zastępca z tej samej grupy politycznej jest uprawniony do głosowania zamiast członka komisji do chwili tymczasowego zastąpienia członka komisji zgodnie z art. 199 ust. 5 albo, jeżeli nie podjęto decyzji o tymczasowym zastąpieniu, do chwili powołania nowego członka komisji. Podstawą powyższego uprawnienia jest decyzja Parlamentu w przedmiocie składu liczbowego komisji; ma ono na celu zagwarantowanie, by w głosowaniu mogła brać udział ta sama liczba członków danej grupy politycznej, co przed powstaniem wakatu.

2. Ponadto, w razie nieobecności członka komisji oraz w przypadku, gdy nie wyznaczono jego stałych zastępców lub są oni nieobecni, członek komisji może wyznaczyć do zastępowania go na posiedzeniach innego posła z tej samej grupy politycznej, z prawem do głosowania. Należy zgłosić nazwisko zastępcy przewodniczącemu komisji przed rozpoczęciem głosowania.

Ust. 2 stosuje się odpowiednio do posłów niezrzeszonych.

Uprzedniego zgłoszenia, o którym mowa w ostatnim zdaniu ustępu 2, należy dokonać przed końcem debaty lub przed rozpoczęciem głosowania nad punktem (punktami) obrad, w odniesieniu do którego (których) członek komisji wyznaczył zastępcę.

Regulamin ten określa też – w bardzo ogólny sposób – kompetencje Komisji, stanowiąc, iż mają one za zadanie rozpatrywanie spraw powierzonych im przez Parlament bądź, w przerwie między sesjami miesięcznymi, przez Przewodniczącego w imieniu Konferencji Przewodniczących. Zadania komisji specjalnych i komisji śledczych są określane w momencie ich powoływania. Komisje te nie mogą wydawać opinii dla innych komisji. W przypadku, gdy stała komisja uzna się za niewłaściwą do rozpatrzenia danej sprawy lub też w przypadku sporu kompetencyjnego pomiędzy dwiema lub więcej komisjami stałymi, sprawa przekazywana jest do Konferencji Przewodniczących w terminie czterech

tygodni roboczych od ogłoszenia na posiedzeniu plenarnym skierowania sprawy do komisji. Konferencja Przewodniczących podejmuje decyzję w terminie sześciu tygodni na podstawie zalecenia Konferencji Przewodniczących Komisji lub – jeśli takiego zalecenia nie otrzymuje – od jej przewodniczącego. W przypadku niepodjęcia przez Konferencję Przewodniczących decyzji w tym terminie zalecenie uważa się za przyjęte. Przewodniczący komisji mogą zawierać porozumienia z innymi przewodniczącymi komisji w sprawie przydzielania poszczególnej komisji jakiegoś punktu obrad, a porozumienia te wymagają, w miarę potrzeby, zgody na zastosowanie procedury obejmującej zaangażowane komisje zgodnie z art. 54 Regulaminu. Zdarzyć się może, że w danej kwestii kompetentnych jest kilka komisji i w takim wypadku wyznacza się jedną właściwą komisję oraz komisje opiniodawcze. Liczba komisji zajmujących się jednocześnie tą samą sprawą nie może jednak przekroczyć trzech, chyba że w uzasadnionych przypadkach zapadnie decyzja o odstąpieniu od tej reguły. Dwie lub więcej komisji lub podkomisji mogą przystąpić do wspólnego rozpatrywania spraw leżących w zakresie ich kompetencji, jednak bez możliwości podejmowania decyzji. Za zgodą Prezydium komisja może zlecić jednemu lub kilku swoim członkom misję badawczą lub informacyjną.

W komisjach parlamentarnych, posłowie opracowują projekty legislacyjne i sprawozdania z własnej inicjatywy, wprowadzają poprawki i głosują nad nimi. Analizują propozycje Komisji i Rady oraz, w razie potrzeby, sporządzają sprawozdania, które są przedstawiane na posiedzeniach plenarnych.

Przechodząc już konkretnie do Komisji Transportu i Turystyki, należy podkreślić, iż ma ona uprawnienia w następujących zakresach:

1. środków dotyczących rozwoju wspólnej polityki transportu kolejowego, drogowego, śródlądowego, morskiego i powietrznego, a zwłaszcza:
  - (a) wspólnych reguł dotyczących transportu w ramach Unii Europejskiej,
  - (b) tworzenia i rozwoju sieci transeuropejskich w sektorze infrastruktury transportu,
  - (c) świadczenia usług transportowych i stosunków z krajami trzecimi w dziedzinie transportu,
  - (d) bezpieczeństwa transportu,
  - (e) stosunków z międzynarodowymi organizacjami do spraw transportu,
2. usług pocztowych,
3. turystyki<sup>352</sup>.

Uczestniczy ona w procesie stanowienia prawa w ramach procedury współdecyzji i posiada wieloletnie doświadczenie we współpracy z państwami członkowskimi, będąc

<sup>352</sup> Oficjalna strona internetowa Parlamentu Europejskiego: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20140701+0+DOC+PDF+V0//EN&language=EN> [dostęp: 9.07.2014].

równorzędnym partnerem w opracowywaniu aktów prawnych w zakresie transportu, polityki w dziedzinie turystyki oraz strategii politycznych dotyczących usług pocztowych.

Od lipca 2014 roku przewodniczącym Komisji jest Michael Cramer z niemieckiej partii Zielonych. Polak Tomasz Piotr Poręba piastuje natomiast stanowisko jednego z trzech wiceprzewodniczących Komisji. Odbywa ona swoje posiedzenia zwyczajowo dwa razy w miesiącu.

### **Komisja Europejska**

Komisja reprezentuje interesy całej Unii Europejskiej. Dysponuje prawem do inicjatywy, aby przedkładać propozycje nowych aktów prawnych. Korzysta z niego wyłącznie w zakresie zagadnień, które nie mogą być skutecznie rozwiązane na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym. Traktat z Lizbony, a właściwie protokoły dodatkowe, zwłaszcza nr 1 „W sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej” oraz nr 2 „W sprawie stosowania zasady pomocności i proporcjonalności”, podkreślają istotną rolę Komisji, czuwającej nad relacjami Unii Europejskiej z parlamentami narodowymi.

Jeżeli chodzi o kwestie typowo instytucjonalne, Komisja Europejska podzielona jest na kilka departamentów, zwanych też wydziałami, które znane są pod nazwą Dyrekcji Generalnych (*Directorates-General Or DGs*). Każdy z departamentów obejmuje jeden lub więcej obszarów polityki Komisji i za każdy z nich odpowiada konkretny komisarz. Na czele departamentu stoi dyrektor generalny. Wyróżnia się następujące Wydziały (Dyrekcje Generalne) w Komisji Europejskiej:

1. Badania i Innowacje (RTD),
2. Budżet (BUDG),
3. Działania w Dziedzinie Klimatu (CLIMA),
4. Edukacja i Kultura (EAC),
5. Energia (ENER),
6. Eurostat (ESTAT),
7. Gospodarka Morska i Rybołówstwo (MARE),
8. Handel (TRADE),
9. Informatyka (DIGIT),
10. Komunikacja Społeczna (COMM),
11. Konkurencja (COMP),
12. *Mobilność i Transport (MOVE)*,
13. Podatki i Unia Celna (TAXUD),
14. Polityka Regionalna (REGIO),
15. Pomoc Humanitarna i Ochrona Ludności (ECHO),
16. Przedsiębiorstwa i Przemysł (ENTR),
17. Rolnictwo i Rozwój Obszarów Wiejskich (AGRI),

18. Rozszerzenie (ELARG),
19. Rozwój i Współpraca EuropeAid (DEVCO),
20. Rynek Wewnętrzny i Usługi (MARKT),
21. Sekretariat Generalny (SG),
22. Sieci Komunikacyjne, Treści i Technologie (CNECT),
23. Sprawiedliwości (JUST),
24. Spraw Wewnętrznych (HOME),
25. Sprawy Gospodarcze i Finansowe (ECFIN),
26. Środowisko (ENV),
27. Służba ds. Instrumentów Polityki Zagranicznej (FPI),
28. Tłumaczenia Pisemne (DGT),
29. Tłumaczenia Ustne (SCIC),
30. Wspólne Centrum Badawcze (JRC),
31. Zasoby Ludzkie i Bezpieczeństwo (HR),
32. Zatrudnienie, Sprawy Społeczne i Włączenie Społeczne (EMPL),
33. Zdrowie i Konsumenci (SANCO)<sup>353</sup>.

Dla każdego z Komisarzy przypisana jest jedna z dziedzin, którymi zajmuje się Komisja. Komisarzem odpowiedzialnym za transport jest Violeta Bulc (2014–2019)<sup>354</sup>, wcześniej był nim Siim Kallas, który pełnił tę funkcję przez dwie kadencje.

Dyrekcja Generalna ds. Mobilności i Transportu, określana w skrócie jako D.G. MOVE, została stworzona 17 lutego 2010 roku, kiedy to z zadań dyrekcji została wydzielona sekcja zajmująca się energetyką (Obecnie Energetyka – ENER). Do tego czasu, tj. od stycznia 2000 roku do 2010 roku, transport i energia były połączone, a dyrekcja zajmująca się tym obszarem nosiła nazwę DG TREN. W międzyczasie, tj. od czerwca 2002 roku, Euratom Safeguards Office stał się częścią Dyrekcji TREN. Obecnie jest on zaś częścią Dyrekcji Energetyki (ENER).

Dyrekcja Generalna ds. Mobilności i Transportu, określana w skrócie jako D.G. MOVE, jest odpowiedzialna za koncepcje oraz wdrażanie europejskiej polityki transportowej i mobilnej z korzyścią dla wszystkich sektorów biznesu, miast, terenów wiejskich oraz przede wszystkim obywateli. W latach 2000–2006 DG MOVE zarządzała programami europejskiej sieci transportowej oraz innymi programami, których łączna wartość sięgała 850 mln euro rocznie.

Dyrekcja Generalna ds. Mobilności i Transportu ma swoją siedzibę w Brukseli i od października 2015 roku jest kierowana przez Henrika Hololei (do października 2015 roku była kierowana przez J. Aguiar Machado, do 2014 roku – przez Matthiasa Ruete, do roku 2006 – przez François Lamoureuxa)<sup>355</sup>.

<sup>353</sup> Oficjalna strona internetowa Komisji Europejskiej, [http://ec.europa.eu/about/ds\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/about/ds_pl.htm), [dostęp: 11.07.2014].

<sup>354</sup> *Ibidem*.

<sup>355</sup> Oficjalna strona Komisji Europejskiej, [http://ec.europa.eu/transport/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/index_en.htm) [dostęp: 16.05.2016].

Przed zmianami personalnymi w 2006 roku DG TREN miała dwóch dyrektorów generalnych. Jednym z nich był Węgier Zoltan Kazatsay, odpowiedzialny za koordynację pracy TREN.E transport lądowy (*Inland Transport*), TREN.F transport powietrzny (*Air Transport*) oraz TREN.G transport morski i śródlądowy, intermodalność (*Maritime and River Transport, Intermodality*). Drugim dyrektorem był Fernando de Esteban, odpowiedzialny za koordynację działań nuklearnych (tzw. *nuclear activities*): TREN.H (*Nuclear Energy*) and TREN.I (*Nuclear Safeguards*) w Luksemburgu. W pewnym momencie przewodniczący Komisji Europejskiej – w tamtym czasie José Manuel Durão Barroso – zdecydował również o utworzeniu urzędu trzeciej pozycji dyrektora generalnego w DG.TREN. Osoba piastująca tę funkcję była odpowiedzialna za energetykę, tj. Dyrekcja TREN.C konwencjonalne źródła energii (*Conventional Sources of Energy*) oraz TREN.D nowe i odnawialne źródła energii, zarządzanie popytem i zrównoważony rozwój (*New & Renewable Sources of Energy, Demand Management & Sustainable Development*), z siedzibami w Brukseli. Do 2010 roku Dyrekcja składała się w 14 dyrektoratów (departamentów) i były to:

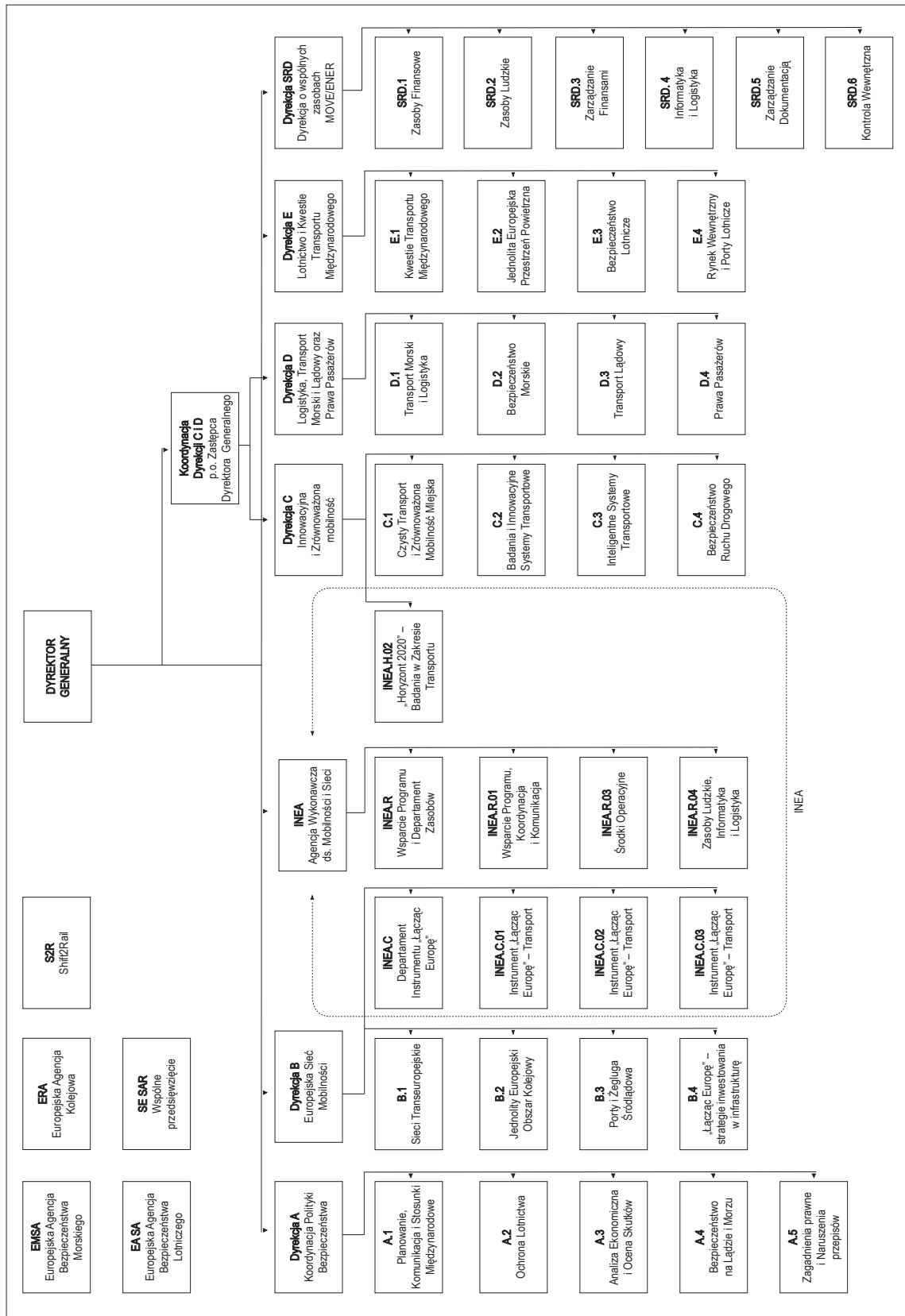
- TREN.DG – sekretariat dyrektora generalnego,
- TREN.DGA1 – biuro koordynacji działalności nuklearnych,
- TREN.DGA2 – biuro koordynacji działalności transportowych,
- TREN.A – sprawy ogólne i zasobów ludzkich,
- TREN.B – sieci transeuropejskie – Energia i Transport,
- TREN.C – konwencjonalne źródła energii,
- TREN.D – nowe i odnawialne źródła energii, zarządzanie popytem i zrównoważony rozwój,
- TREN.E – transport śródlądowy,
- TREN.F – transport lotniczy,
- TREN.G – transport morski i rzeczny, transport kombinowany,
- TREN.H – energia jądrowa,
- TREN.I – jądrowe przepisy bezpieczeństwa,
- TREN.J – bezpieczeństwo – ochrona osób, dóbr i usług,
- TREN.AAE – agencja pomocnicza EUROATOM.

Obecnie Dyrekcja Generalna składa się z sześciu dyrektoratów, zwanych też departamentami, i następujących agencji:

- Europejska Agencja Bezpieczeństwa na Morzu,
- Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego,
- Europejska Agencja Kolejowa,
- Agencja Wykonawcza ds. Konkurencyjności i Innowacyjności,
- Agencja Wykonawcza ds. Innowacyjności i Sieci (wcześniej Agencja Wykonawcza ds. Transeuropejskiej Sieci Transportowej),
- Wspólne porozumienia SESAR (*SESAR Joint Undertaking*).



Rysunek 3. Struktura Dyrekcji Generalnej ds. Mobilności i Transportu



Wykonany na podstawie danych z oficjalnej strony internetowej Komisji Europejskiej: [http://ec.europa.eu/transport/doc/organisation-chart/move\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/transport/doc/organisation-chart/move_en.pdf) [dostęp: 7.07.2014 oraz 19.01.2016].

Powyższy rysunek przedstawia, jak wygląda podział Dyrekcji Generalnej ds. Mobilności i Transportu. Widoczny jest tu podział na dyrekcje A, B, C, D i E. Dyrekcja zatrudnia obecnie 427 osób w Brukseli i dzieli pomocniczy personel administracyjny z Dyrekcją ds. Energii. Dotychczas zawsze dysponowała ona budżetem w wysokości około 1,5 miliarda euro, jednak w 2014 roku jest to już 2,87 miliarda euro, który zostanie w znacznej mierze przeznaczony na współfinansowanie infrastruktury europejskiej sieci transportowej (CEF) i badań nad transportem (Horyzont 2020)<sup>356</sup>.

Dyrekcja Generalna ds. Mobilności i Transportu dąży do wypełnienia swojej misji poprzez:

- przyczynianie się do rozwoju europejskiego rynku wewnętrznego: zapewniając integrację wszystkich rodzajów transportu w jeden konkurencyjny systemem zdolny do świadczenia lepszych usług dla obywateli i firm, w przystępnej cenie, przy zachowaniu bezpieczeństwa, ochrony i poprawy praw pasażerów;
- programowanie celów Unii Europejskiej w obszarze mobilności i transportu oraz ochrona jej interesów politycznych i przemysłowych na arenie międzynarodowej w ramach organizacji międzynarodowych oraz w relacjach ze strategicznymi partnerami;
- ułatwianie budowy rdzenia transeuropejskiej sieci infrastruktury UE jako szkieletu multimodalnego zrównoważonego systemu transportu, który może zapewnić szybkie, niedrogie i niezawodne rozwiązania komunikacyjne, służyć jako transkontynentalne korytarze europejskie, a także na potrzeby ośrodków miejskich;
- opracowanie agendy innowacji: wspieranie rozwoju i upowszechnienia nowej generacji technologii zrównoważonego transportu, szczególnie dla zintegrowanych systemów zarządzania ruchem i pojazdów niskoemisyjnych<sup>357</sup>.

### 5.1.3. Inne organy wobec polityki transportowej Unii Europejskiej

#### **Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (*European Economic and Social Committee*)**

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny to organ konsultacyjny Unii Europejskiej. Komitet, utworzony w 1957 roku, zapewnia fachowe doradztwo na rzecz głównych instytucji UE (Komisji Europejskiej, Rady UE, Parlamentu Europejskiego). Czyni to, sporządzając opinie w sprawie propozycji legislacyjnych UE oraz opinie z inicjatywy własnej,

<sup>356</sup> Strona internetowa Research Europe, <http://www.research-europe.com/index.php/2011/08/matthias-ruete-director-general-dg-mobility-and-transport/> [dostęp: 9.07.2014].

<sup>357</sup> Oficjalna strona internetowa Komisji Europejskiej: <http://ec.europa.eu/dgs/transport/doc/2014-05-27-move-mission-statement.pdf> [dostęp: 9.07.2014], tłumaczenie własne.

dotyczące kwestii, którymi zdaniem Komitetu należy się zająć. Jedną z jego głównych ról jest budowanie pomostu między instytucjami UE a zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim.

W Komitecie Ekonomiczno-Społecznym działa Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego (TEN) (*Transport, energy, infrastructure and information society section (TEN)*). Obejmuje ona pełny zakres zagadnień związanych z różnymi środkami transportu, różnych form produkcji energii, głównych sieci infrastruktury, społeczeństwa informacyjnego i usług użyteczności publicznej.

W celu przygotowania opinii sekcja nawiązuje bliskie kontakty z różnymi instytucjami UE i wszystkimi reprezentatywnymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, których dotyczy postępowanie. Kontakty te są ustalane poprzez posiedzenia sekcji i grup studyjnych. Sekcja TEN odgrywa aktywną rolę w dogłębnej analizie istotnych nowych obszarów polityki, przyjmując również kilka opinii z własnej inicjatywy. Sekcja TEN organizuje przesłuchania w sprawie kluczowych kwestii i wysyła swoich przedstawicieli do udziału w różnego rodzaju imprezach organizowanych w całej UE oraz w sąsiednich państwach. Ponadto w sekcji TEN zostały utworzone dwie stałe grupy badawcze w celu identyfikowania oraz promowania oczekiwań europejskiego zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, a także monitorowania i zapewnienia stałego wsparcia w toczącej się debacie na poziomie europejskim, jak również do współpracy z Komisją Europejską i innymi instytucjami.

### **Komitet Regionów (*Committee of the Regions*)**

Komitet Regionów jest organem doradczym reprezentującym samorządy lokalne i regionalne w Unii Europejskiej. Zadaniem Komitetu Regionów (KR) jest wypowiedanie się na temat aktów prawnych UE z perspektywy lokalnej i regionalnej. Komitet sporządza w tym celu sprawozdania (opinie) dotyczące wniosków legislacyjnych Komisji. Na mocy traktatu lizbońskiego Komisja Europejska ma obecnie obowiązek zasięgnięcia opinii samorządów regionalnych i lokalnych oraz ich stowarzyszeń w całej UE już na etapie poprzedzającym proces legislacyjny. Komitet Regionów, jako organ reprezentujący samorządy lokalne i regionalne, jest głęboko zaangażowany w tę procedurę. Komisja jest zobowiązana do ponownego zasięgnięcia opinii Komitetu Regionów po przedstawieniu wniosku legislacyjnego, jeżeli wniosek ten dotyczy jednego z wielu obszarów polityki mających bezpośredni wpływ na samorządy lokalne i regionalne. Artykuł 263 TFUE potwierdza zaś kompetencje Komitetu Regionów do wnoszenia skarg do Trybunału Sprawiedliwości w zakresie zapewnienia ochrony jego prerogatyw.

Instytucjonalnie Komitet Regionów liczy obecnie 353 członków (z których każdy ma zastępcę) ze wszystkich 28 państw UE. Członkowie Komitetu i ich zastępcy są mianowani na pięcioletnią kadencję przez Radę działającą na wniosek państw UE. Każdy kraj

wybiera swoich członków zgodnie z własną procedurą, jednak skład każdej z delegacji odzwierciedla polityczną, geograficzną i regionalną bądź lokalną sytuację danego kraju. Członkowie Komitetu są pochodzącymi z wyboru przedstawicielami władz regionalnych lub lokalnych albo pełnią kluczowe funkcje w takich władzach w swoich regionach. Komitet Regionów odbywa w ciągu roku pięć sesji plenarnych, podczas których określa ogólne kierunki polityki i przyjmuje opinie.

W Komitecie działa sześć komisji, które zajmują się zagadnieniami z różnych obszarów polityki i przygotowują opinie poddawane pod dyskusję podczas sesji plenarnych. Komisje te odpowiadają kolejno za:

- spójność terytorialną,
- politykę gospodarczą i społeczną,
- edukację, badania naukowe oraz kwestie dotyczące młodzieży,
- środowisko, zmiany klimatu i energię,
- obywatelstwo, sprawowanie rządów oraz sprawy instytucjonalne i zewnętrzne,
- zasoby naturalne.

Komitet przyjmuje również rezolucje w sprawach politycznych najwyższej wagi. Znajdują się w nim przedstawiciele czterech grup politycznych, odpowiadających głównym europejskim typom ugrupowań politycznych.

Komitet Regionów organizuje swoje prace za pomocą wewnętrznych komisji, specjalizujących się w różnych obszarach tematycznych. Istnieje siedem takich komisji:

1. Komisja Obywatelstwa, Sprawowania Rządów, Spraw Instytucjonalnych i Zewnętrznych (CIVEX),
2. *Komisja Polityki Spójności Terytorialnej (COTER)*,
3. Komisja Polityki Gospodarczej i Społecznej (ECOS),
4. Komisja Edukacji, Młodzieży, Kultury i Badań Naukowych (EDUC),
5. Komisja Środowiska, Zmiany Klimatu i Energii (ENVE),
6. Komisja Zasobów Naturalnych (NAT),
7. Komisja Spraw Finansowych i Administracyjnych (CAFA).

Komisje przygotowują projekty opinii oraz organizują konferencje i seminaria dotyczące tematów, którymi się zajmują. W każdej komisji zasiada około 100 członków, a obsługują je sekretariaty należące do struktur administracyjnych Komitetu.

Komisja Polityki Spójności Terytorialnej (*Commission for territorial cohesion policy (COTER)*) daje przedstawicielom władz lokalnych i regionalnych szansę omówienia planowania i wdrażania tych polityk i zapewnienie, że ich obawy i spostrzeżenia są brane pod uwagę przez inne instytucje europejskie. Zakres jej działań to:

- spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna,
- fundusze strukturalne,
- planowanie przestrzenne,

- polityka miejska,
- odbudowa,
- transport i transeuropejskie sieci transportowe,
- makroregiony,
- współpraca terytorialna (w tym EWT)<sup>358</sup>.

### **Europejski Bank Inwestycyjny (*European Investment Bank*)**

Europejski Bank Inwestycyjny, którego kompetencje określa TFUE oraz Statut zawarty w protokole 5 dołączonym do Traktatu z Lizbony, nie należy do głównych instytucji wymienionych w TUE, ale niewątpliwie jest częścią systemu instytucji finansowych Unii Europejskiej<sup>359</sup>. Bank pozyskuje środki finansowe na rynkach kapitałowych i pożyczaje, naliczając niskie stopy procentowe, z przeznaczeniem na projekty służące poprawie infrastruktury, dostaw energii lub norm środowiskowych – zarówno w Unii Europejskiej, jak i w krajach sąsiedzkich lub rozwijających się. Europejski Bank Inwestycyjny wspiera projekty w państwach Unii oraz inwestuje w przyszłych państwach członkowskich i w krajach partnerskich. Bank zamiast wykorzystywać środki z unijnego budżetu, pozyskuje je na rynkach kapitałowych. Pożyczki udzielane są na korzystnych warunkach na projekty zgodne z celami polityki Unii Europejskiej. Europejski Bank Inwestycyjny prowadzi działalność nienastawioną na zys i udziela pożyczek, których oprocentowanie jest zbliżone do kosztów pozyskania pieniędzy. Europejski Bank Inwestycyjny świadczy następujące usługi:

- pożyczki: udzielane na opłacalne programy wydatków lub projekty w sektorze publicznym i prywatnym. Beneficjentami są zarówno duże korporacje, jak i małe przedsiębiorstwa lub samorządy;
- pomoc techniczna: udzielana przez zespół składający się z ekspertów w dziedzinie ekonomii, inżynierów i specjalistów; stanowi uzupełnienie mechanizmów finansowania EBI;
- gwarancje: dostępne dla szerokiego grona podmiotów, np. banków, firm leasingowych, instytucji gwarancyjnych, funduszy gwarancji wzajemnych, spółek celowych i innych;
- kapitał podwyższonego ryzyka: wnioski o kapitał podwyższonego ryzyka należy kierować bezpośrednio do pośrednika.

Około 90% pożyczek jest udzielanych na programy i projekty realizowane w Unii Europejskiej<sup>360</sup>. Europejski Bank Inwestycyjny udziela pożyczek zgodnie z następującymi sześcioma celami priorytetowymi, określonymi w jego planie operacyjnym:

<sup>358</sup> Oficjalna strona internetowa Komitetu Regionów, <http://cor.europa.eu/pl/activities/commissions/Pages/cor-commissions.aspx?comm=COTER> [dostęp: 20.06.2016].

<sup>359</sup> M. M. Kenig-Witkowska (red.), *Prawo instytucjonalne Unii...*, *op. cit.*, s. 138.

<sup>360</sup> Oficjalna strona internetowa Unii Europejskiej, [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/eib/index\\_pl.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/eib/index_pl.htm) [dostęp: 20.06.2016].

- spójność i konwergencja,
- wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP),
- zrównoważenie środowiskowe,
- wdrażanie inicjatywy Innowacje 2010 (i2i),
- rozwój transeuropejskich sieci transportowych i energetycznych (TEN),
- zrównoważony, konkurencyjny i bezpieczny sektor energetyki.

Europejski Bank Inwestycyjny wspiera politykę Unii Europejskiej w dziedzinie rozwoju i współpracy z krajami partnerskimi. Udziałowcami jest 28 państw Unii. Europejski Bank Inwestycyjny wspiera projekty, które w istotny sposób mogą przyczynić się do wzrostu gospodarczego, zatrudnienia, spójności terytorialnej i zrównoważonego rozwoju środowiska w Europie i poza nią. Działania EBI oscylują wokół sześciu priorytetów, zgodnie z definicją w planie operacyjnym:

- małe i średnie przedsiębiorstwa i średniej kapitalizacji: twórców 80% nowych miejsc pracy,
- rozwój regionalny: w celu rozwiązania nierówności gospodarczych i społecznych,
- zrównoważony rozwój: w tym zarówno działania na rzecz klimatu i inwestycji w środowisku miejskim jak i środowisku naturalnym,
- innowacje: propagowanie umiejętności i innowacji na każdym poziomie,
- *sieci transeuropejskie: powiązanie infrastruktury w Europie, przede wszystkim w transporcie,*
- energia: budowanie konkurencyjności i bezpieczeństwa dostaw.

Europejski Bank Inwestycyjny pomaga budować połączenia komunikacyjne w środowiskach międzynarodowym, krajowym, regionalnym oraz w skupiskach. Celem tej polityki UE jest promowanie:

- handlu transgranicznego i wewnętrznego,
- mobilności na rynku pracy,
- środków transportu przyjaznych dla środowiska,
- integracji społecznej,
- rozwoju regionalnego.

Projekty są finansowane na różne sposoby, a samo finansowanie posiada następujące cechy:

- kredyty długoterminowe, o terminie zapadalności 30 lat,
- korzystne warunki,
- budowa zaufania – wsparcie zachęca inne prywatne i publiczne inwestycje,
- kształtowanie – możemy dostosować finansowanie do zwiększenia elastyczności,
- partnerstwo – duże doświadczenie z finansowania publiczno-prywatnego partnerstwa (PPP),
- lending – wypożyczanie bezpośrednio do dużych projektów i poprzez pośredników, dla mniejszych operacji; projekty sklasyfikowane jako sieci transeuropejskie mogą otrzymać dodatkową pomoc<sup>361</sup>,

<sup>361</sup> Oficjalna strona internetowa Europejskiego Banku Inwestycyjnego, <http://www.eib.europa.eu/products/lending/index.htm> [dostęp: 13.07.2014].



- finansowanie strukturalne,
- instrument gwarancji kredytowych dla projektów transeuropejskich sieci transportowych (LGTT),
- pokrycie niedoboru dochodów z niższych niż przewidywane natężenia ruchu,
- fundusz inwestycyjny – wspieranie funduszy finansowania ze źródeł publicznych i/lub prywatnych, takich jak Fundusz Marguerite i Europejski Fundusz Efektywności Energetycznej.

## 5.2. Rola organów wyspecjalizowanych w polityce transportowej Unii Europejskiej

Nieźmiernie istotną, a przy tym wyraźnie dostrzegalną rolę w polityce transportowej Unii Europejskiej pełnią – oprócz instytucji Unii Europejskiej – również inne organy i organizacje. Niektóre z nich stanowią odgórnie zorganizowane i prężnie działające wyspecjalizowane organy Unii Europejskiej, inne można określić jako organizacje lub jako organy *in statu nascendi*.

Niniejszy rozdział zostanie poświęcony przede wszystkim agencjom europejskim, a to ze względu na fakt, że stanowią one liczną grupę organów wyspecjalizowanych, istotnych dla polityki transportowej Unii Europejskiej. W dalszej kolejności zostaną też omówione inne ciała, niebędące agencjami.

Rozważania warto rozpocząć od krótkiej charakterystyki pojęcia agencji europejskich. Agencje europejskie są podmiotami wykonującymi pewne specjalistyczne zadania. W przypadku Unii Europejskiej nie odnajdujemy definicji agencji. Pojęcie „agencja” powinno być w tym przypadku definiowane na podstawie kryterium, czy dany organ został utworzony na mocy art. 185 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 roku w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich<sup>362</sup>. Założenie to zostało ustalone podczas posiedzenia trójstronnego (PE, Rady i KE) z 7 marca 2007 roku. O tym, czy mamy do czynienia z agencją Unii Europejskiej, decyduje nie nazwa (te są różne), ale strukturalne wyodrębnienie jednostki, która posiada określone cechy. Agencjami będą zatem jednostki organizacyjne, które są powoływane na podstawie aktów prawa pochodnego, posiadają osobowość prawną i własną administrację, wykonują zadania na podstawie powierzonych im kompetencji, które mieszczą się jednak w zakresie objętym kompetencją UE. Dysponują przy tym określonym budżetem, dzięki czemu są niezależne finansowo i co do zasady nie są częścią instytucji bądź organów traktatowych UE<sup>363</sup>.

<sup>362</sup> Dz.U. L 248, 16.09.2002, s. 1.

<sup>363</sup> R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Wyd. Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji UW, Warszawa 2011, s. 205–206.

Agencje powstały po to, aby wspierać skuteczną i elastyczną implementację prawodawstwa Wspólnoty (obecnie Unii Europejskiej) i jej polityk, zwłaszcza w dziedzinach wymagających podejmowania decyzji w oparciu o wiedzę techniczną i naukową oraz jednocześnie popierać harmonizację instrumentów regulacyjnych w państwach członkowskich<sup>364</sup>. Obecnie istnieje ponad 40 agencji. Można je podzielić na kilka kategorii:

- agencje zdecentralizowane (regulacyjne),
- agencje wykonawcze,
- agencje Euratomu,
- Europejski Instytut Innowacji i Technologii (EIT).

Jednakże dla kwestii polityki transportowej ważne są przede wszystkim dwa pierwsze rodzaje agencji. Pierwsze z nich działają na zasadzie decentralizacji, a ich siedziby mieszczą się w poszczególnych państwach członkowskich. Agencje wykonawcze muszą znajdować się w miejscu siedziby Komisji Europejskiej (Bruksela lub Luksemburg), co odróżnia je od agencji zdecentralizowanych.

Tworzenie zdecentralizowanych organów Wspólnoty nie jest niczym nowym, jako że pierwsze agencje (Europejskie Centrum Rozwoju Szkolenia Zawodowego i Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy) powstały już w latach 70. W trakcie dynamicznego rozwoju w związku z finalizacją rynku wewnętrznego w latach 90. pojawiło się szereg nowych agencji, nadając nowy wymiar obecnemu wspólnotowemu wzorcowi agencji europejskich. Te tzw. agencje drugiej generacji powstały z dążenia do rozproszenia geograficznego i potrzeby sprostania nowym zadaniom natury technicznej bądź naukowej. Większość z nich rozpoczęła działalność w 1994 lub 1995 roku, po decyzji szefów państw i rządów podjętej 29 października 1993 roku w Brukseli, określającej siedziby siedmiu agencji, których akty ustanawiające zostały przyjęte przez Radę już kilka lat wcześniej. W grudniu 2003 roku szefowie państw i rządów ponownie zdecydowali o wyznaczeniu siedziby szeregu agencji, z których kilka działało już tymczasowo w Brukseli. Tę grupę agencji można określić mianem agencji trzeciej generacji. Przed poszczególnymi agencjami postawiono liczne i różnorodne zadania. Każda z nich jest niepowtarzalna i pełni specyficzne funkcje, określone w chwili jej utworzenia. W przyszłości funkcje te mogą ulegać zmianie, istnieje jednak kilka ogólnych zadań leżących u podstaw działalności wszystkich agencji:

- agencje wnoszą pewien stopień decentralizacji i rozproszenia geograficznego do działań Wspólnoty,
- nadają one wyższą rangę zadaniom, jakie zostały im powierzone, poprzez utożsamianie ich z samą agencją,

<sup>364</sup> M. Groenleer, *Regulatory governance through agencies of the European Union? The role of the European agencies for maritime and aviation safety in the implementation of European transport legislation*, "Journal of European Public Policy", 17:8, December 2010, s. 1213.

- niektóre z nich opracowują naukowy lub techniczny *know-how* w określonych, precyzyjnie zdefiniowanych dziedzinach; tym samym odpowiadają one za zapotrzebowanie na wiedzę naukową i techniczną w obszarze swojego działania;
- zadaniem niektórych jest integracja różnych grup interesów w celu ułatwienia dialogu na szczeblu europejskim (przykładowo pomiędzy partnerami społecznymi) lub międzynarodowym<sup>365</sup>.

Agencje wprawdzie bardzo różnią się między sobą – zarówno pod względem wielkości, jak i celu – ale z zasady posiadają jednakową podstawową strukturę i reprezentują podobny sposób działania. Każdą agencją kieruje zarząd, który ustala ogólne wytyczne, zatwierdza programy ich pracy zgodnie z ich podstawową misją, dostępnymi środkami i priorytetami politycznymi. Dyrektor wykonawczy, mianowany przez zarząd lub przez Radę Ministrów, odpowiada za wszystkie działania agencji i prawidłową realizację programów jej pracy. Agencje działają zwykle dzięki jednej lub większej liczbie sieci partnerów na terytorium całej Unii. Ponadto charakteryzują się pewnymi wspólnymi cechami organizacyjnymi.

Przede wszystkim jest to zarząd, którego skład określa rozporządzenie ustanawiające agencję. Członkami tego organu są zawsze przedstawiciele państw członkowskich i jeden lub kilku przedstawicieli Komisji Europejskiej. Mogą to być także osoby mianowane przez Parlament Europejski lub przedstawiciele partnerów społecznych: w szczególnym przypadku z Centrum Tłumaczeń dla organów Unii Europejskiej. Zarząd składa się również z przedstawicieli użytkowników, czyli innych agencji. Przy Wspólnocie Europejskiej liczącej obecnie 25 państw liczebność zarządu waha się od 16 do 78 członków (w przypadku agencji czterostronnych). W określonych przypadkach mogą także być reprezentowane państwa trzecie, te jednak nie posiadają prawa głosu. Ponadto każdą z agencji kieruje dyrektor wykonawczy, będący jej prawnym przedstawicielem. Podział kompetencji pomiędzy zarządem a dyrektorem wykonawczym jest określony w rozporządzeniu ustanawiającym agencję i może być zapisany w regulaminie wewnętrznym. Agencje są też wyposażone w jeden lub kilka komitetów technicznych lub naukowych, składających się z ekspertów specjalizujących się w danej dziedzinie. Komitet może wspierać zarząd (ma to miejsce w przypadku komitetów budżetowych) oraz dyrektora wykonawczego, sporządzając opinie na temat przedłożonych mu zagadnień (technicznych) lub działając w charakterze przekąźnika informacji, jak na przykład Komitet ds. Leków Gotowych, zarządzany przez Europejską Agencję ds. Oceny Produktów Leczniczych, czy kolegium doradcze Europejskiej Fundacji Kształcenia w Turynie. W większości przypadków audyt wewnętrzny w agencji wykonywany jest przez kontrolera finansowego Komisji lub, jeśli tak stanowi regulamin

<sup>365</sup> J. Szymańska, *Rola wyspecjalizowanych agencji Unii Europejskiej w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 2013, s. 93; zob. też oficjalną stronę internetową Unii Europejskiej: <http://europa.eu/agencies> [dostęp: 10.07.2014].

wewnętrzny, przez audytora wyznaczonego przez agencję. W obu wypadkach agencje są przedmiotem zewnętrznej kontroli ze strony Trybunału Obrachunkowego Wspólnot Europejskich. Większość agencji finansowana jest z dotacji Wspólnoty przewidzianej na ten cel w ogólnym budżecie Unii Europejskiej. Pięć agencji finansuje się w całości lub w części samodzielnie. Do tej grupy należą: Europejska Agencja ds. Oceny Produktów Leczniczych, Urząd Harmonizacji w ramach Rynku Wewnętrznego, Wspólnotowy Urząd Odmian Roślin, Europejska Agencja Bezpieczeństwa Transportu Lotniczego, z których każda ma prawo pobierać opłaty, oraz Centrum Tłumaczeń dla Organów Unii Europejskiej, które otrzymuje wsparcie finansowe od swoich klientów (przede wszystkim innych agencji)<sup>366</sup>.

Decentralizacja agencji regulacyjnych jest praktycznym przejawem ich oddalenia i autonomii wobec innych instytucji Unii Europejskiej. Ich usytuowanie w krajach członkowskich w naturalny sposób ogranicza możliwość bezpośrednich (*face-to-face*) kontaktów pracowników agencji z przedstawicielami Komisji czy Parlamentu, dając tym samym większą swobodę w podejmowaniu określonych działań. Z drugiej strony ograniczone kontakty na linii agencje – instytucje główne Unii Europejskiej redukują wpływ zdecentralizowanych struktur na decyzje podejmowane w centrali oraz utrudniają międzyinstytucjonalną współpracę<sup>367</sup>.

Agencje wykonawcze to organizacje ustanowione zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 58/2003 (Dz.U. 11, 16.01.2003) w celu powierzenia im niektórych zadań odnoszących się do zarządzania jednym lub więcej programami wspólnotowymi. Agencje te powoływane są na czas określony.

### 5.2.1. Agencja Wykonawcza ds. Transeuropejskiej Sieci Transportowej

Agencja została powołana na mocy decyzji Komisji (2007/60/WE) z dnia 26 października 2006 roku ustanawiającej Agencję Wykonawczą ds. Transeuropejskiej Sieci Transportowej zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 58/2003, zmienionej następnie decyzją Komisji nr 2008/593/WE z dnia 11 lipca 2008 roku, zmieniającą decyzję 2007/60/WE w zakresie modyfikacji zadań i okresu funkcjonowania Agencji Wykonawczej ds. Transeuropejskiej Sieci Transportowej<sup>368</sup>.

Agencja Wykonawcza ds. Transeuropejskiej Sieci Transportowej (TEN-T EA) miała siedzibę w Brukseli i została stworzona jako jednostka, której zadaniem miało być głównie zarządzanie funduszami Wspólnoty, przeznaczonymi na program rozwoju transeuropej-

<sup>366</sup> M. Kamiński, *Agencje Unii Europejskiej*, Politechnika Koszalińska, Instytut Ekonomii i Zarządzania, [http://www.tu.koszalin.pl/pliki/magdalenal/M. Kaminski\\_-\\_Agencje\\_Unii\\_Europejskiej.pdf](http://www.tu.koszalin.pl/pliki/magdalenal/M._Kaminski_-_Agencje_Unii_Europejskiej.pdf) [dostęp: 15.07.2014].

<sup>367</sup> J. Szymańska, *Rola wyspecjalizowanych agencji...*, *op. cit.*, s. 93.

<sup>368</sup> Dz.U. L 190, 18.07.2008.

skiej sieci transportowej (TEN-T), oraz kierowanie technicznymi aspektami rozwoju sieci. Jednostka kierowała projektami i wydarzeniami realizowanymi w ramach tego programu. Agencja ściśle współpracowała z Dyrekcją Generalną ds. Energii i Transportu (TREN) Komisji Europejskiej, która nadal będzie odpowiedzialna za programowanie i ocenę. W TEN-T EA pracował międzynarodowy zespół, składający się ze specjalistów mających doświadczenie w dziedzinach finansów, zarządzania projektami, inżynierii i prawa. TEN-T EA była jedną z tzw. agencji wykonawczych, których zadania różnią się od zadań agencji informacyjnych, informacyjno-doradczych, regulacyjnych czy operacyjnych.

Jej mandat odnosił się do projektów objętych perspektywą finansową na lata 2000–2006 i 2007–2013, a zatem teoretycznie miał wygasnąć 31 grudnia 2015 roku, wraz z zakończeniem rozliczania dofinansowanych projektów, jednak od 1 stycznia 2014 roku zastąpiła ją Agencja Wykonawcza ds. Innowacyjności i Sieci.

Na mocy art. 4 ust. 1 rozporządzenia zmieniającego Agencja ponosiła odpowiedzialność – w ramach działalności Wspólnoty w dziedzinie transeuropejskiej sieci transportowej – za realizację zadań dotyczących przyznawania pomocy finansowej Wspólnoty na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 2236/95 oraz rozporządzenia (WE) nr 680/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady, z wyjątkiem zadań wymagających uprawnień decyzyjnych w zakresie przekładania wyborów politycznych na działania, takich jak: programowanie, ustanawianie priorytetów, wybór projektów zgodnie z art. 5 rozporządzenia (WE) nr 680/2007, ocena programu oraz monitorowanie przepisów. Agencja była odpowiedzialna w szczególności za następujące zadania:

- wspomaganie Komisji w fazach programowania i selekcji, a także zarządzanie fazą monitorowania pomocy finansowej przyznanej z budżetu transeuropejskiej sieci transportowej projektom będącym przedmiotem wspólnego zainteresowania oraz przeprowadzanie w tym celu niezbędnych kontroli poprzez przyjmowanie stosownych decyzji na podstawie uprawnień przekazanych Agencji przez Komisję;
- koordynacja z innymi instrumentami wspólnotowymi, szczególnie poprzez zapewnienie koordynacji przyznawania pomocy finansowej na każdym z etapów na rzecz projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, które otrzymują również pomoc pochodzącą z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności oraz od Europejskiego Banku Inwestycyjnego;
- udzielanie wsparcia technicznego promotorom projektów w zakresie inżynierii finansowej oraz opracowywania wspólnych metod oceny;
- przyjęcie instrumentów wykonywania budżetu w odniesieniu do przychodów i wydatków oraz wykonanie – na podstawie uprawnień przekazanych Agencji przez Komisję – wszystkich czynności niezbędnych do zarządzania działaniami wspólnotowymi w dziedzinie transeuropejskiej sieci transportowej, przewidzianych w rozporządzeniu (WE) nr 2236/95 i w rozporządzeniu (WE) nr 680/2007;

- gromadzenie, analizowanie i przekazywanie Komisji wszelkich potrzebnych jej informacji do wdrożenia transeuropejskiej sieci transportowej;
- zapewnianie środków towarzyszących, przyczyniających się do wydajności i skuteczności programu TEN-T, w tym promocja programu TEN-T wśród wszystkich zainteresowanych podmiotów oraz zwiększenie wiedzy o nim wśród ogółu społeczeństwa, mające na celu maksymalizację europejskiej wartości dodanej w państwach członkowskich i sąsiadujących krajach trzecich;
- zapewnianie wszelkiego wsparcia technicznego i administracyjnego na prośbę Komisji.

Zarządzanie przez Agencję projektami z zakresu infrastruktury transportowej odbywać się miało w ścisłej współpracy z Dyrekcją Generalną ds. Mobilności i Transportu (MOVE) (dawniej Dyrekcja Generalna ds. Energii i Transportu (TREN)) Komisji Europejskiej, która odpowiada za całokształt polityki, programowanie i ocenę programu TEN-T.

### **Agencja Wykonawcza ds. Innowacyjności i Sieci**

Agencja Wykonawcza ds. Innowacyjności i Sieci zastąpiła Agencję Wykonawczą ds. Transeuropejskiej Sieci Transportowej (TEN-T EA) i rozpoczęła działalność 1 stycznia 2014 roku. W szczególności zajmuje się następującymi programami UE:

- instrument „Łącząc Europę” (budżet 30 mld euro): transport, energia i telekomunikacja cyfrowa,
- dwa obszary głównego unijnego programu finansowania badań „Horyzont 2020” (budżet 7 mld euro):
  - inteligentny, ekologiczny i zintegrowany transport,
  - bezpieczna, czysta i efektywna energia.

Jej dyrektorem jest Dirk Beckers. Agencja jest odpowiedzialna za zarządzanie infrastrukturą i projektami badawczymi w dziedzinie transportu, energii, a także telekomunikacji<sup>369</sup>.

### **5.2.2. Europejska Agencja Kolejowa (European Railway Agency)**

Europejska Agencja Kolejowa stanowi element napędowy polityki modernizacji sektora kolejowego w Europie. Fakt istnienia w 28 państwach członkowskich niekompatybilnych ze sobą reguł technicznych i zasad bezpieczeństwa narodowego znacznie ogranicza rozwój sektora kolejowego. Zadaniem agencji jest stopniowe zbliżanie tych reguł oraz tworzenie

<sup>369</sup> Oficjalna strona internetowa Komisji Europejskiej, podstrona INEA: <http://ec.europa.eu/inea/en/mision-objectives> [dostęp: 16.06.2016].



wspólnych metod i celów w zakresie bezpieczeństwa dla całości europejskiego systemu kolejowego. Podstawę działania Agencji stanowi rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 881/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 roku ustanawiające Europejską Agencję Kolejową<sup>370</sup>, następnie zmienione przez rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1335/2008 z dnia 16 grudnia 2008 roku<sup>371</sup>. W art. 1 rozporządzenia wskazano na cele działania Agencji, którymi są współdziałanie w sprawach technicznych we wdrażaniu prawodawstwa wspólnotowego, zmierzającego do polepszenia konkurencyjnej pozycji sektora kolejowego poprzez zwiększanie poziomu interoperacyjności systemów kolejowych, oraz w rozwijaniu wspólnego podejścia do bezpieczeństwa w europejskim systemie kolejowym celem wsparcia budowy europejskiego obszaru kolejowego bez granic, gwarantującego wysoki poziom bezpieczeństwa. Oprócz tych kompetencji Agencja została wyposażona również w możliwość wydawania świadectw dla warsztatów naprawczych taboru kolejowego oraz wdrażania jednolitego systemu szkoleń i uznawania kompetencji maszynistów kolejowych.

Agencja ma zapewniać techniczne wsparcie niezbędne do wdrażania Dyrektywy 2004/49/WE w sprawie bezpieczeństwa kolei wspólnotowych. Jej główne zadania są następujące:

- przygotowywanie i sugerowanie wspólnych metod i celów bezpieczeństwa,
- uzyskiwanie pomocy od podlegających jej zespołów ekspertów w sektorze,
- przeprowadzanie konsultacji z partnerami społecznymi i organizacjami reprezentującymi klientów przewozów towarowych i pasażerów na szczeblu europejskim,
- zapewnianie ciągłej kontroli wydajności bezpieczeństwa,
- sporządzanie publicznego sprawozdania w odstępach dwuletnich,
- prowadzenie bazy danych dotyczącej bezpieczeństwa kolei,
- zapewnienie połączenia w sieć i współpracy władz krajowych odpowiedzialnych za bezpieczeństwo kolejowe i organów badawczych w celu ułatwienia wymiany doświadczeń i rozwoju wspólnej kultury bezpieczeństwa kolejowego.

Interoperacyjność europejskiego systemu kolejowego ma na celu wypracowanie kompatybilności różnych krajowych systemów kolejowych działających w państwach członkowskich poprzez usunięcie bądź zmniejszenie barier technicznych. Agencja odpowiada więc za poprawę poziomu interoperacyjności europejskiego systemu kolejowego. W tym celu ma za zadanie zorganizować prace służące utworzeniu i uaktualnianiu specyfikacji technicznych dotyczących interoperacyjności (TSI), a także kierować nimi. Specyfikacje techniczne dotyczące interoperacyjności mają spełniać podstawowe wymogi zawarte w Dyrektywie 2008/57/WE w sprawie interoperacyjności systemu kolei we Wspólnocie.

<sup>370</sup> Dz.U. L 164, 21.06.2004.

<sup>371</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1335/2008 z dnia 16 grudnia 2008 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 881/2004 ustanawiające Europejską Agencję Kolejową (rozporządzenie w sprawie Agencji) (tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.U. L 354, 31.12.2008.

Oprócz tego Agencja publikuje co dwa lata sprawozdanie o postępach zrealizowanych w dziedzinie interoperacyjności. Ważnym elementem bezpieczeństwa kolejowego jest konserwacja taboru. Dlatego też Agencja odpowiada za sformułowanie zaleceń dla Komisji, zwłaszcza w zakresie systemu wydawania świadectw dla podmiotów odpowiedzialnych za konserwację wagonów i innych elementów taboru kolejowego.

Agencja ma również obowiązek sporządzać sprawozdanie dotyczące wdrażania systemu wydawania świadectw. Szkolenie i kompetencje maszynistów kolejowych są ważnym elementem bezpieczeństwa i interoperacyjności europejskiego systemu kolejowego. Misja Agencji polega więc na dążeniu do zharmonizowania kompetencji zawodowych maszynistów kolejowych. W ten sposób działalność Agencji wpisuje się w ramy dyrektywy w sprawie przyznawania uprawnień maszynistom prowadzącym lokomotywy i pociągi w obrębie systemu kolejowego Wspólnoty. Agencja powinna w szczególności współpracować z kompetentnymi władzami w celu zapewniania interoperacyjności rejestrów licencji i zaświadczeń wydawanych maszynistom prowadzącym pociągi, przeprowadzania oceny ewolucji procesu przyznawania im uprawnień i sporządzania sprawozdań dotyczących możliwych do wprowadzenia poprawek.

Europejska Agencja Kolejowa składa się z Rady Administracyjnej, której posiedzenia są zwoływane co najmniej dwa razy do roku. Zadaniem Rady jest w szczególności przyjmowanie rocznego programu prac Agencji oraz generalnego raportu Agencji. W skład Rady Administracyjnej wchodzi przedstawiciele każdego państwa członkowskiego, Komisji i sześciu kategorii zawodowych sektora, tj.: przedsiębiorstw kolejowych, zarządców infrastruktury, przemysłu kolejowego, związków zawodowych, pasażerów i klientów przewozów towarowych. Oprócz tego Agencją kieruje dyrektor wykonawczy powoływany przez Radę Administracyjną. Zadaniem dyrektora jest w szczególności przygotowywanie i wdrażanie programu prac. Dodatkowo jest on odpowiedzialny za zarządzanie budżetem Agencji.

Europejska Agencja Kolejowa nie posiada uprawnień decyzyjnych jako takich, ale może składać opinie, zalecenia i wnioski na ręce Komisji<sup>372</sup>. Jest organem niezależnym, ale ściśle współpracuje z ekspertami w tej dziedzinie.

### **5.2.3. Agencja Europejskiego GNSS (The European GNSS Supervisory Authority (GSA) )**

Agencja Europejskiego Systemu Nawigacji Satelitarnej, zwana dalej Agencją Europejskiego GNSS jest odpowiedzialna za zapewnianie akredytacji systemów bezpieczeństwa i funkcjonowania centrum bezpieczeństwa Galileo, a także przyczynianie się do przygo-

<sup>372</sup> E. Versluis, E. Tarr, *Improving Compliance with European Union Law via Agencies: The Case of European Railway Agency*, "Journal of Common Market Studies", 2013, Vol. 51, No. 2, s. 322–323.

towania do komercjalizacji systemów z myślą o zapewnieniu sprawnego funkcjonowania, świadczenia usług i wysokiego stopnia penetracji rynku. Powstała, choć nie w obecnym kształcie i pod taką nazwą, na mocy rozporządzenie Rady (WE) nr 1321/2004 w sprawie ustanowienia struktur zarządzania europejskimi programami radionawigacyjnymi<sup>373</sup>, które zostało następnie zmienione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 912/2010 z dnia 22 września 2010 roku ustanawiającym Agencję Europejskiego GNSS, uchylającym rozporządzenie Rady (WE) nr 1321/2004 i zmieniającym rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 683/2008<sup>374</sup>. Początkowo posługiwano się określeniem „organ nadzoru”. Kolejne zmiany wprowadzono w 2014 roku na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 512/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 roku zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 912/2010 ustanawiające Agencję Europejskiego GNSS<sup>375</sup>.

Pierwsze modyfikacje wprowadzono rozporządzeniem 683/2008<sup>376</sup>, które definiowało nowe ramy działania, a także finansowania programów EGNOS oraz Galileo, ustanawiając zasady ścisłego podziału obowiązków pomiędzy Komisją, organem nadzoru oraz Europejską Agencją Kosmiczną (ESA). Rozporządzenie to zagwarantowało Komisji szczególne uprawnienia, które wcześniej należały do organu nadzoru, takie jak zarządzanie programami. Stanowi też, że organ nadzoru, wykonując powierzone mu zadania, zapewnia, aby uszanowano rolę Komisji jako podmiotu zarządzającego programami i aby działania organu nadzoru były zgodne z wydanymi przez Komisję wytycznymi. Rozporządzenie 683/2008 ustanowiło również następujące zadania dla tej Agencji:

- zapewnienie akredytacji bezpieczeństwa,
- działanie centrum bezpieczeństwa Galileo,
- udział w przygotowaniu do komercjalizacji systemów,
- realizacji innych zadań, które mogą być powierzone mu przez Komisję, zgodnie z art. 54 (2) (b) rozporządzenia finansowego, dotyczące szczegółowych kwestii związanych z programami.

Organ nadzoru został zaś przekształcony na mocy rozporządzenia 912/2010 w Europejską Agencję Systemu Nawigacji Satelitarnej (*European GNSS Agency*), która taką też nazwę otrzymała na mocy art. 1 niniejszego rozporządzenia. Artykuł trzeci rozrządzenia zmieniającego, tj. 512/2014, określa organy Agencji, którymi są:

- Rada Administracyjna,
- dyrektor wykonawczy,

<sup>373</sup> Dz.U. L 246, 20.07.2004.

<sup>374</sup> Dz.U. L 276, 20.10.2010.

<sup>375</sup> Dz.U. L 150, 20.05.2014.

<sup>376</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 683/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. w sprawie dalszej realizacji europejskich programów nawigacji satelitarnej (EGNOS i Galileo), Dz.U. UE L 196, 24.07.2008.

- Rada Akredytacji w zakresie Bezpieczeństwa Systemów Europejskiego GNSS (zwana dalej Radą Akredytacji w zakresie Bezpieczeństwa).

Zgodnie z treścią art. 3 ust. 3<sup>377</sup> Rada Administracyjna oraz dyrektor wykonawczy, Rada Akredytacji w zakresie Bezpieczeństwa i jej przewodniczący współpracują w celu zapewnienia funkcjonowania Agencji i koordynacji jej organów zgodnie z procedurami ustanowionymi w wewnętrznych przepisach Agencji, takich jak regulamin Rady Administracyjnej, regulamin Rady Akredytacji w zakresie Bezpieczeństwa, obowiązujące Agencję przepisy finansowe, przepisy wykonawcze dotyczące regulaminu pracowniczego i przepisy dotyczące dostępu do dokumentów. Skład Rady Administracyjnej określa art. 5 wskazywanego rozporządzenia i wchodzi do niej:

- po jednym przedstawicielu mianowanym przez każde państwo członkowskie,
- czterech przedstawicieli mianowanych przez komisję,
- jeden przedstawiciel mianowany przez Parlament Europejski, któremu to przedstawicielowi nie przysługuje prawo głosu.

Członków Rady Administracyjnej i Rady Akredytacji w zakresie Bezpieczeństwa mianuje się ze względu na ich odpowiednie doświadczenie i wiedzę fachową. Kadencja członków Rady Administracyjnej wynosi cztery lata z możliwością jednokrotnego przedłużenia. Każdy z przedstawicieli ma jeden głos, a decyzje są podejmowane bezwzględną większością głosów swoich członków, z wyjątkiem przypadków określonych rozporządzeniem<sup>378</sup>.

Zgodnie z art. 7 wskazywanego rozporządzenia<sup>379</sup> Agencją zarządza dyrektor wykonawczy, który wykonuje swoje obowiązki pod nadzorem Rady Administracyjnej. Dyrektor wykonawczy jest niezależny przy realizacji swoich obowiązków i nie zwraca się o instrukcje ani ich nie przyjmuje od żadnego rządu ani jakiegokolwiek innego podmiotu.

Jeżeli chodzi o Radę Akredytacji w zakresie Bezpieczeństwa, to stanowi o niej art. 11 rozporządzenia, zgodnie z którym (ust. 7) w skład Rady Akredytacji w zakresie Bezpieczeństwa wchodzi po jednym przedstawicielu z każdego państwa członkowskiego, jeden przedstawiciel Komisji i jeden przedstawiciel Wysokiego Przedstawiciela. Kadencja członków Rady Akredytacji w zakresie Bezpieczeństwa wynosi cztery lata i jest odnawialna. Przedstawiciel ESA jest zapraszany do udziału w posiedzeniach Rady Akredytacji w zakresie Bezpieczeństwa w charakterze obserwatora. W wyjątkowych przypadkach do udziału w posiedzeniach mogą także zostać zaproszeni przedstawiciele państw trzecich lub organizacji międzynarodowych w charakterze obserwatorów w odniesieniu do kwestii, które dotyczą bezpośrednio tych państw trzecich lub organizacji międzynarodowych. Rada Akredytacji

<sup>377</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 512/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 912/2010 ustanawiające Agencję Europejskiego GNSS, Dz.U. UE L 150, 20.05.2014.

<sup>378</sup> *Ibidem*.

<sup>379</sup> *Ibidem*.

w zakresie Bezpieczeństwa wybiera przewodniczącego i wiceprzewodniczącego spośród swoich członków większością dwóch trzecich głosów wszystkich członków z prawem głosu. Wiceprzewodniczący automatycznie zastępuje przewodniczącego, w przypadku gdy przewodniczący nie może wykonywać swoich obowiązków. Rada Akredytacji w zakresie Bezpieczeństwa jest uprawniona do odwołania przewodniczącego, wiceprzewodniczącego lub ich obu. Odwołanie następuje w drodze decyzji przyjmowanej większością dwóch trzecich głosów. Kadencja przewodniczącego i wiceprzewodniczącego Rady Akredytacji w zakresie Bezpieczeństwa wynosi dwa lata; kadencja może zostać jednokrotnie odwołana. Mandat przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego wygasa, gdy dana osoba przestaje być członkiem Rady Akredytacji w zakresie Bezpieczeństwa.

Jeżeli chodzi o zadania poszczególnych organów, to są one określone bardzo szczegółowo w artykułach 6, 8, 11 i 11a rozporządzenia<sup>380</sup>. Radzie Administracyjnej powierzono następujące zadania:

- a) najpóźniej do dnia 30 czerwca pierwszego roku obowiązywania wieloletnich ram finansowych przewidzianych w art. 312 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej przyjmuje wieloletni program prac Agencji na okres objęty tymi wieloletnimi ramami finansowymi po włączeniu do niego, bez żadnych zmian, części opracowanej przez Radę Akredytacji w zakresie Bezpieczeństwa zgodnie z art. 11 ust. 4 lit. a) Rozporządzenia i po uzyskaniu opinii Komisji. W sprawie wieloletniego programu prac zasięga się opinii Parlamentu Europejskiego, pod warunkiem że celem takich konsultacji jest wymiana poglądów, a wynik nie jest dla Agencji wiążący;
- b) do dnia 15 listopada każdego roku przyjmuje program prac Agencji na nadchodzący rok po włączeniu do niego, bez żadnych zmian, części opracowanej przez Radę Akredytacji w zakresie Bezpieczeństwa zgodnie z art. 11 ust. 4 lit. b) i po uzyskaniu opinii Komisji;
- c) wykonuje obowiązki związane z budżetem określone w art. 13 ust. 5, 6, 10 i 11 oraz art. 14 ust. 5 Rozporządzenia;
- d) nadzoruje działalność centrum monitorowania bezpieczeństwa Galileo, o którym mowa w art. 14 ust. 1 lit. a) ppkt (ii) Rozporządzenia (UE) nr 1285/2013<sup>381</sup>;
- e) przyjmuje uzgodnienia dotyczące wprowadzenia w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1049/2001<sup>382</sup>, zgodnie z art. 21 niniejszego Rozporządzenia;

<sup>380</sup> *Ibidem*.

<sup>381</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1285/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie realizacji i eksploatacji europejskich systemów nawigacji satelitarnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 876/2002 i rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 683/2008, Dz.U. L 347, 20.12.2013.

<sup>382</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1049/2001 z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, Dz.U. L 145, 31.05.2001.

- f) zatwierdza ustalenia, o których mowa w art. 23 ust. 2, po zasięgnięciu opinii Rady Akredytacji w zakresie Bezpieczeństwa odnośnie do tych postanowień przedmiotowych ustaleń, które dotyczą akredytacji w zakresie bezpieczeństwa;
- g) przyjmuje procedury techniczne niezbędne do wykonywania jej zadań;
- h) przyjmuje roczne sprawozdanie z działalności i planów Agencji po włączeniu do niego, bez żadnych zmian, części opracowanej przez Radę Akredytacji w zakresie Bezpieczeństwa zgodnie z art. 11 ust. 4 lit. c) oraz przesyła je do dnia 1 lipca Parlamentowi Europejskiemu, Radzie, Komisji i Trybunałowi Obrachunkowemu;
- i) zapewnia odpowiednie działania następcze dotyczące ustaleń i zaleceń wydanych w następstwie przeprowadzenia ocen i audytów, o których mowa w art. 26, w następstwie dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) i wszystkich wewnętrznych lub zewnętrznych sprawozdań z kontroli oraz przesyła organowi budżetowemu wszystkie informacje mające znaczenie dla wyniku procedur oceniających;
- j) udziela dyrektorowi wykonawczemu porad w zakresie porozumień w sprawie delegowania, o których mowa w art. 14 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 1285/2013<sup>383</sup> przed ich podpisaniem;
- k) zatwierdza, na podstawie wniosku dyrektora wykonawczego, porozumienia robocze między Agencją a ESA, o których mowa w art. 14 ust. 4 rozporządzenia (UE) nr 1285/2013<sup>384</sup>;
- l) zatwierdza, na podstawie wniosku dyrektora wykonawczego, strategię w zakresie zwalczania nadużyć finansowych;
- m) w razie potrzeby i na podstawie wniosku dyrektora wykonawczego zatwierdza struktury organizacyjne Agencji;
- n) przyjmuje i publikuje swój regulamin.

Jeżeli chodzi o zadania dyrektora wykonawczego, to zostały one określone w art. 8 rozporządzenia i są one następujące:

- a) Dyrektor reprezentuje Agencję, z wyjątkiem działań i decyzji podejmowanych zgodnie z rozdziałami II i III, oraz podpisuje porozumienia w sprawie delegowania, o których mowa w art. 14 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 1285/2013<sup>385</sup>, zgodnie z art. 6 ust. 2 lit. j) niniejszego rozporządzenia;
- b) Dyrektor przygotowuje porozumienia robocze między Agencją a ESA, o których mowa w art. 14 ust. 4 rozporządzenia (UE) nr 1285/2013<sup>386</sup>, przedkłada je Radzie Admini-

<sup>383</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1285/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie realizacji i eksploatacji..., *op. cit.*

<sup>384</sup> *Ibidem.*

<sup>385</sup> *Ibidem.*

<sup>386</sup> *Ibidem.*



- stracyjnej zgodnie z art. 6 ust. 2 lit. k) niniejszego rozporządzenia oraz podpisuje je po zatwierdzeniu przez Radę Administracyjną;
- c) Dyrektor przygotowuje prace Rady Administracyjnej i uczestniczy, bez prawa głosu, w pracach Rady Administracyjnej, z zastrzeżeniem art. 5 ust. 5 akapit drugi;
  - d) Dyrektor wdraża decyzje podjęte przez Radę Administracyjną;
  - e) Dyrektor przygotowuje wieloletnie i roczne programy prac Agencji i przedkłada je Radzie Administracyjnej do zatwierdzenia, z wyjątkiem części przygotowywanych i przyjmowanych przez Radę Akredytacji w zakresie Bezpieczeństwa zgodnie z art. 11 ust. 4 lit. a) i b);
  - f) Dyrektor wykonuje wieloletnie i roczne programy prac, z wyjątkiem części wykonywanych przez przewodniczącego Rady Akredytacji w zakresie Bezpieczeństwa zgodnie z art. 11a ust. 1 lit. b);
  - g) Dyrektor przygotowuje sprawozdania z postępów prac nad realizacją rocznego programu prac i, w stosownych przypadkach, wieloletniego programu prac na każde posiedzenie Rady Administracyjnej, zawierające, bez żadnych zmian, część przygotowaną przez przewodniczącego Rady Akredytacji w zakresie Bezpieczeństwa, zgodnie z art. 11a ust. 1 lit. d);
  - h) Dyrektor przygotowuje roczne sprawozdanie z działań i planów Agencji, z wyjątkiem części przygotowanej i przyjętej przez Radę Akredytacji w zakresie Bezpieczeństwa zgodnie z art. 11 ust. 4 lit. c), dotyczącej działań objętych rozdziałem III, i przedstawia je Radzie Administracyjnej do zatwierdzenia;
  - i) Dyrektor podejmuje wszelkie niezbędne kroki, w tym także przyjmuje wewnętrzne instrukcje administracyjne i publikuje ogłoszenia, aby zapewnić funkcjonowanie Agencji zgodnie z niniejszym rozporządzeniem;
  - j) Dyrektor sporządza projekt preliminarza dochodów i wydatków Agencji zgodnie z art. 13 i realizuje budżet zgodnie z art. 14;
  - k) Dyrektor zapewnia, aby Agencja, jako operator centrum monitorowania bezpieczeństwa Galileo, była w stanie wykonywać instrukcje wydane na mocy wspólnego działania Rady 2004/552/WPZiB oraz odgrywać rolę, o której mowa w art. 6 decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1104/2011/UE<sup>387</sup>;
  - l) Dyrektor zapewnia obieg wszystkich odpowiednich informacji, w szczególności w odniesieniu do kwestii bezpieczeństwa, między organami Agencji, o których mowa w art. 3 ust. 1 niniejszego rozporządzenia;
  - m) Dyrektor przekazuje Komisji stanowisko Agencji w odniesieniu do specyfikacji technicznych i operacyjnych niezbędnych do wdrożenia zmian systemów, o których mowa

<sup>387</sup> Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1104/2011/UE z dnia 25 października 2011 r. w sprawie warunków dostępu do usługi publicznej o regulowanym dostępie oferowanej przez globalny system nawigacji satelitarnej utworzony w ramach programu Galileo, Dz.U. L 287, 4.11.2011.

- w art. 12 ust. 3 lit. d) rozporządzenia (UE) nr 1285/2013, w tym w odniesieniu do definicji procedur zatwierdzania i przeglądu, oraz działań badawczych uzasadniających te zmiany;
- n) Dyrektor opracowuje – w ścisłym porozumieniu z przewodniczącym Rady Akredytacji w zakresie Bezpieczeństwa w odniesieniu do działań związanych z akredytacją w zakresie bezpieczeństwa, o których mowa w rozdziale III niniejszego rozporządzenia – struktury organizacyjne Agencji i przedstawia je Radzie Administracyjnej do zatwierdzenia;
- o) Dyrektor wykonuje w stosunku do personelu Agencji uprawnienia, o których mowa w art. 6 ust. 3 akapit pierwszy, w zakresie, w jakim uprawnienia te zostały mu przekazane zgodnie z akapitem drugim tego ustępu;
- p) Dyrektor przyjmuje, po zatwierdzeniu przez Radę Administracyjną, środki niezbędne do utworzenia biur lokalnych w państwach członkowskich lub w państwach trzecich zgodnie z art. 4 ust. 3;
- q) Dyrektor zapewnia, aby Rada Akredytacji w zakresie Bezpieczeństwa i organy, o których mowa w art. 11 ust. 11, a także przewodniczący Rady Akredytacji w zakresie Bezpieczeństwa, dysponowali sekretariatem i wszelkimi zasobami niezbędnymi do ich właściwego funkcjonowania;
- r) Dyrektor przygotowuje plan działania dotyczący zapewnienia działań następczych dotyczących ustaleń i zaleceń wynikających z ocen i audytów, o których mowa w art. 26, z wyjątkiem części planu działania dotyczącej działań objętych rozdziałem III, oraz dwa razy w roku przedstawia Komisji sprawozdanie z osiągniętych postępów po włączeniu do niego, bez żadnych zmian, części opracowanej przez Radę Akredytacji w zakresie Bezpieczeństwa; sprawozdanie to przedkłada się także do wiadomości Rady Administracyjnej;
- s) Dyrektor przyjmuje następujące środki w celu ochrony interesów finansowych Unii:
- (i) środki zapobiegające nadużyciom finansowym, korupcji i innym nielegalnym działaniom, i stosuje skuteczne środki nadzoru;
  - (ii) w razie wykrycia nieprawidłowości przeprowadza procedury odzyskiwania kwot nienależnie wypłaconych, a także, w stosownych przypadkach, stosuje skuteczne, proporcjonalne i odstraszające sankcje administracyjne i finansowe;
- t) Dyrektor opracowuje strategię Agencji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych, proporcjonalną do ryzyka nadużyć finansowych, obejmującą analizę kosztów i korzyści środków, które mają zostać wdrożone, i uwzględniającą ustalenia i zalecenia wydane w następstwie dochodzeń prowadzonych przez OLAF i przedstawia ją Radzie Administracyjnej do zatwierdzenia.

Jako organ odpowiedzialny za akredytację w zakresie bezpieczeństwa Rada Akredytacji w zakresie Bezpieczeństwa w odniesieniu do akredytacji w zakresie bezpieczeństwa systemów europejskiego GNSS ma następujący zakres odpowiedzialności:

- a) definiuje i zatwierdza strategię akredytacji w zakresie bezpieczeństwa ustalającą:
- (i) zakres działań niezbędnych do wykonywania i podtrzymywania akredytacji systemów europejskiego GNSS oraz potencjalnego wzajemnego połączenia tych systemów z innymi systemami;
  - (ii) proces akredytacji w zakresie bezpieczeństwa systemów europejskiego GNSS o stopniu szczegółowości proporcjonalnym do wymaganego poziomu zabezpieczenia oraz wyraźnie określającą warunki zatwierdzenia; proces ten jest przeprowadzany zgodnie z odpowiednimi wymogami, w szczególności tymi, o których mowa w art. 13 rozporządzenia (UE) nr 1285/2013<sup>388</sup>;
  - (iii) rolę odnośnych zainteresowanych podmiotów uczestniczących w procesie akredytacji;
  - (iv) harmonogram akredytacji zgodny z fazami programów, w szczególności jeśli chodzi o rozmieszczenie infrastruktury, świadczenie usług i zmiany;
  - (v) zasady akredytacji w zakresie bezpieczeństwa dla sieci podłączonych do systemów oraz sprzętu PRS podłączonego do systemu ustanowionego na mocy programu Galileo, co ma być wykonywane przez krajowe podmioty właściwe do spraw bezpieczeństwa w państwach członkowskich;
- b) podejmuje decyzje dotyczące akredytacji w zakresie bezpieczeństwa, w szczególności dotyczące zgody na wystrzelenie satelitów, zezwoleń na użytkowanie systemów w różnych konfiguracjach i do celów różnych usług obejmujących także sygnał w przestrzeni kosmicznej oraz zezwoleń na użytkowanie stacji naziemnych. Jeśli chodzi o sieci i sprzęt PRS podłączony do systemu ustanowionego na mocy programu Galileo, Rada Akredytacji w zakresie Bezpieczeństwa podejmuje decyzje wyłącznie w sprawie wydawania organom zezwoleń na rozwój i produkcję odbiorników PRS lub modułów bezpieczeństwa PRS z uwzględnieniem opinii przedstawionych przez krajowe podmioty właściwe do spraw bezpieczeństwa oraz z uwzględnieniem ogólnych zagrożeń dla bezpieczeństwa;
- c) analizuje oraz zatwierdza dokumentację dotyczącą akredytacji w zakresie bezpieczeństwa, oprócz dokumentów, które Komisja ma przyjąć zgodnie z art. 13 rozporządzenia (UE) nr 1285/2013<sup>389</sup> i art. 8 decyzji nr 1104/2011/UE<sup>390</sup>;
- d) doradza, w ramach swoich kompetencji, Komisji przy opracowywaniu projektu aktów, o których mowa w art. 13 rozporządzenia (UE) nr 1285/2013<sup>391</sup> i art. 8 decyzji

<sup>388</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1285/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie realizacji i eksploatacji..., *op. cit.*

<sup>389</sup> *Ibidem.*

<sup>390</sup> Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1104/2011/UE z dnia 25 października 2011 r. w sprawie warunków dostępu..., *op. cit.*

<sup>391</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1285/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie realizacji i eksploatacji..., *op. cit.*

- nr 1104/2011/UE<sup>392</sup>, w tym przy ustanawianiu procedur bezpiecznej eksploatacji systemu (SecOps), oraz przedstawia oświadczenie ze swoim stanowiskiem końcowym;
- e) analizuje oraz zatwierdza ocenę ryzyka dla bezpieczeństwa, opracowaną zgodnie z procesem monitorowania, o którym mowa w art. 10 lit. h), uwzględniając zgodność z dokumentami, o których mowa w lit. c) niniejszego ustępu i z dokumentami opracowanymi zgodnie z art. 13 rozporządzenia (UE) nr 1285/2013<sup>393</sup> i art. 8 decyzji nr 1104/2011/UE<sup>394</sup>; współpracuje z Komisją, aby zdefiniować środki ograniczania ryzyka;
  - f) sprawdza wdrażanie środków bezpieczeństwa w odniesieniu do akredytacji w zakresie bezpieczeństwa systemów europejskiego GNSS przez dokonywanie ocen, inspekcji lub przeglądów bezpieczeństwa czy też wspieranie takich działań, zgodnie z art. 12 lit. b) niniejszego rozporządzenia;
  - g) przyjmuje wybór zatwierdzonych produktów i środków chroniących przed podsłuchem elektronicznym (TEMPEST) oraz zatwierdzonych produktów kryptograficznych wykorzystywanych do zapewnienia bezpieczeństwa systemów europejskiego GNSS;
  - h) zatwierdza lub, w stosownych przypadkach, uczestniczy we wspólnym zatwierdzaniu – wraz z odpowiednim podmiotem właściwym do spraw bezpieczeństwa – połączeń systemów europejskiego GNSS z innymi systemami;
  - i) ustala z odpowiednim państwem członkowskim szablon kontroli dostępu, o którym mowa w art. 12 lit. c);
  - j) na podstawie sprawozdań dotyczących ryzyka, o których mowa w ust. 11 niniejszego artykułu, informuje Komisję o dokonanej przez siebie ocenie ryzyka i doradza Komisji w sprawie postępowania z ryzykiem szczątkowym w kontekście danej decyzji dotyczącej akredytacji w zakresie bezpieczeństwa;
  - k) na wyraźny wniosek Rady wspiera ją – w ścisłej współpracy z Komisją – we wdrażaniu wspólnego działania 2004/552/WPZiB;
  - l) prowadzi konsultacje niezbędne do wykonywania jej zadań.
  - m) opracowuje i zatwierdza część wieloletniego programu prac, o którym mowa w art. 8a ust. 1, dotyczącą działań operacyjnych objętych niniejszym rozdziałem i niezbędnych do realizacji tych działań zasobów ludzkich i finansowych, oraz przekazuje ją we właściwym czasie Radzie Administracyjnej celem włączenia do wieloletniego programu prac;

<sup>392</sup> Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1104/2011/UE z dnia 25 października 2011 r. w sprawie warunków dostępu..., *op. cit.*

<sup>393</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1285/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie realizacji i eksploatacji..., *op. cit.*

<sup>394</sup> Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1104/2011/UE z dnia 25 października 2011 r. w sprawie warunków dostępu..., *op. cit.*

- n) opracowuje i zatwierdza część rocznego programu prac, o którym mowa w art. 8a ust. 2, dotyczącą działań operacyjnych objętych niniejszym rozdziałem i niezbędnych do realizacji tych działań zasobów ludzkich i finansowych, oraz przekazuje ją we właściwym czasie Radzie Administracyjnej celem włączenia do rocznego programu prac;
- o) opracowuje i zatwierdza część sprawozdania rocznego, o którym mowa w art. 6 ust. 2 lit. h), dotyczącą działalności i planów Agencji objętych niniejszym rozdziałem i niezbędnych do realizacji tej działalności i planów zasobów ludzkich i finansowych, oraz przekazuje ją we właściwym czasie Radzie Administracyjnej celem włączenia do sprawozdania rocznego;
- p) przyjmuje i publikuje swój regulamin.

W gestii przewodniczącego Rady Akredytacji w zakresie Bezpieczeństwa są następujące zadania:

- a) prowadzenie działań związanych z akredytacją w zakresie bezpieczeństwa pod kierunkiem Rady Akredytacji w zakresie Bezpieczeństwa;
- b) realizacja części wieloletnich i rocznych programów pracy Agencji objętych niniejszym rozdziałem pod kierunkiem Rady Akredytacji w zakresie Bezpieczeństwa;
- c) współpraca z dyrektorem wykonawczym przy opracowywaniu projektu planu zatrudnienia, o którym mowa w art. 13 ust. 3, oraz struktur organizacyjnych Agencji;
- d) przygotowanie części sprawozdania z postępu prac, o której mowa w art. 8 lit. g), dotyczącej działalności operacyjnej objętej niniejszym rozdziałem i przedkładanie jej Radzie Akredytacji w zakresie Bezpieczeństwa i dyrektorowi wykonawczemu w odpowiednim czasie pozwalającym na włączenie jej do sprawozdania z postępów;
- e) przygotowanie części sprawozdania rocznego i planu działania, o której mowa, odpowiednio, w art. 8 lit. h) i r), dotyczącej działalności operacyjnej objętej niniejszym rozdziałem i przedkładanie jej w odpowiednim czasie dyrektorowi wykonawczemu;
- f) reprezentowanie Agencji w zakresie działań i decyzji objętych niniejszym rozdziałem;
- g) wykonywanie w stosunku do personelu Agencji zaangażowanego w działania w ramach niniejszego rozdziału kompetencji, o których mowa w art. 6 ust. 3 akapit pierwszy, w zakresie, w jakim uprawnienia te zostały mu przekazane zgodnie z art. 6 ust. 3 akapit czwarty<sup>395</sup>.

Agencja działa w oparciu o tzw. zasady ogólne, zgodnie z którymi prowadzone są wszelkie działania związane z akredytacją w zakresie bezpieczeństwa systemów europejskiego GNSS, do których należą:

- a) działania i decyzje związane z akredytacją w zakresie bezpieczeństwa są podejmowane w kontekście zbiorowej odpowiedzialności za bezpieczeństwo Unii i państw członkowskich;
- b) dokłada się starań, aby decyzje były podejmowane w drodze konsensusu;

<sup>395</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 512/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 912/2010 ustanawiające Agencję Europejskiego GNSS..., *op. cit.*

- c) działania związane z akredytacją w zakresie bezpieczeństwa są prowadzone w oparciu o podejście wykorzystujące ocenę ryzyka i zarządzanie ryzykiem, z uwzględnieniem zagrożeń dla bezpieczeństwa systemów europejskiego GNSS i wpływu na koszty lub harmonogram środków ograniczania tych zagrożeń oraz zważywszy na cel, jakim jest niedopuszczenie do obniżenia ogólnego poziomu bezpieczeństwa systemów;
- d) decyzje dotyczące akredytacji w zakresie bezpieczeństwa są przygotowywane i podejmowane przez działających obiektywnie specjalistów mających odpowiednie kwalifikacje w dziedzinie akredytacji systemów złożonych i posiadających poświadczenie bezpieczeństwa osobowego na odpowiednim poziomie;
- e) dokłada się starań, aby przeprowadzić konsultacje ze wszystkimi odnośnymi stronami zainteresowanymi kwestiami bezpieczeństwa;
- f) działania związane z akredytacją w zakresie bezpieczeństwa są prowadzone przez wszystkie odnośne zainteresowane podmioty zgodnie ze strategią akredytacji w zakresie bezpieczeństwa, bez uszczerbku dla roli Komisji Europejskiej określonej w rozporządzeniu (UE) nr 1285/2013<sup>396</sup>;
- g) decyzje dotyczące akredytacji w zakresie bezpieczeństwa, po przeprowadzeniu procesów określonych w stosownej strategii akredytacji w zakresie bezpieczeństwa, są oparte na lokalnych decyzjach dotyczących akredytacji w zakresie bezpieczeństwa podjętych przez odnośne krajowe organy państw członkowskich zajmujące się akredytacją w zakresie bezpieczeństwa;
- h) proces stałego, przejrzystego i w pełni zrozumiałego monitorowania zapewnia, aby zagrożenia dla bezpieczeństwa europejskich systemów GNSS były znane, aby środki bezpieczeństwa zostały zdefiniowane w celu zmniejszenia tych zagrożeń do dopuszczalnego poziomu z myślą o potrzebach Unii i jej państw członkowskich w zakresie bezpieczeństwa, a także dla sprawnego przebiegu programów oraz aby środki te były stosowane zgodnie z koncepcją ochrony w głąb. Skuteczność takich środków jest poddawana ciągłej ocenie. Proces dotyczący oceny ryzyka dla bezpieczeństwa oraz zarządzania ryzykiem dla bezpieczeństwa jest prowadzony wspólnie przez uczestników programu jako proces iteracyjny;
- i) decyzje związane z akredytacją w zakresie bezpieczeństwa są podejmowane w sposób całkowicie niezależny, w tym od Komisji oraz innych jednostek odpowiedzialnych za realizację programów i świadczenie usług, jak również od dyrektora wykonawczego i Rady Administracyjnej Agencji;
- j) działania związane z akredytacją w zakresie bezpieczeństwa są prowadzone z należytym uwzględnieniem potrzeby odpowiedniej koordynacji między Komisją a organami odpowiedzialnymi za wprowadzanie w życie przepisów bezpieczeństwa;

<sup>396</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1285/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie realizacji i eksploatacji..., *op. cit.*



k) informacje niejawne UE są przetwarzane i chronione przez wszystkie zainteresowane podmioty uczestniczące we wdrażaniu programów zgodnie z podstawowymi zasadami i normami minimalnymi ustalonymi w przepisach bezpieczeństwa Rady i Komisji dotyczących ochrony informacji niejawnych UE. Agencja Europejskiego GNSS jest wobec tego strukturą o szczególnym charakterze, gdyż wewnątrz niej istnieje podział na działalność związaną z akredytacją w zakresie bezpieczeństwa systemów i pozostałą działalność Agencji, tj. zarządzanie centrum monitorowania bezpieczeństwa, uczestnictwo w przygotowaniu komercjalizacji systemów i wszelkie działania, jakie Komisja może powierzyć Agencji w drodze przekazania uprawnień.

Agencja posiada osobowość prawną i może być stroną w postępowaniu sądowym<sup>397</sup>.

#### **5.2.4. Europejska Agencja ds. Bezpieczeństwa na Morzu (European Maritime Safety Agency)**

Europejska Agencja ds. Bezpieczeństwa na Morzu (EMSA) ma zapewniać wysoki, jednolity i skuteczny poziom bezpieczeństwa, zmniejszać liczbę katastrof morskich oraz zanieczyszczeń środowiska pochodzących od statków, a także reagować na sytuacje zanieczyszczeń przez statki pochodzące z krajów Unii Europejskiej. Cele te realizowane są poprzez fachową pomoc Komisji Europejskiej w zakresie wymagań technicznych stawianych statkom.

Koncepcja Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Morskiego (EMSA) jako agencji regulacyjnej powstała w latach 90., wraz z szeregiem innych dużych europejskich inicjatyw na rzecz bezpieczeństwa morskiego. Nie bez znaczenia dla jej utworzenia były alarmujące wydarzenia z lat 1999 i 2002, kiedy to doszło do wycieków z tankowców Erika (1999) i Prestige (2002). EMSA została powołana jako główne źródło pomocy Komisji i państwom członkowskim w zakresie ochrony bezpieczeństwa na morzu i zapobiegania zanieczyszczeniu ze statków. Agencję utworzono na mocy rozporządzenia (WE) nr 1406/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2002 roku ustanawiającego Europejską Agencję do spraw Bezpieczeństwa na Morzu<sup>398</sup>, wraz z kolejnymi zmianami:

- Rozporządzeniem (WE) nr 1644/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 lipca 2003 roku zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 1406/2002 ustanawiającym Europejską Agencję ds. Bezpieczeństwa na Morzu<sup>399</sup>,

<sup>397</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 512/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 912/2010..., *op.cit.*

<sup>398</sup> Dz.U. L Nr 208, 5.08.2002.

<sup>399</sup> Dz.U. L z 29.09.2003 r. Nr 245 poz. 10.

- Rozporządzeniem (WE) nr 724/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 roku zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 1406/2002 ustanawiające Europejską Agencję ds. Bezpieczeństwa na Morzu<sup>400</sup>,
- sprostowaniem do Rozporządzenia (WE) nr 1406/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2002 roku ustanawiającego Europejską Agencję ds. Bezpieczeństwa na Morzu<sup>401</sup>,
- Rozporządzeniem (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady 2038/2006 z dnia 18 grudnia 2006 roku w sprawie wieloletniego finansowania działań Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Morskiego w zakresie reagowania na zanieczyszczenie spowodowane przez statki i zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1406/2002<sup>402</sup>,
- Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 100/2013 z dnia 15 stycznia 2013 roku zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 1406/2002 ustanawiające Europejską Agencję ds. Bezpieczeństwa na Morzu<sup>403</sup>.

Oprócz powyższych zmian wynikających z powyższych rozporządzeń dopracowano zadania Agencji i rozbudowano jej mandat.

Agencja jest organem Wspólnoty. Posiada osobowość prawną. Jej zadania podzielone są na tzw. zadania podstawowe i zadania dodatkowe. Te pierwsze zawarte są w art. 2 rozporządzenia<sup>404</sup> i brzmią następująco:

Agencja wspomaga Komisję:

- a) w pracach przygotowawczych na potrzeby uaktualniania i tworzenia stosownych aktów prawnych Unii, w szczególności zgodnie z rozwojem prawodawstwa międzynarodowego;
- b) w skutecznym wykonywaniu stosownych wiążących aktów prawnych Unii, w szczególności przez przeprowadzanie wizyt i inspekcji, o których mowa w art. 3 niniejszego rozporządzenia, oraz poprzez zapewnienie Komisji pomocy technicznej w zakresie wykonywania zadań powierzonych jej zgodnie z art. 9 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 725/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie podniesienia ochrony statków i obiektów portowych<sup>405</sup>. W związku z tym może przedstawiać Komisji sugestie dotyczące wszelkich ewentualnych ulepszeń tych wiążących aktów prawnych;

<sup>400</sup> Dz.U. L z 19.05.2004 r. Nr 129 poz. 1.

<sup>401</sup> Dz.U. L z 5.08.2002 r. Nr 230 poz. 12.

<sup>402</sup> Dz.U. L z 31.12.2006 r. Nr 394 poz. 1.

<sup>403</sup> Dz.U. L z 1.03.2013 r. Nr 39 poz. 30.

<sup>404</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 100/2013 z dnia 15 stycznia 2013 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1406/2002 ustanawiające Europejską Agencję ds. Bezpieczeństwa na Morzu, Dz.U. L, 1.03.2013 r. Nr 39 poz. 30.

<sup>405</sup> Dz.U. L 129, 29.04.2004.

- c) w analizie realizowanych i zakończonych projektów badawczych istotnych dla celów Agencji; może to obejmować określanie ewentualnych działań następczych wynikających z konkretnych projektów badawczych;
- d) w wykonywaniu wszelkich innych zadań powierzonych Komisji w aktach ustawodawczych Unii dotyczących celów Agencji.

Agencja współdziała z państwami członkowskimi w celu:

- a) organizowania, w stosownych przypadkach, odpowiednich działań szkoleniowych leżących w zakresie odpowiedzialności państw członkowskich;
- b) opracowywania rozwiązań technicznych, w tym zapewniania odpowiednich usług operacyjnych, oraz świadczenia pomocy technicznej, tak by stworzyć potencjał krajowy niezbędny do wykonywania odnośnych aktów prawnych Unii;
- c) przekazania, na wniosek państwa członkowskiego, odpowiednich informacji wynikających z inspekcji, o których mowa w art. 3, w celu wspierania monitorowania uznanych organizacji, które wykonują zadania związane z certyfikacją w imieniu państw członkowskich zgodnie z art. 9 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/15/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie wspólnych reguł i norm dotyczących organizacji dokonujących inspekcji i przeglądów na statkach oraz odpowiednich działań administracji morskich<sup>406</sup>, bez uszczerbku dla praw i obowiązków państwa bandery;
- d) wspierania dodatkowymi środkami, w sposób efektywny pod względem kosztów, reagowania na zanieczyszczenia w razie zanieczyszczenia spowodowanego przez statki oraz na zanieczyszczenia morza spowodowane przez instalacje do wydobywania ropy naftowej i gazu, gdy odpowiedni wniosek zostanie przedstawiony przez poszkodowane państwo członkowskie, pod którego kierownictwem prowadzone są działania mające na celu usunięcie zanieczyszczeń, bez uszczerbku dla odpowiedzialności państw nadbrzeżnych w zakresie funkcjonujących w nich właściwych mechanizmów reagowania na zanieczyszczenia oraz z poszanowaniem istniejących zasad współpracy pomiędzy państwami członkowskimi w tej dziedzinie. W stosownych przypadkach wnioski dotyczące przeprowadzenia działań zmierzających do zwalczania zanieczyszczenia są składane za pośrednictwem unijnego mechanizmu ochrony ludności ustanowionego decyzją Rady 2007/779/WE, Euratom<sup>407</sup>.

Agencja ułatwia współpracę między państwami członkowskimi a Komisją:

- a) w obszarze monitorowania ruchu, objętym Dyrektywą 2002/59/WE<sup>408</sup>, Agencja promuje w szczególności współpracę między państwami nadbrzeżnymi w odnośnych

<sup>406</sup> Dz.U. L 131, 28.05.2009.

<sup>407</sup> Decyzja Rady 2007/779/WE Euroatom z dnia 8 listopada 2007 r. ustanawiająca wspólnotowy mechanizm ochrony ludności, Dz.U. L 313, 1.12.2007.

<sup>408</sup> Dyrektywa 2002/59/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2002 r. ustanawiająca wspól-

rejonach żeglugi, jak również opracowuje i obsługuje Centrum Danych systemu identyfikacji i śledzenia statków dalekiego zasięgu Unii Europejskiej oraz system wymiany informacji morskich (SafeSeaNet), o którym mowa w art. 6b oraz 22a tej Dyrektywy, jak również międzynarodowy system wymiany danych z systemu identyfikacji i śledzenia statków dalekiego zasięgu, zgodnie z zobowiązaniem podjętym na forum Międzynarodowej Organizacji Morskiej („IMO”);

- b) zapewniając, na wniosek i bez uszczerbku dla przepisów prawa krajowego i unijnego, właściwym organom krajowym i instytucjom unijnym w zakresie ich kompetencji odpowiednie informacje o pozycji statków i dane z obserwacji Ziemi, by ułatwić im stosowanie środków przeciwko piractwu i umyślnym aktom bezprawnym, zgodnie z mającym zastosowanie prawem Unii lub na mocy uzgodnionych na szczeblu międzynarodowym instrumentów prawnych w obszarze transportu morskiego, z zastrzeżeniem mających zastosowanie zasad ochrony danych i zgodnie z procedurami administracyjnymi, które mają zostać ustanowione przez, w stosownych przypadkach, Radę Administracyjną lub grupę sterującą wysokiego szczebla ustanowioną na mocy Dyrektywy 2002/59/WE. Dostarczanie danych systemu identyfikacji i śledzenia statków dalekiego zasięgu odbywa się za zgodą danego państwa bandery;
- c) w zakresie dochodzenia w sprawach wypadków i incydentów morskich zgodnie z Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/18/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. ustanawiającą podstawowe zasady regulujące dochodzenia w sprawach wypadków w sektorze transportu morskiego<sup>409</sup> Agencja, na wniosek odnośnych państw członkowskich i przy założeniu braku konfliktu interesów, udziela wsparcia operacyjnego tym państwom członkowskim w zakresie dochodzeń dotyczących poważnych lub bardzo poważnych wypadków oraz dokonuje analizy sprawozdań z dochodzeń w sprawie bezpieczeństwa, aby określić wartość dodaną na poziomie Unii w zakresie wszelkich nabywanych doświadczeń. Na podstawie danych przekazywanych przez państwa członkowskie zgodnie z art. 17 tej Dyrektywy Agencja opracowuje roczny przegląd wypadków i incydentów morskich;
- d) dostarczając Komisji i państwom członkowskim obiektywne, wiarygodne i porównywalne statystyki, informacje oraz dane, aby umożliwić Komisji i państwom członkowskim podejmowanie niezbędnych kroków w celu poprawy ich działań oraz oceny skuteczności i efektywności kosztowej istniejących środków. Tego rodzaju zadania obejmują zbieranie, zapisywanie i ocenę danych technicznych, systematyczne wykorzystywanie istniejących baz danych, łącznie z ich wymianą, oraz, w stosownych

---

notowy system monitorowania i informacji o ruchu statków i uchylająca Dyrektywę Rady 93/75 EWG, Dz.U. L 208, 5.8.2002.

<sup>409</sup> Dz.U. L 131, 28.5.2009.

- przypadkach, tworzenie dodatkowych baz danych. Na podstawie zebranych danych Agencja wspomaga Komisję w publikowaniu informacji dotyczących statków zgodnie z Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/16/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie kontroli przeprowadzanej przez państwo portu<sup>410</sup>;
- e) zbierając i analizując dane dotyczące marynarzy, które zostały dostarczone i wykorzystane zgodnie z Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/106/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie minimalnego poziomu wykształcenia marynarzy<sup>411</sup>;
- f) poprawiając identyfikację i ściganie statków dokonujących nielegalnych zrzutów zgodnie z Dyrektywą 2005/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie zanieczyszczenia pochodzącego ze statków oraz wprowadzenia sankcji w przypadku naruszenia prawa<sup>412</sup>;
- g) w odniesieniu do zanieczyszczenia morza ropą naftową spowodowanego przez instalacje do wydobywania ropy naftowej i gazu, stosując europejski system satelitarnego monitorowania rozlewów ropy (CleanSeaNet) do monitorowania zakresu i wpływu na środowisko tego rodzaju zanieczyszczenia;
- h) zapewniając pomoc techniczną niezbędną państwom członkowskim i Komisji do dokonania wkładu w odpowiednie prace organów technicznych IMO, Międzynarodowej Organizacji Pracy – w zakresie żeglugi, oraz memorandum paryskiego w sprawie kontroli państwa portu („memorandum paryskie”) oraz odpowiednich organizacji regionalnych, do których Unia przystąpiła, w sprawach wchodzących w zakres kompetencji Unii;
- i) w odniesieniu do wdrażania Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/65/UE z dnia 20 października 2010 r. w sprawie formalności sprawozdawczych dla statków wchodzących do lub wychodzących z portów państw członkowskich<sup>413</sup>, w szczególności poprzez ułatwianie elektronicznej transmisji danych poprzez SafeSeaNet i wspieranie rozwoju jednego punktu kontaktowego.

Zadania dodatkowe określa art. 2a rozporządzenia<sup>414</sup>, który stanowi, że:

Agencja wspomaga Komisję:

- a) w kontekście wdrażania Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE (Dyrektywa w sprawie strategii morskiej)<sup>415</sup>, uczestnicząc w realizacji celu w zakresie

<sup>410</sup> Dz.U. L 131, 28.5.2009.

<sup>411</sup> Dz.U. L 323, 3.12.2008.

<sup>412</sup> Dz.U. L 255, 30.9.2005.

<sup>413</sup> Dz.U. L 283, 29.10.2010.

<sup>414</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 100/2013 z dnia 15 stycznia 2013 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1406/2002 ustanawiające Europejską Agencję ds. Bezpieczeństwa na Morzu, Dz.Urz. UE L z 1.03.2013 r. Nr 39 poz. 30.

<sup>415</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. ustanawiająca ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego (dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej, tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.U. L 164, 25.06.2008.

- osiągnięcia dobrego stanu środowiska wód morskich wraz z kwestiami związanymi z żegluga i przy wykorzystaniu wyników uzyskanych przy pomocy istniejących narzędzi, takich jak SafeSeaNet oraz CleanSeaNet;
- b) zapewniając pomoc techniczną w związku z emisjami gazów cieplarnianych ze statków, w szczególności w następstwie obecnego rozwoju sytuacji międzynarodowej;
  - c) jeśli chodzi o program globalnego monitoringu środowiska i bezpieczeństwa (GMES), w propagowaniu korzystania z danych i usług GMES do celów morskich, w ramach zarządzania GMES;
  - d) w rozwijaniu wspólnego mechanizmu wymiany informacji dla obszarów morskich UE;
  - e) w odniesieniu do ruchomych instalacji do wydobywania ropy naftowej i gazu na morzu, w analizowaniu wymogów IMO i w gromadzeniu podstawowych informacji dotyczących potencjalnych zagrożeń dla transportu morskiego i środowiska morskiego;
  - f) dostarczając odpowiednie informacje w odniesieniu do towarzystw klasyfikacyjnych dla statków żeglugi śródlądowej zgodnie z Dyrektywą 2006/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. ustanawiającą wymagania techniczne dla statków żeglugi śródlądowej<sup>416</sup>. Informacje te są również zamieszczane w sprawozdaniach, o których mowa w art. 3 ust. 4 i 5 niniejszego rozporządzenia.

Agencja wspomaga Komisję i państwa członkowskie:

- a) w analizowaniu wykonalności i we wdrażaniu polityk i projektów wspierających ustanawianie europejskiego obszaru transportu morskiego bez barier, takiego jak koncepcja „niebieskiego pasa” i inicjatywa e-Maritime, a także autostrady morskie. Odbywa się to w szczególności poprzez przeanalizowanie dodatkowych funkcji SafeSeaNet, bez uszczerbku dla roli grupy sterującej wysokiego szczebla ustanowionej na mocy Dyrektywy 2002/59/WE<sup>417</sup>;
- b) badając, wraz z właściwymi organami zajmującymi się systemem usług informacji rzecznej, możliwość wymiany informacji między tym systemem a systemami informacyjnymi w zakresie transportu morskiego na podstawie sprawozdania, o którym mowa w art. 15 Dyrektywy 2010/65/UE<sup>418</sup>;
- c) ułatwiając dobrowolną wymianę najlepszych praktyk dotyczących szkoleń i edukacji morskiej w Unii oraz zapewniając informacje na temat unijnych programów wymiany w zakresie szkoleń morskich, z pełnym poszanowaniem art. 166 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)<sup>419</sup>.

<sup>416</sup> Dz.U. L 389, 30.12.2006.

<sup>417</sup> Dyrektywa 2002/59/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2002 r. ustanawiająca wspólnotowy system monitorowania..., *op. cit.*

<sup>418</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/65/UE z dnia 20 października 2010 r. w sprawie formalności sprawozdawczych..., *op. cit.*

<sup>419</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1406/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2002 r. usta-



W celu realizacji zadań powierzonych Agencji oraz pomocy Komisji w wypełnieniu jej obowiązków wynikających z TFUE, w szczególności w ocenie skuteczności wykonania odnośnego prawa unijnego, Agencja odbywa wizyty w państwach członkowskich zgodnie z metodologią określoną przez Radę Administracyjną.

Organami Agencji są Rada Administracyjna oraz dyrektor zarządzający. Rada Administracyjna składa się z jednego przedstawiciela każdego państwa członkowskiego i czterech przedstawicieli Komisji, jak również z czterech specjalistów z najbardziej zainteresowanych sektorów mianowanych przez Komisję, bez prawa głosu. Członkowie Rady Administracyjnej są wyznaczani na podstawie odpowiedniego doświadczenia i wiedzy specjalistycznej w dziedzinach dotyczących działalności Agencji. Każde państwo członkowskie i Komisja powołuje swoich członków Rady Administracyjnej, a także zastępcę, który reprezentuje członka pod jego/jej nieobecność. Okres trwania kadencji wynosi cztery lata i jest odnawialna. Rada Administracyjna odbywa posiedzenie zwyczajne dwa razy w roku. Dodatkowo zbiera się z inicjatywy przewodniczącego lub na wniosek Komisji albo jednej trzeciej państw członkowskich. Rada Administracyjna podejmuje decyzje większością dwóch trzecich głosów wszystkich członków z prawem głosowania. Rada Administracyjna wypełnia następujące zadania:

- a) mianuje dyrektora Zarządzającego na mocy;
- b) przyjmuje roczne sprawozdanie dotyczące działalności Agencji i przekazuje je każdego roku najpóźniej do dnia 15 czerwca Parlamentowi Europejskiemu, Radzie, Komisji, Trybunałowi Obrachunkowemu i państwom członkowskim.  
Agencja corocznie przekazuje władzy budżetowej wszystkie informacje dotyczące wyniku procedur oceny;
- c) analizuje i zatwierdza, w ramach przygotowań programu działań, wnioski o pomoc skierowane do Komisji, o których mowa w art. 2 ust. 2 lit. d), wnioski o pomoc techniczną pochodzące od państw członkowskich, o których mowa w art. 2 ust. 3, oraz wnioski o pomoc techniczną, o których mowa w art. 2 ust. 5, jak również wnioski o pomoc, o których mowa w art. 2a;
  - ca) analizuje i przyjmuje wieloletnią strategię dla Agencji na okres pięciu lat, uwzględniając pisemną opinię Komisji;
  - cb) analizuje i przyjmuje wieloletni plan polityki kadrowej Agencji;
  - cc) rozważa projekt ustaleń administracyjnych, o których mowa w art. 15 ust. 2 lit. ba);
- d) przyjmuje przed dniem 30 listopada każdego roku i biorąc pod uwagę opinię Komisji, program działań Agencji na nadchodzący rok i przesyła go do Państw Członkowskich, Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji; ten program działań jest przyjmowany bez wpływu na coroczną wspólnotową procedurę budżetową. W przypadku wyrażenia

---

nawiające Europejska Agencja Bezpieczeństwa..., *op. cit.*

- przez Komisję niezgody w sprawie tego programu w czasie 15 dni od daty przyjęcia wymienionego programu działań Rada Administracyjna ponownie bada program i przyjmuje go z ewentualnymi poprawkami w ciągu dwóch miesięcy podczas drugiego czytania, albo większością dwóch trzecich głosów, włącznie z przedstawicielami Komisji, albo przy jednomyślności przedstawicieli Państw Członkowskich;
- e) przyjmuje ostateczny budżet Agencji przed rozpoczęciem roku budżetowego korygując go, gdzie to konieczne, zgodnie z wkładem Wspólnoty i wszelkimi innymi dochodami Agencji;
  - f) uchwała procedury podejmowania decyzji przez Dyrektora Zarządzającego;
  - g) określa metodologię dla wizyt, które mają odbyć się zgodnie z art. 3. W przypadku zgłoszenia przez Komisję sprzeciwu w terminie 15 dni od daty przyjęcia metodologii, Rada Administracyjna ponownie ją analizuje i przyjmuje ją, w stosownych przypadkach z poprawkami, w drugim czytaniu większością dwóch trzecich głosów, włączając przedstawicieli Komisji, albo przy jednomyślności przedstawicieli państw członkowskich;
  - h) wykonuje swoje obowiązki związane z budżetem Agencji zgodnie z art. 18, 19 i 21 oraz monitoruje i zapewnia podejmowanie właściwych działań w następstwie uzyskanych wyników i zaleceń pochodzących z różnych sprawozdań z kontroli i ocen, zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych;
  - i) sprawuje władzę dyscyplinarną nad dyrektorem zarządzającym i kierownikami departamentów, o których mowa w art. 16;
  - j) uchwała własny regulamin.
  - k) przyjmuje, stosując procedury wymienione w lit. d), szczegółowy plan w zakresie gotowości Agencji do zwalczania zanieczyszczeń oraz do działania w odpowiedzi na zanieczyszczenia, mający na celu optymalne wykorzystanie środków finansowych dostępnych dla Agencji;
  - l) dokonuje przeglądu finansowej realizacji szczegółowego planu, o którym mowa w lit. k) niniejszego ustępu, oraz zobowiązań budżetowych, przewidzianych w rozporządzeniu (WE) nr 2038/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie wieloletniego finansowania działań Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Morskiego w zakresie reagowania na zanieczyszczenie spowodowane przez statki<sup>420</sup>;
  - m) mianuje obserwatora spośród swoich członków, aby śledził organizowaną przez Komisję procedurę selekcji prowadzącą do mianowania dyrektora zarządzającego.

Agencja zarządzana jest przez swojego dyrektora zarządzającego, który jest całkowicie niezależny w pełnieniu swoich obowiązków, bez wpływu na odnośne kompetencje Komisji i Rady Administracyjnej. Dyrektora zarządzającego mianuje i odwołuje Rada

<sup>420</sup> Rozporządzenie (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady 2038/2006 z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie wieloletniego finansowania..., *op. cit.*

Administracyjna. Mianowania dokonuje się na okres pięciu lat w oparciu o względy merytoryczne oraz udokumentowane kompetencje administracyjne i kierownicze, a także udokumentowane doświadczenie w dziedzinach istotnych dla działalności Agencji, po wysłuchaniu opinii obserwatora (o którym mowa będzie później). Dyrektor zarządzający mianowany jest z listy co najmniej trzech kandydatów, zaproponowanych przez Komisję, w wyniku konkursu otwartego, po opublikowaniu zaproszenia do składania podań o zatrudnienie na tym stanowisku w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej oraz w innych miejscach. Kandydat wybrany przez Radę Administracyjną może zostać wezwany do złożenia oświadczenia przed właściwą komisją Parlamentu Europejskiego i do udzielenia odpowiedzi na pytania członków tej komisji. Rada Administracyjna przeprowadza naradę w sprawie odwołania na wniosek Komisji lub jednej trzeciej swoich członków. Rada Administracyjna podejmuje decyzje w sprawie mianowania lub odwołania większością czterech piątych głosów wszystkich członków z prawem do głosowania. Rada Administracyjna, działając na wniosek Komisji i uwzględniając sprawozdanie z oceny, może jednokrotnie przedłużyć kadencję dyrektora zarządzającego na okres nie dłuższy niż cztery lata. Rada Administracyjna podejmuje decyzję większością czterech piątych głosów wszystkich członków z prawem do głosowania. Rada Administracyjna informuje Parlament Europejski o swoim zamiarze przedłużenia kadencji dyrektora zarządzającego. W ciągu miesiąca poprzedzającego przedłużenie kadencji dyrektor zarządzający może zostać wezwany do złożenia oświadczenia przed właściwą komisją Parlamentu Europejskiego i do udzielenia odpowiedzi na pytania zadane przez członków tej komisji. W przypadku nieprzedłużenia kadencji dyrektor zarządzający pełni swoją funkcję do czasu mianowania jego następcy.

Dyrektor zarządzający posiada następujące obowiązki i kompetencje:

- a) przygotowuje wieloletnią strategię Agencji i przedkłada ją Radzie Administracyjnej po konsultacji z Komisją, co najmniej osiem tygodni przed odpowiednim posiedzeniem Rady Administracyjnej, uwzględniając poglądy i sugestie członków Rady Administracyjnej;
- aa) przygotowuje wieloletni plan polityki kadrowej Agencji i przedkłada go Radzie Administracyjnej po konsultacji z Komisją, co najmniej cztery tygodnie przed odpowiednim posiedzeniem Rady Administracyjnej;
- ab) przygotowuje roczny program prac, ze wskazaniem przewidywanych zasobów ludzkich i finansowych przydzielonych do każdego działania, i szczegółowy plan w zakresie gotowości Agencji do zwalczania zanieczyszczeń i do reagowania na zanieczyszczenia oraz przedstawia te dokumenty Radzie Administracyjnej po konsultacji z Komisją, co najmniej osiem tygodni przed odpowiednim posiedzeniem Rady Administracyjnej, uwzględniając opinie i sugestie członków Rady Administracyjnej. Podejmuje niezbędne kroki w celu ich wdrożenia. Odpowiada na wszelkie wnioski państw członkowskich o pomoc, zgodnie z art. 10 ust. 2 lit. c);

- b) podejmuje decyzje o przeprowadzeniu wizyt i inspekcji przewidzianych w art. 3, po konsultacji z Komisją i zgodnie z metodologią wizyt określoną przez Radę Administracyjną, zgodnie z art. 10 ust. 2 lit. g);
  - ba) może dokonywać ustaleń administracyjnych z innymi organami działającymi w tych samych obszarach co Agencja, pod warunkiem że projekt ustalenia został przedstawiony do konsultacji Radzie Administracyjnej i że Rada Administracyjna nie zgłosi sprzeciwu w ciągu czterech tygodni.
- c) podejmuje wszelkie niezbędne kroki łącznie z przyjmowaniem wewnętrznych instrukcji administracyjnych i publikacją ogłoszeń, w celu zapewnienia funkcjonowania Agencji zgodnie z przepisami niniejszego rozporządzenia;
- d) organizuje skuteczny system monitorowania, aby umożliwić porównywanie osiągnięć Agencji z jej celami i zadaniami określonymi w niniejszym rozporządzeniu. W tym celu opracowuje, w porozumieniu z Komisją i Radą Administracyjną, odpowiednio dostosowane wskaźniki wyników pozwalające na skuteczną ocenę osiągniętych rezultatów. Zapewnia regularne dostosowywanie struktury organizacyjnej Agencji do zmieniających się potrzeb w ramach dostępnych zasobów finansowych i ludzkich. Na podstawie tego porównania dyrektor zarządzający przygotowuje każdego roku projekt sprawozdania ogólnego i przedkłada go do rozpatrzenia Radzie Administracyjnej. Sprawozdanie to zawiera specjalny rozdział dotyczący finansowej realizacji szczegółowego planu w zakresie gotowości Agencji do zwalczania zanieczyszczeń i do reagowania na zanieczyszczenia, oraz zaktualizowane informacje na temat statusu wszystkich działań finansowanych na podstawie tego planu. Dyrektor zarządzający ustanawia procedury przeprowadzania regularnych ocen, spełniające uznane normy zawodowe;”
- e) korzysta w odniesieniu do pracowników z kompetencji ustalonych w art. 6 ust. 2;
- f) opracowuje preliminarz dochodów i wydatków Agencji, zgodnie z art. 18, i wykonuje budżet zgodnie z art. 19<sup>421</sup>.

#### **5.2.5. Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego (European Aviation Safety Agency)**

Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego jest agencją Unii Europejskiej powołaną do realizacji określonych zadań nadzorczych i wykonawczych w zakresie bezpieczeństwa lotniczego. Agencja tworzy kluczową część strategii Unii Europejskiej mającej na celu wprowadzenie i utrzymanie wysokiego jednolitego poziomu bezpieczeństwa lotnictwa

<sup>421</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1406/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2002 r. ustanawiające Europejską Agencję..., *op. cit.*

cywilnego w Europie<sup>422</sup>. Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego została utworzona na mocy rozporządzenia (WE) nr 1592/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lipca 2002 roku<sup>423</sup>, które następnie uchylono rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008 z dnia 20 lutego 2008 roku w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego oraz uchylającym Dyrektywę Rady 91/670/EWG, rozporządzenie (WE) nr 1592/2002 i Dyrektywę 2004/36/WE<sup>424</sup>. Przepisy te już w 2009 roku zostały zmienione przez rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1108/2009 z dnia 21 października 2009 roku<sup>425</sup>.

O celach utworzenia agencji stanowił już pkt 11 preambuły do nieobowiązującego już Rozporządzenia 1592/2002, w którym czytamy:

Ponieważ istnieje potrzeba poprawy uzgodnień we wszystkich dziedzinach objętych niniejszym rozporządzeniem, niektóre zadania obecnie realizowane na poziomie Wspólnoty lub poszczególnych państw powinny przejść w ręce jednego wyspecjalizowanego organu ekspertów. Konieczne jest zatem powołanie, w ramach istniejących struktur instytucjonalnych Wspólnoty i równowagi kompetencji na poziomie wspólnotowym Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Transportu Lotniczego która będzie niezależna w sprawach technicznych i będzie dysponować autonomią prawną, administracyjną i finansową. Ponadto uznaje się za niezbędne i właściwe, by był to organ Wspólnoty posiadający osobowość prawną i dysponujący uprawnieniami wykonawczymi, przyznany mu przez niniejsze rozporządzenie. Mocą pkt. 12 tejże preambuły Agencji upoważniono do prowadzenia własnych ekspertyz we wszystkich aspektach bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego i ochrony środowiska naturalnego. W Rozporządzeniu 2016/2008 r. w pkt. 12 preambuły czytamy właściwie identyczny zapis do cytowanego powyżej pkt. 11 Rozporządzenia 1592/2002. Agencji został poświęcony cały Rozdział III pierwotnego rozporządzenia, a artykuły od 12 do 53 szczegółowo opisują działanie Agencji. W Rozporządzeniu zmieniającym z 2008<sup>426</sup> r. funkcjonowaniu Agencji poświęcono artykuły od 17 do 64. W pierwszym artykule Rozdziału III Sekcji I czytamy,

<sup>422</sup> A. Schout, *Assessing the Added Value of EU Agency for Aviation Safety*, "Journal of Public Policy", Vol. 31, issue 3, December 2011, s. 378.

<sup>423</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1592/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lipca 2002 r. w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Transportu Lotniczego, Dz.U. L 240, 7.09.2002.

<sup>424</sup> Dz.U. L 79, 19.03.2008.

<sup>425</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1108/2009 z dnia 21 października 2009 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 216/2008 w zakresie lotnisk, zarządzania ruchem lotniczym i służb żeglugi powietrznej oraz uchylające Dyrektywę 2006/23/WE, Dz.U. L 30 951, 24.11.2009.

<sup>426</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008 z dnia 20 lutego 2008 r. w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego oraz uchylające Dyrektywę Rady 91/670/EWG, rozporządzenie (WE) nr 1592/2002 i Dyrektywę 2004/36/WE, Dz.U. L 79, 19.03.2008.



że Agencję ustanowiono w celu wykonywania tegoż Rozporządzenia. Rozporządzenie z 2009 r. jest natomiast rozporządzeniem zmieniającym niezawierającym konkretnych sekcji poświęconych stricte funkcjonowaniu Agencji.

Obecnie misja Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego zakłada w zasadzie dwa cele. Są to: wspieranie Komisji Europejskiej poprzez dostarczanie technicznej wiedzy, a konkretnie udział w przygotowywaniu projektów przepisów w zakresie bezpieczeństwa lotniczego<sup>427</sup>, oraz służenie pomocą przy technicznych aspektach zawieranych umów międzynarodowych. Od momentu ustanowienia Agencja była właściwa w sprawach certyfikacji sprzętu lotniczego i zdatności do lotu, zaś dopiero na mocy rozporządzenia 216/2008 (pierwsze rozszerzenie kompetencji) nabyła uprawnienia w zakresie licencjonowania personelu lotniczego, operacji lotniczych oraz oceny bezpieczeństwa statków powietrznych z państw trzecich, co było skutkiem rozwiązania Zrzeszenia Władz Lotniczych (JAA). Kolejne rozszerzenie kompetencji Agencji miało miejsce na podstawie rozporządzenia PE i Rady (WE) Nr 1108/2009 z dnia 21 października 2009 roku i polegało na włączeniu w zakres jej kompetencji zagadnień dotyczących lotnisk, zarządzania ruchem lotniczym oraz służb żeglugi powietrznej. Ostatecznie Agencja została wyposażona w prawo wykonywania pewnych czynności związanych z bezpieczeństwem lotniczym, tj. certyfikacji produktów lotniczych i organizacji zaangażowanych w ich projektowanie, produkcję i konserwację<sup>428</sup>. Certyfikacja polega na wydawaniu właściwych certyfikatów przedsiębiorstwom europejskim w dziedzinie konstrukcji statków powietrznych<sup>429</sup>, wystawianie certyfikatów statkom powietrznym wykorzystywanym w Europie oraz przewoźnikom lotniczym i organizacjom zaangażowanym w obsługę lub szkolenie z siedzibą w krajach trzecich. Owe działania certyfikacyjne mają na celu zapewnienie zgodności z przydatnością do lotu i normami ochrony środowiska. Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego przyznaje certyfikaty produktom z zakresu całego lotnictwa cywilnego, w tym lotnictwa ogólnego i biznesowego. Agencji powierzono też zadanie przekazywania wszelkich informacji, które mogą być istotne dla aktualizowania wspólnotowego wykazu przewoźników lotniczych, podlegających ze względów bezpieczeństwa zakazowi wykonywania przewozów w Unii Europejskiej<sup>430</sup>. Co więcej, prowadzi ona również inspekcje standaryzacyjne, aby zapewnić właściwe stosowanie tych reguł w państwach członkowskich.

Wyżej wymienione zadania mają służyć wypełnieniu podstawowych celów, którymi są:

- zdefiniowanie wspólnych zasad w zakresie bezpieczeństwa lotniczego w celu zagwarantowania pasażerom wysokiego poziomu bezpieczeństwa i zapewnienia ochrony środowiska,

<sup>427</sup> Art. 17 ust. 2b rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008..., *op. cit.*

<sup>428</sup> Cel 12) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1108/2009..., *op. cit.*

<sup>429</sup> Art. 20 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008..., *op. cit.*

<sup>430</sup> Pkt 14 preambuły do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008..., *op. cit.*



- zapewnienie równych reguł gry wszystkim uczestnikom wewnętrznego rynku lotniczego i ułatwienie swobodnego przepływu osób, towarów i usług poprzez uznawanie certyfikatów wydanych przez właściwe organy,
- uproszczenie i usprawnienie procedury certyfikacji poprzez centralizację możliwych działań na szczeblu europejskim,
- promowanie na całym świecie poglądów Unii Europejskiej (UE) w zakresie norm i zasad bezpieczeństwa w dziedzinie lotnictwa cywilnego<sup>431</sup>.

Jak stanowi art. 38 rozporządzenia<sup>432</sup> Agencją kieruje jej dyrektor wykonawczy oraz zarząd złożony z przedstawiciela każdego państwa członkowskiego i przedstawiciela Komisji. Personel Agencji składa się ze ściśle ograniczonej liczby urzędników przydzielonych lub przeniesionych przez Komisję lub państwa członkowskie do wypełniania zadań kierowniczych, a także innych pracowników zatrudnionych przez Agencję do wykonania jej zadań. W skład zarządu (*Management Board*) Agencji wchodzi obecnie 33 członków. Są to reprezentanci państw członkowskich (28), jeden przedstawiciel Komisji Europejskiej oraz członkowie z Norwegii, Lichtensteinu, Islandii i Szwajcarii (te cztery państwa bez prawa głosu)<sup>433</sup>. Ponadto na podstawie umów stowarzyszeniowych oraz art. 27 i 66 rozporządzenia 216/2008 w posiedzeniach zarządu mogą uczestniczyć reprezentanci państw trzecich z Europy jako obserwatorzy. Obecnie status taki posiadają Bośnia i Hercegowina, Serbia, Macedonia, Albania i Czarnogóra<sup>434</sup>. Kadencja członków zarządu wynosi pięć lat, z kolei prezesa zarządu oraz jego zastępcy – trzy lata. Zarząd sprawuje nadzór nad działalnością Agencji. Do najważniejszych zadań zarządu należy m.in.: mianowanie dyrektora wykonawczego oraz na jego wniosek innych dyrektorów, przyjmowanie rocznego sprawozdania z działalności Agencji, ustalanie rocznego programu prac Agencji, powoływanie członków komisji odwoławczej, przyjmowanie wytycznych ws. przydzielania zadań certyfikacyjnych krajowym nadzorom lotniczym i kwalifikowanym jednostkom, ustalanie procedur podejmowania decyzji przez dyrektora wykonawczego<sup>435</sup>. Dyrektor wykonawczy, zgodnie z art. 39 rozporządzenia<sup>436</sup>, jest mianowany i odwoływany przez zarząd na wniosek Komisji większością 3/4 głosów na okres pięcioletniej kadencji. Do kompetencji dyrektora wykonawczego należą m.in.: zatwierdzanie środków Agencji, decydowanie o przeprowadzeniu inspekcji w państwach członkowskich i kontroli przedsiębiorstw lotniczych, przydzielenie zadań certyfikacyjnych krajowym władzom lotniczym lub uprawnionym

<sup>431</sup> Oficjalna strona internetowa Unii Europejskiej: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/transport/bodies\\_objectives/124492\\_pl.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/transport/bodies_objectives/124492_pl.htm) [dostęp: 16.06.2014].

<sup>432</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008..., *op. cit.*

<sup>433</sup> Art. 34 ust. 2 oraz art. 66 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008..., *op. cit.*

<sup>434</sup> Oficjalna strona internetowa Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego: <http://easa.europa.eu/the-agency/governance/management-board/observers> [dostęp: 1.12.2015].

<sup>435</sup> Art. 33 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008..., *op. cit.*

<sup>436</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008..., *op. cit.*

organom zgodnie z wytycznymi ustalonymi przez zarząd, przyjmowanie wewnętrznych instrukcji administracyjnych oraz publikowanie zawiadomień, przygotowywanie corocznie projektu ogólnego sprawozdania rocznego i przekazanie go zarządowi, przygotowywanie odpowiedzi na wnioski o udzielenie wsparcia skierowane przez Komisję<sup>437</sup>. Pierwszym dyrektorem wykonawczym Agencji został Francuz Patrick Goudou, natomiast od 1 września 2013 roku stanowisko to objął Patrick Ky, były szef programu SESAR. Dodatkowo w ramach Agencji działa również komisja odwoławcza powoływana do rozpatrywania odwołań od decyzji wydawanych przez EASA<sup>438</sup>. Jej członkowie desygnowani są przez zarząd na pięcioletnią kadencję<sup>439</sup>. Odwołania mogą składać osoby fizyczne oraz osoby prawne, których decyzja dotyczy, a która podjęta została w oparciu o art. 20, 21, 22, 23, 55 lub 64 rozporządzenia<sup>440</sup>. Są to artykuły dotyczące certyfikacji zdatności do lotu i ochrony środowiska, certyfikacji pilotów i operacji lotniczych, użytkowników z państw trzecich, kontroli przedsiębiorstw i regulaminów opłat i obciążeń. W pierwszej kolejności odwołanie rozpatruje dyrektor wykonawczy i rozpoznaje, czy odwołanie jest dopuszczalne i zasadne, oraz ewentualnie dokonuje korekty decyzji. Jeśli w ciągu miesiąca dyrektor nie rozpatrzy pozytywnie odwołania, przekazuje je niezwłocznie do komisji odwoławczej. Jeśli strona nie jest usatysfakcjonowana decyzją komisji, istnieje możliwość wniesienia skargi do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Agencja ma obowiązek zastosować się do orzeczenia Trybunału. Obowiązek co najmniej dwuinstancyjności procedury decyzyjnej agencji został ustanowiony już w rozporządzeniu 1592/2002 stanowiącym w pkt 15 preambuły, iż konieczne jest aby strony, których dotyczą decyzje podejmowane przez Agencję, miały prawo odwołania się od tych decyzji, odpowiednio do specyfiki lotnictwa.

Działanie Agencji, jak każdej innej instytucji, uzależnione jest od środków finansowych i od właśnie należałoby zacząć rozważania dotyczące sposobów działania Agencji. Jej dochody składają się głównie z opłat wnoszonych przez osoby wnioskujące o wydawane przez Agencję certyfikaty oraz z opłat za publikacje, szkolenia lub wszelkie inne usługi świadczone przez Agencję, a także z wkładu UE, krajów trzecich i państw członkowskich.

Działania Agencji oparte są o różne metody. Agencja może przede wszystkim wydawać opinie i zalecenia przeznaczone dla Komisji lub specyfikacje certyfikacyjne i akceptowalne sposoby potwierdzania spełnienia zasad europejskich. Ponadto Agencja przygotowuje roczny program prac służący wspieraniu stałej poprawy bezpieczeństwa lotnictwa europejskiego, zgodny z mandatami i zadaniami Agencji – dodanymi, zmienionymi lub usuniętymi w porównaniu do roku poprzedniego. Agencja działa również poprzez przyznaną jej możliwość kontroli stosowania przepisów przez właściwie organy krajowe,

<sup>437</sup> Art. 38 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008..., *op. cit.*

<sup>438</sup> Art. 40 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008..., *op. cit.*

<sup>439</sup> Art. 42 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008..., *op. cit.*

<sup>440</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008..., *op. cit.*

a także przez przedsiębiorstwa. Ponadto została wyposażona w możliwość nakładania kar finansowych w postaci grzywn i okresowych kar pieniężnych. Zgodnie z art. 25 rozporządzenia<sup>441</sup> może nakładać grzywny na osoby i przedsiębiorstwa, którym wcześniej wydała certyfikaty, w przypadku umyślnego lub nieumyślnego naruszenia przepisów. Co więcej, posiada kompetencje do nakładania na osoby fizyczne i przedsiębiorstwa, którym wydała certyfikaty, okresowych kar pieniężnych w celu zmuszenia tych osób lub przedsiębiorstw do działania zgodnie z przepisami. Jak stanowi ust. 2 niniejszego artykułu, grzywny oraz okresowe kary pieniężne mają charakter odstrasżający i są proporcjonalne zarówno do wagi danego przypadku, jak i potencjału gospodarczego konkretnego posiadacza certyfikatu, ze szczególnym uwzględnieniem zakresu, w jakim zagrożone zostało bezpieczeństwo. Wysokość grzywn nie przekracza 4% rocznego przychodu lub obrotu posiadacza certyfikatu. Wysokość kar okresowych nie przekracza 2,5% średniego dziennego przychodu lub obrotu posiadacza certyfikatu.

Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego jest niezwykle istotnym podmiotem na europejskiej arenie. Skutki jej działania bez wątpienia są nam bliskie jako pasażerom wszystkich działających na terenie Unii linii lotniczych. Dzięki instrumentom, w jakie Agencja została wyposażona, czuwa nad wszelkimi technicznymi aspektami zapewnienia bezpieczeństwa podróżującym drogą lotniczą. Na co dzień nie zdajemy sobie sprawy z tego, jak istotne są to działania, niemniej dotyczą one bardzo wielu szczegółów, takich jak: certyfikacja sprzętu lotniczego, zdadność do lotu, licencjonowanie personelu lotniczego, operacje lotnicze oraz ocena bezpieczeństwa statków powietrznych z państw trzecich. Wszystkie powyższe kwestie składają się na całokształt bezpiecznego funkcjonowania przestrzeni powietrznej nad Europą. Biorąc pod uwagę tendencję do stopniowego zwiększania się uprawnień Agencji, w najbliższych latach należy spodziewać się kolejnych rozszerzeń jej kompetencji.

### 5.2.6. Europejskie Forum ds. Energetyki i Transportu

Zostało utworzone ma mocy decyzji Komisji z dnia 11 lipca 2001 roku, ustanawiającej komitet doradczy pod nazwą Europejskie Forum ds. Energetyki i Transportu, notyfikowanej jako dokument C (2001) 1843<sup>442</sup>. Na jej mocy powstał komitet doradczy składający się z wykwalifikowanych przedstawicieli sektora energetycznego i transportu, których zadaniem jest wyrażanie opinii na temat wszystkich inicjatyw Komisji dotyczących polityki energetycznej i transportowej. Forum ma działać również jako obserwator i komentator zmian w strukturze tego sektora, biorąc pod uwagę kwestie ekologiczne,

<sup>441</sup> *Ibidem*.

<sup>442</sup> Dz.U. L Nr 195, 19.07.2001.

społeczne i bezpieczeństwa. Decyzja o utworzeniu Forum oparła się na konkluzjach Rady ds. Transportu z dnia 20 września 2000 roku, która to wezwała Komisję do utworzenia forum transportowego, a także zwróciła jej uwagę na konieczność ustanowienia zastępstwa dla Komitetu Doradczego ds. Energetyki ustanowionego w 1996 roku, którego mandat wygasł w lutym 2001 roku. Biorąc pod uwagę współzależność polityki energetycznej i transportowej oraz konieczność ich dostosowania, Komisja zauważyła, że warto utworzyć jeden dział dla tych dwóch polityk. Zgodnie z postanowieniami decyzji<sup>443</sup> forum tworzą wykwalifikowane osoby, kompetentne do rozpatrywania spraw dotyczących energetyki i transportu, jak również wzajemnego oddziaływania obydwu polityk. Forum składa się z przedstawicieli podmiotów gospodarczych, producentów, kierownictwa sieci i infrastruktury, użytkowników transportu, odbiorców energii, związków zawodowych, organizacji związanych ze środowiskiem i bezpieczeństwem oraz środowisk akademickich. Forum składa się z 34 członków, z których dziewięciu reprezentuje podmioty gospodarcze (producenci energii oraz przewoźnicy lądowi, morscy i powietrzni, sektor przemysłowy), pięciu reprezentujących sieci i infrastrukturę (gaz, energia elektryczna, koleje, drogi, porty, porty lotnicze, kontrola ruchu lotniczego), siedmiu reprezentujących użytkowników i konsumentów (użytkownicy transportu, odbiorcy energii, sterowanie popytem), sześciu reprezentujących związki zawodowe, pięciu reprezentujących organizacje związane ze środowiskiem naturalnym oraz organizacje odpowiedzialne za bezpieczeństwo, w szczególności w dziedzinie transportu, dwóch ze środowiska akademickiego lub z kręgów doradców.

Dla każdego członka wyznacza się zastępcę, który bierze udział w posiedzeniach Forum lub grupy roboczej tylko w przypadku, gdy członek jest nieobecny lub nie może brać udziału w posiedzeniach. Członkowie Forum i ich zastępcy powoływani są indywidualnie przez Komisję na podstawie obiektywnych kryteriów w zakresie wykazanych kompetencji i doświadczenia i są zobowiązani przedstawiać Komisji opinie niezależne od nacisków zewnętrznych. Ich mandat trwa dwa lata i jest odnawialny. Po wygaśnięciu mandatu członkowie Forum oraz ich zastępcy pełnią swoje funkcje do czasu, kiedy zostaną zastąpieni lub kiedy ich mandat zostanie odnowiony. Mandat członka wygasa przed jego upływem w przypadku rezygnacji lub śmierci. Wówczas członek zostaje zastąpiony na pozostały okres obowiązywania mandatu. Za sprawowaną funkcję członkowie Forum nie otrzymują wynagrodzenia.

W ramach Forum mogą być ustanawiane grupy robocze składające się z maksymalnie 11 członków. Na dwuletni okres kadencji Forum wybiera spośród swoich członków jednego przewodniczącego i czterech wiceprzewodniczących reprezentujących podmioty gospodarcze, użytkowników i konsumentów, związki zawodowe oraz odpowiednio organi-

---

<sup>443</sup> *Ibidem.*

zacje związane ze środowiskiem lub bezpieczeństwem. Wyboru dokonuje się większością dwóch trzecich głosów obecnych członków.

Forum zbiera się w siedzibie Komisji na jej zaproszenie. Forum przedstawia Komisji swoje opinie i sprawozdania. Jeśli Forum wyraża jednogłówną zgodę co do żądanej opinii lub sprawozdania, sporządza ono wspólne wnioski, które są dołączane do protokołów z posiedzeń. Jeśli Forum nie wyraża jednogłownej zgody w sprawie żądanej opinii lub sprawozdania, przedstawia ono Komisji rozbieżne poglądy swoich członków. Komisja może publikować w Internecie wszystkie sprawozdania, opinie i protokoły Forum, które nie mają charakteru poufnego<sup>444</sup>.

### **5.2.7. Inne istotne organy i organizacje wobec polityki transportowej Unii Europejskiej**

W niniejszym podrozdziale omówione zostaną istotne z punktu widzenia polityki transportowej Unii Europejskiej organy i organizacje niebędące agencjami. Na wstępie wskazać należy, że agencje zostały opisane dość szczegółowo, a ponadto autorka niniejszej pracy zwróciła uwagę na wszystkie te które w sposób bezpośredni powiązane są z polityką transportową Unii Europejskiej. Jeżeli zaś chodzi o inne organy i organizacje to uwagę czytelnika pragnę zwrócić tylko na niektóre z nich. Opisane tu będą takie instytucje, które w sposób bezpośredni lub ewentualnie pośredni powiązane są z aktualnymi problemami funkcjonowania polityki transportowej, działając jako organy kontrolne albo organy współpracy.

#### **European Controle Route (ECR)**

Euro Contrôle Route (ECR)<sup>445</sup> jest organizacją międzynarodową zrzeszającą służby kontrolne transportu drogowego państw europejskich, współpracujących w celu poprawienia bezpieczeństwa drogowego, uczciwej konkurencji i warunków pracy w transporcie drogowym. W 1994 roku kraje Beneluksu utworzyły grupę roboczą stowarzyszającą inspekcje transportu drogowego. Celem takiego działania było lepsze, bardziej zorganizowane działanie inspekcji transportu międzynarodowego na arenie międzynarodowej, a także znaczne poprawienie bezpieczeństwa drogowego w Europie. Taki cel sprawił, że inne kraje szybko podjęły starania o dołączenie do stowarzyszenia. W 1997 roku kraje Beneluksu nawiązały stosunki z Francją, która doprowadziła do podpisania w dniu 5 października 1999 roku porozumienia administracyjnego przez właściwych ministrów transportu.

<sup>444</sup> *Ibidem*.

<sup>445</sup> Opracowanie własne na podstawie danych z oficjalnej strony internetowej ECR: <http://www.euro-controle-route.eu/site/en/> [dostęp: luty 2016].



Termin ten oznaczał oficjalne rozpoczęcie Euro Contrôle Route. Podstawowym celem porozumienia administracyjnego stało się osiągnięcie i zachowanie jednolicie wysokiego poziomu bezpieczeństwa w zakresie transportu pojazdów użytkowych poruszających się po Europie. W wyniku dynamicznej ekspansji ECR oraz w celu zaspokojenia zmieniających się potrzeb druga umowa została podpisana w dniu 22 marca 2007 roku<sup>446</sup> przez właściwych ministrów ds. transportu z Belgii, Holandii, Luksemburga, Francji, Niemiec, Wielkiej Brytanii, Irlandii, Hiszpanii, Polski, Austrii, Rumunii, Bułgarii i Włoch. Nieco później, ale w tym samym roku, do ECR dołączyły Węgry. Sekretariat Euro Contrôle Route znajduje się w Brukseli, w Sekretariacie Generalnym Beneluksu. W tym miejscu kraje członkowskie spotykają się ze sobą, zawierają umowy, dyskutują o szkoleniach i wymieniają informacje na temat kontroli i regulacji. Obecnie do ECR należy 14 członków. Polska Inspekcja Transportu Drogowego przystąpiła do ECR w 2004 roku.

W ramach ECR funkcjonują trzy grupy robocze: ECR-Training, ECR-Harmonie, oraz ECR-TWG (Tacho Web Group). Grupa robocza ECR-Training zajmuje się realizacją zadań szkoleniowych ECR poprzez organizowanie szkoleń inspektorów w ramach programów wymian dwustronnych, wielostronnych, jak również warsztatów tematycznych. Celem ww. rodzajów działalności jest poprawienie bezpieczeństwa na drogach europejskich poprzez wprowadzanie jednolitych procedur kontroli usprawniających pracę inspektorów. Grupa robocza ECR-Harmonie odpowiedzialna jest za opracowywanie i realizację skoordynowanych działań kontrolnych pomiędzy państwami członkowskimi oraz innymi zainteresowanymi stronami (co najmniej sześć wspólnych akcji kontrolnych w ciągu roku, zgodnie z art. 5 Dyrektywy 2006/22/WE<sup>447</sup> PE i Rady z dnia 15 marca 2006 roku w sprawie minimalnych warunków wykonania rozporządzeń Rady (EWG) nr 3820/85<sup>448</sup> i nr 3821/85<sup>449</sup>), umożliwiającymi optymalne wykorzystanie dostępnych technologii. Ponadto grupa Harmonie koordynuje systematyczną wymianę informacji między państwami członkowskimi ECR m.in. w zakresie naruszeń przepisów oraz kar nałożonych w związku z takimi naruszeniami popełnianymi przez przedsiębiorców w obszarze transportu drogowego (zgodnie z art. 19 ust. 3 rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85<sup>450</sup> z dnia 20 grudnia 1985 roku w sprawie urządzeń rejestrujących stosowanych w transporcie drogowym i art. 22 ust. 2 rozporzą-

<sup>446</sup> Cały dokument dostępny pod linkiem: [http://www.euro-controlle-route.eu/site/files/tekstfotos/SecondAgreement\\_EN.pdf](http://www.euro-controlle-route.eu/site/files/tekstfotos/SecondAgreement_EN.pdf) [dostęp: luty 2016].

<sup>447</sup> Dyrektywa 2006/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie minimalnych warunków wykonania rozporządzeń Rady (EWG) nr 3820/85 i (EWG) nr 3821/85 dotyczących przepisów socjalnych odnoszących się do działalności w transporcie drogowym oraz uchylająca Dyrektywę Rady 88/599/EWG, Dz.U. L 102, 11.04.2006.

<sup>448</sup> Rozporządzenie Rady (EWG) nr 3820/85 z dnia 20 grudnia 1985 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego, Dz.U. L 370, 31.12.1985.

<sup>449</sup> Rozporządzenie Rady (EWG) nr 3821/85 z dnia 20 grudnia 1985 r. w sprawie urządzeń rejestrujących stosowanych w transporcie drogowym, Dz.U. L 370, 31.12.1985.

<sup>450</sup> *Ibidem*.



dzenia (WE) nr 561/2006<sup>451</sup>). Grupa Harmonie przywiązuje także dużą wagę do kwestii procedur stosowanych podczas kontroli drogowych, transpozycji i interpretacji przepisów europejskich regulacji prawnych, wysokości kar w państwach członkowskich ECR, dążąc przy tym do stosowania najlepszych praktyk w zakresie działań kontrolnych w transporcie drogowym, w szczególności dla zagwarantowania jednolitego podejścia.

Grupę roboczą ECR-TWG tworzą przedstawiciele ECR oraz TISPOL (European Traffic Police Network). Najważniejsze zadania i obszary współpracy w ramach ww. grupy dotyczą zagadnień związanych ze stosowanymi wspólnie urządzeniami rejestrującymi (tu m.in. kwestia nieuprawnionej ingerencji w urządzenie rejestrujące).

W ramach prac grup roboczych ECR podejmowane są inicjatywy, które mają na celu poprawę współpracy z sektorem transportowym. Przykład takich działań stanowi m.in. wielojęzyczny leksykon stworzony w celu ułatwienia komunikacji między kierowcami i funkcjonariuszami służb kontrolnych podczas przeprowadzania czynności kontrolnych. Complaint desk, dostępny również w języku polskim, który umożliwi kierowcom i/lub przedsiębiorcom zgłaszanie uwag odnośnie do sankcji nakładanych w wyniku kontroli oraz nieprawidłowości w przeprowadzonych przez funkcjonariuszy służb kontrolnych czynnościach kontrolnych<sup>452</sup>.

### **The Confederation of Organisation in Road Transport Enforcement (CORTE)**

The Confederation of Organisation in Road Transport Enforcement<sup>453</sup> jest międzynarodową organizacją non-profit mającą na celu koordynację narodowych organizacji transportowych pracujących na rzecz bezpieczeństwa transportu drogowego. CORTE został założony w 1997 roku jako nieformalna grupa ekspertów o nazwie Grupa Enforcers UE. Dzięki pracom prowadzonym od roku 1997 do 1999 Grupa zdefiniowała potrzeby funkcjonariuszy kontrolujących w transporcie drogowym w dziedzinie przepisów socjalnych na szczeblu unijnym i międzynarodowym. Grupa zaangażowana była w tworzenie przepisów regulujących wdrażanie i wykorzystywanie w Europie tachografów – zarówno analogowych, jak i cyfrowych. Od roku 1999 do 2004 przeanalizowała stosowne prawodawstwo UE i wspierała wdrożenie tachografów cyfrowych w Europie w ramach projektów IDT i MIDT. Propozycje zmian i poprawy prawodawstwa Unii Europejskiej wydane przez Grupę służyły jako podstawa do zmian przepisów socjalnych w zakresie transportu dro-

<sup>451</sup> Rozporządzenie (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego oraz zmieniające rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85 i (WE) 2135/98, jak również uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 3820/85 (Tekst mający znaczenie dla EOG) – Deklaracja, Dz.U. L 102, 11.04.2006.

<sup>452</sup> Dane z oficjalnej strony Głównego Inspektora Transportu Drogowego: <http://www.gitd.gov.pl/wspolpraca-miedzynarodowa/ecr> [dostęp: luty 2016].

<sup>453</sup> Opracowanie własne na podstawie oficjalnej strony internetowej CORTE: <http://www.corte.be/> [dostęp: luty 2016].

gowego w Unii Europejskiej. W 2004 roku organy ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej postanowiły o przekształceniu nieformalnej Grupy Enforcer UE w oficjalną organizację z przeznaczeniem do rozwijania bardziej formalnych działań, wspólnie z organizacjami międzynarodowymi, takimi jak Komisja Europejska i ONZ. Postanowiono rozszerzyć działania Grupy dla całego sektora transportu drogowego oraz bezpieczeństwa ruchu drogowego. W kwietniu 2005 roku, zgodnie z prawem belgijskim, został utworzony i zarejestrowany CORTE. Powołano zarząd, zgromadzenie ogólne oraz sekretariat z siedzibą w Brukseli. W 2010 roku, ze względu na rozszerzanie się obowiązków wypełnianych przez CORTE, zarząd postanowił organizować jego działania w ramach trzech filarów:

- transport drogowy,
- bezpieczeństwo ruchu drogowego,
- bezpieczeństwo drogowe.

Obecnie CORTE posiada następującą strukturę organizacyjną: walne zgromadzenie, rada, zarząd, dyrektor generalny, sekretariat oraz trzy komitety, niekiedy zwane filarami, a wymienione powyżej. Dyrektor generalny – w ścisłej współpracy z radą – zajmuje się politycznym i strategicznym kierownictwem stowarzyszenia. Jest on odpowiedzialny za zarządzanie nim, a zatem wyznaczenie celów, opracowanie ogólnej strategii, wdrażanie przyjętej polityki. Dyrektor działa zgodnie z wytycznymi zarządu, a ostatecznie za zgodą członków CORTE reprezentowanych na walnym zgromadzeniu. Zarząd jest wspierany przez sekretariat, który realizuje decyzje zarządu i zapewnia łączność pomiędzy stowarzyszeniem a europejskimi i międzynarodowymi instytucjami, jak również innymi podmiotami w Brukseli i za granicą<sup>454</sup>.

### **European Transport Safety Council (ETSC)**

ETSC<sup>455</sup> jest niezależną organizacją non-profit mającą swoją siedzibę w Brukseli. Jej kluczową misją jest zmniejszenie liczby ofiar wypadków w transporcie w Europie. Organizacja została założona w 1993 roku. ETSC zapewnia bezstronne źródło porad ekspertów w zakresie bezpieczeństwa transportu do Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i państw członkowskich. Utrzymuje swoją niezależność poprzez finansowanie z różnych źródeł. Prace ETSC są finansowane przez jej członków, w ramach projektów współfinansowanych przez Komisję Europejską oraz przez sponsorów z sektora publicznego (np. rząd holenderski czy Trafikverket<sup>456</sup>) i prywatnego (np. 3M, Shell International, Toyota

<sup>454</sup> *Ibidem*.

<sup>455</sup> Opracowanie samodzielne na podstawie danych z oficjalnej strony internetowej ETSC: <http://etsc.eu/> [dostęp: luty 2016].

<sup>456</sup> Szwedzka agencja rządowa jest odpowiedzialna za długoterminowe planowanie infrastruktury transportowej we wszystkich rodzajach transportu, zob. na stronie agencji: <http://www.trafikverket.se>.

Motor Europe, Volvo Group). ETSC ma na celu zidentyfikowanie i promowanie skutecznych środków na podstawie międzynarodowych badań naukowych i najlepszych praktyk w obszarach, które oferują największy potencjał redukcji wypadków komunikacyjnych. W celu zapewnienia skutecznego działania w europejskiej polityce bezpieczeństwa transportu ETSC stara się zgromadzić wszystkie najważniejsze organizacje bezpieczeństwa krajowego i międzynarodowego ze wszystkich państw członkowskich UE. Dostarcza informacji faktycznych w formie sprawozdań naukowych, broszur i biuletynów, wspierając tym samym wysokie standardy bezpieczeństwa w harmonizacji prawa Unii Europejskiej. ETSC organizuje także liczne konferencje krajowe i międzynarodowe. Od 1993 roku ETSC zgromadziła ponad 200 światowej sławy ekspertów bezpieczeństwa transportu z całej UE. ETSC stanowi niejako pomost pomiędzy organizacjami krajowymi i instytucjami europejskimi w zakresie polityki bezpieczeństwa ruchu drogowego. Jako niezależna organizacja, promująca rozwiązania oparte na naukowych podstawach, oferuje sieć wymiany wiedzy i rozpowszechniania swoich najnowszych wyników badań wśród pracowników służby bezpieczeństwa z różnych dyscyplin i krajów, na różnych szczeblach politycznych. Organizacje członkowskie są zachęcane do składania propozycji projektów w sieciach tematycznych i konsorcjów badawczych finansowanych przez instytucje europejskie. Organizacja stara się szybko reagować na najnowsze osiągnięcia naukowe i polityczne w Europie. Sieć ETSC oferuje dostęp do wiedzy i innowacji technologicznych, które wyznaczają nowe kierunki rozwoju bezpieczeństwa transportu. Członkami ETSC są<sup>457</sup>: Austria, Belgia, Bułgaria, Czechy, Dania, Finlandia, Macedonia, Francja, Niemcy, Grecja, Irlandia, Włochy, Litwa, Holandia, Norwegia, Polska, Portugalia, Rumunia, Serbia, Słowenia, Hiszpania, Szwecja, Szwajcaria i Wielka Brytania<sup>458</sup>.

### 5.3. Rola organów krajowych w polityce transportowej Unii Europejskiej

Omawiając rolę organów głównych i wyspecjalizowanych Unii Europejskiej w kształtowaniu polityki transportowej Unii, nie można nie wspomnieć o roli organów krajowych, realizujących zadania polityki Unii Europejskiej. Rola ta bowiem nie pozostaje dla tej polityki bez znaczenia, choć prawo unijne nie wskazuje wprost, że organy te wchodziły w skład struktury instytucjonalnej Unii Europejskiej. Z art. 4 ust. 3 TUE wynika, że państwa członkowskie UE są zobowiązane do podejmowania wszelkich właściwych środków w celu zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z traktatów lub aktów instytucji Unii<sup>459</sup>. Spełnienie tego zobowiązania wymaga od państw członkowskich dysponowania

<sup>457</sup> Stan na: luty 2016.

<sup>458</sup> Dane z oficjalnej strony internetowej ETSC: <http://etsc.eu/> [dostęp: luty 2016].

<sup>459</sup> Dz.U. L 2012 C 326, s. 1.

strukturami urzędniczymi zajmującymi się zagadnieniami europejskimi, jednym z których jest realizacja polityki transportowej. Wiele organów krajowych, takich jak na przykład Inspekcja Transportu Drogowego czy też Urząd Lotnictwa Cywilnego, wywiera realny wpływ na kształtowanie i funkcjonowanie tej polityki – czy to przez członkostwo w organizacjach, stowarzyszenia i organach doradczych instytucji europejskich (np. w ECR), czy poprzez bezpośrednie stosowanie w kraju przepisów unijnych i ich egzekwowanie. Niejednokrotnie – jak widać to na przykładzie omawianego już ECR – to organy krajowe, podejmując pewne inicjatywy w dziedzinie transportu, inicjowały tworzenie się istotnej z perspektywy Unii Europejskiej organizacji czy stowarzyszenia. Często dopiero w późniejszym okresie organizacja ta nawiązała współpracę z instytucjami unijnymi.

Przykład ten pokazuje, że choć Unia Europejska dysponuje rozległym systemem instytucji, to nie jest w stanie realizować wszystkich działań samodzielnie, opierając się wyłącznie na swoich wewnętrznych strukturach. Dlatego też schodzi na poziom krajowy i wspiera się właściwymi organami krajowymi. Nie można zatem bagatelizować ich roli i znaczenia w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej, na co zwraca uwagę również doktryna. Prof. Cezary Mik podkreśla, że na ogół prezentacja systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej ogranicza się do tych organów, które wskazują traktaty założycielskie oraz prawo stanowione na ich podstawie. Jednak – jego zdaniem – jest to błędne podejście, które istotnie ów system „spłaszcza”. Z uwagi na to, że Unia jest organizacją o charakterze integracyjnym, dąży ona do jak najściślejszego powiązania jej członków i ich narodów. Posługując się różnymi instrumentami prawnymi oraz politycznymi, Unia zgłębia relacje krajowych organów i powierza im znaczny zakres funkcji w obszarach integracyjnych. Dlatego prof. Mik uważa, że z systemu instytucjonalnego UE nie można wykluczać organów narodowych i relacji, jakie zachodzą między nimi a ich odpowiednikami w innych państwach członkowskich, jak również między nimi a organami Unii. Podkreśla, że są one częścią systemu instytucjonalnego w takim zakresie, w jakim wykonują funkcje powierzone im przez UE<sup>460</sup>.

Taki pogląd prezentują także inni badacze, jak na przykład Maciej Perkowski<sup>461</sup>, Janusz Heller<sup>462</sup> oraz Krystyna Kowalik-Bańczyk, która pisze, że: „[...] organy krajowe w sytuacji, gdy wykonują przepisy prawa Unii Europejskiej należy uznać za organy UE”<sup>463</sup>. Także Robert Grzeszczak zalicza organy krajowe do systemu instytucjonalnego Unii Eu-

<sup>460</sup> C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2000, s. 111–112.

<sup>461</sup> M. Perkowski, *System Instytucjonalny Unii Europejskiej*, [w:] *Integracja Europejska. Wprowadzenie*, red. M. Perkowski, Warszawa 2003, s. 58.

<sup>462</sup> J. Heller, *Dostosowanie instytucjonalne do członkostwa w Unii Europejskiej*, „*Ekonomia i Prawo*”, 2006, t. 2, nr 1, s. 526–527.

<sup>463</sup> K. Kowalik-Bańczyk, *Prawo do obrony w unijnych postępowaniach antymonopolowych. W kierunku unifikacji standardów proceduralnych w Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer S.A., Warszawa 2012, s. 27.

ropejskiej. Autor w publikacji dotyczącej prawnoustrojowych konsekwencji członkostwa Polski w Unii Europejskiej wskazuje, że od momentu stania się pełnoprawnym członkiem Unii Europejskiej administracja rządowa i samorządowa naszego kraju zaczęła działać na płaszczyźnie transnarodowej i współpracować z jednostkami międzypaństwowymi. Prawo Unii Europejskiej wpłynęło na wszystkie obszary jej działania, strukturę organizacyjną administracji oraz na zakres i formy wykonywania jej kompetencji względem podmiotów zewnętrznych. Jego oddziaływanie było tak sile, że w Unii Europejskiej dokonała się „fuzja administracyjna”. Urzędnicy administracji krajowych zaczęli współpracować, doradzać, pomagać w procesie podejmowania decyzji w ramach Unii (np. w ramach COREPER-u) oraz uczestniczyć w ich tworzeniu. W sposób naturalny dokonało się zatem połączenie administracji rządowej i samorządowej z administracją UE<sup>464</sup>. Wolfgang Wessels i Dietrich Rometsch również stoją na stanowisku, że państwa i ich systemy instytucjonalne należy zaliczyć do struktur europejskich. Autorzy mówią o zjawisku większego zaangażowania krajowych organów w prace instytucji UE, które w literaturze określa się mianem wielopoziomowego systemu rządów. Charakteryzuje go intensywny proces interakcji i wzajemnego oddziaływania między narodowymi i europejskimi instytucjami. Autorzy dalej piszą, że: „[...] system instytucjonalny Unii Europejskiej nie jest zamkniętym klubem, lecz jest otwarty na instytucje narodowe i ich udział w procesie podejmowania decyzji. Odwrotnie też, narodowe instytucje nie są ograniczone do swoich krajowych sfer działania, ale są w ogromnym stopniu zorientowane na Brukselę i zainteresowane zachodzącymi tam procesami”. Mamy, zatem do czynienia z postępującą europeizacją krajowych instytucji<sup>465</sup>.

Jak widać, teza o tym, że organy krajowe wykonujące zadania Unii Europejskiej stanowią część systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej, choć nie znajduje odzwierciedlenia w jej prawie, to ma poparcie w środowisku naukowym. Autorka niniejszej rozprawy również w pełni popiera owo stanowisko, albowiem jest ono logiczne i spójne, a ponadto ma walor porządkujący. Trudno więc wchodzić w tym miejscu w zbędną z nim, w ocenie autorki, polemikę.

W tym miejscu celowo nie znalazło się omówienie poszczególnych krajowych organów, ponieważ zostaną one opisane w rozdziale 7.4., który w pełni dotyczy polskiej perspektywy. Omówienie zaś wszystkich organów krajowych we wszystkich krajach członkowskich realizujących unijną politykę transportową nie wydaje się uzasadnione, ponieważ niniejsza praca nie ma charakteru prawnoporównawczego, a jak niejednokrotnie podkreślano – przedstawia jedynie polską perspektywę.

<sup>464</sup> R. Grzeszczak, *Prawnoustrojowe konsekwencje członkostwa Polski w Unii Europejskiej – wybrane aspekty z perspektywy pięciu lat członkostwa*, [w:] *Polska pięć lat w Unii Europejskiej*, red. S. Konopacki, Łódź 2009, s. 108 i 110.

<sup>465</sup> W. Wessels, D. Rometsch, *Conclusion: European Union and national institutions*, [w:] *The European Union Member States. Towards Institutional Fusion?*, W. Wessels, D. Rometsch (eds.), Manchester University Press 1996, s. 351.



#### 5.4. Wpływ organizacji międzynarodowych na funkcjonowanie polityki transportowej Unii Europejskiej

Mówiąc o funkcjonowaniu polityki transportowej Unii Europejskiej, nie sposób nie wspomnieć również o roli organów międzynarodowych. Wydaje się to tym bardziej zasadne, że relacje państw członkowskich z państwami trzecimi z perspektywy unijnej polityki transportowej niejednokrotnie budziły i budzą obecnie szereg problemów, czego przykładem może być kazus tzw. *open skies*, który szerzej opisywany był w rozdziale 4.

Przede wszystkim należy pamiętać, że w wielu przypadkach relacje z państwami trzecimi oparte są na umowach Unia Europejska – państwo trzecie, nie zaś państwo trzecie – państwo członkowskie (o czym mowa w rozdziale 4, w podrozdziale dotyczącym znaczenia prawa międzynarodowego w kontekście polityki transportowej Unii Europejskiej).

Za najistotniejszą z punktu widzenia unijnej polityki transportowej należy uznać przede wszystkim Organizację Narodów Zjednoczonych i jej agendy, tj.:

- Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (*International Civil Aviation Organization* – ICAO),
- Międzynarodową Organizację Morską (*International Maritime Organization* – IMO),
- Europejską Komisję Gospodarczą (*United Nations Economic Commission for Europe*).

Przez lata więzi Unii Europejskiej z ONZ zacieśniły się. Ich współpraca dotyczy wielu dziedzin, za które odpowiadają różne organy ONZ, ale wśród najważniejszych wymienia się również tę w dziedzinie rozwoju transportu umożliwiającego dostęp do podstawowych usług socjalnych i postęp gospodarczy. Unia Europejska uczestniczy też w corocznej sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ<sup>466</sup>, a rezolucja przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne w maju 2011 roku umożliwiła Unii Europejskiej zabieranie głosu (w imieniu 28 państw) jako jednej z ważnych grup, a także udział w debacie ogólnej na otwarciu sesji. Przedstawiciele Unii Europejskiej, czyli przewodniczący Rady Europejskiej, wysoki przedstawiciel Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa oraz reprezentanci Komisji Europejskiej i delegatury Unii Europejskiej, mogą zatem prezentować na forum ONZ stanowiska Unii i jej państw. Ponadto Unia zyskała prawo ustnego zgłaszania wniosków i poprawek – przywileju tego nie mają żadni inni obserwatorzy. Może także raz odpowiedzieć na wystąpienia, które dotyczą jej stanowiska. Od 2011 roku w imieniu Unii Europejskiej przed Zgromadzeniem Ogólnym ONZ głos zabiera przewodniczący Rady Europejskiej.

Transport w strukturach ONZ leży w gestii wszystkich jej pięciu podstawowych organów (w tym także Rady Bezpieczeństwa), jednak koordynuje go ECOSOC (Rada Ekonomiczna i Społeczna ONZ, składająca się z 54 przedstawicieli państw, wybieranych na trzyletnią kadencję). Na skutek rozwoju dziedziny z ogólnego transportu wyodrębniły

<sup>466</sup> Oficjalna strona internetowa Rady Europejskiej i Rady Unii Europejskiej, <http://www.consilium.europa.eu/pl/policies/unga/> [dostęp: 16.06.2016].



się dwa sektory: morski – koordynowany przez IMO (Londyn) i lotniczy – koordynowany przez ICAO (Montreal), których rola zostanie umówiona w dalszej części pracy. Pozostałe kwestie, a więc cały transport lądowy, zostały rozdzielone na pięć kontynentalnych komisji gospodarczych ONZ, w tym EKG. W trakcie działań okazało się, że dominującą rolę w transporcie lądowym przejęła Europejska Komisja Gospodarcza, która stała się intelektualnym centrum tworzenia konwencji ONZ w tym zakresie, przyjmowanych następnie przez państwa całego świata, w tym także przez organizacje regionalne, takie jak Unia Europejska.

Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (*International Civil Aviation Organization*, zwana dalej ICAO) jest najważniejszą lotniczą organizacją międzynarodową, z siedzibą w Montrealu (Kanada). ICAO, która została powołana na mocy konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, podpisanej w Chicago 7 grudnia 1944 roku, zajmuje się ustalaniem międzynarodowych standardów w zakresie bezpieczeństwa, efektywności i regularności komunikacji lotniczej oraz promuje planowanie i rozwój transportu powietrznego<sup>467</sup>. Współpraca Unii Europejskiej z ICAO zaczęła się od wspólnego przeprowadzenia inspekcji w dziedzinie bezpieczeństwa lotniczego<sup>468</sup>. Od 2003 roku obie organizacje wykonują audyt i inspekcje w państwach członkowskich w zakresie bezpieczeństwa lotnictwa, dzieląc wspólny cel, jakim jest poprawa bezpieczeństwa lotniczego, poprzez ocenę wdrażania standardów i identyfikację braków, jeżeli takowe istnieją, oraz ewentualną ich korektę, jeżeli jest konieczna. Jako że większość standardów ICAO w zakresie bezpieczeństwa lotniczego pokrywa się z prawodawstwem europejskim oraz w związku z tym, że Komisja Europejska ma uprawnienia wykonawcze do zapewnienia wdrożenia prawodawstwa wspólnotowego w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego w państwach członkowskich Unii Europejskiej, Unia oraz ICAO zbadały możliwości współpracy w tym obszarze. W konsekwencji, 17 września 2008 roku w Montrealu, podpisano memorandum w sprawie audytów i inspekcji w zakresie bezpieczeństwa lotniczego i kwestii powiązanych. Porozumienie o współpracy umożliwia ICAO weryfikację zgodności z odpowiednimi normami ICAO poprzez ocenę inspekcji przeprowadzonych przez Komisję Europejską wśród właściwych organów krajowych państw członkowskich UE zamiast wizyty bezpośrednio wszystkich państw członkowskich. Porozumienie o współpracy prowadzi w ten sposób do zapewnienia lepszego wykorzystania ograniczonych zasobów i uniknięcia powielania prac<sup>469</sup>.

<sup>467</sup> Oficjalna strona internetowa Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa: <http://mib.gov.pl/2-Miedzynarodoweorganizacjelotnicze.htm> [dostęp: 25.04.2016].

<sup>468</sup> Decyzja Rady dotycząca stanowiska, jakie ma zająć Unia Europejska w ramach Wspólnego Komitetu UE-ICAO w sprawie decyzji o przyjęciu załącznika dotyczącego ochrony lotnictwa do Porozumienia o współpracy między Unią Europejską a Organizacją Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego określającego ogólne ramy zacieśnionej współpracy, COM/2012/0457, final – 2012/0222 (NLE).

<sup>469</sup> Oficjalna strona internetowa Komisji Europejskiej: [http://ec.europa.eu/transport/themes/international/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/themes/international/index_en.htm) [dostęp: 22.04.2016].

Unia Europejska i ICAO współpracują w takich dziedzinach, jak: prowadzenie regularnego dialogu o kwestiach bezpieczeństwa będących przedmiotem zainteresowania obu stron, dążenie do przejrzystości poprzez regularną wymianę danych i informacji istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa oraz wzajemne udzielanie dostępu do baz danych, uczestnictwo w działaniach w dziedzinie bezpieczeństwa, wzajemne uznawanie wyników prowadzonego przez ICAO globalnego programu audytu nadzoru nad bezpieczeństwem (USOAP) oraz inspekcji normalizacyjnych UE, monitorowanie i analizowanie przestrzegania norm ICAO oraz stosowania zalecanych praktyk przez poszczególne kraje, współpraca w zakresie regulacji i normalizacji, opracowywanie i udostępnianie projektów i programów pomocy technicznej, propagowanie współpracy na szczeblu regionalnym, wymiana ekspertów oraz prowadzenie szkoleń.

Jeżeli chodzi o wzajemne oddziaływanie Unii Europejskiej i ICAO, to należy wspomnieć o kilku sytuacjach, gdzie były one wyraźnie zauważalne. Przykładem może być kwestia dopłat za emisję dwutlenku węgla przez linie lotnicze. W ramach pakietu klimatycznego przyjętego przez UE w 2005 roku, a nazywanego w skrócie ETS (*Emissions Trading Scheme*), wszystkie linie lotnicze operujące do i z portów lotniczych w krajach członkowskich UE miały od 1 stycznia 2013 roku uiszczać dodatkowe opłaty za emisję dwutlenku węgla. Zapisy te były głośno oprotestowywane nie tylko przez linie lotnicze spoza UE, głównie z Chin, Indii i USA, ale także przez niektóre linie europejskie. Argumentowano, iż pakiet ETS miał pierwotnie na celu redukcję emisji CO<sub>2</sub> tylko z największych naziemnych fabryk i zakładów przemysłowych. Rozciągnięcie jego zapisów w późniejszych latach na linie lotnicze zostało powszechnie uznane za urzędnicze nadużycie. W miarę zbliżania się terminu wejścia w życie nowych przepisów protesty linii lotniczych były coraz silniejsze. Wreszcie w ostatnich dniach komisarz Unii Europejskiej ds. klimatycznych Connie Hedegaard ogłosiła, iż Komisja Europejska zdecydowała o odłożeniu terminu wejścia w życie kontrowersyjnych przepisów o rok. Oficjalnym uzasadnieniem dla tej decyzji było „osiągnięcie postępu w negocjacjach z Międzynarodową Organizacją Lotnictwa Cywilnego – ICAO”. Decyzja Komisji Europejskiej została ogłoszona tuż po spotkaniu ICAO, na którym władze organizacji zobowiązały się do opracowania ram regulujących handel i opłaty za emisję dwutlenku węgla<sup>470</sup>. Sytuacja ta obrazuje wyraźny bezpośredni wpływ działań ICAO na postępowanie Unii Europejskiej. Innym przykładem jest złożenie propozycji wprowadzenia do nowych unijnych przepisów wymogów raportowania pozycji samolotów. Jest to wynik wprowadzenia takiego samego rozwiązania przez ICAO w lutym 2015 roku. Co interesujące, przepisy europejskie są bardziej szczegółowe od przepisów ICAO. Komisja chce raportowania pozycji od startu do lądowania, z częstotliwością ustaloną w późniejszym terminie przez odpowiednią

<sup>470</sup> Strona internetowa magazynu „Co słyhać w biznesie”: <http://www.coslychacwbiznesie.pl/gospodarka/unia-europejska-ustepuje-w-waznej-sprawie> [dostęp: 26.04.2016].

agencję unijną. Źródła w Brukseli zapowiadają, że będą to trzy minuty. Przepisy ICAO wejdą w życie od listopada 2016 roku i będą dotyczyć wszystkich samolotów. Zmiany Komisji Europejskiej mają zacząć obowiązywać od 2018 roku, lecz obejmą tylko nowo zbudowane maszyny<sup>471</sup>.

Międzynarodowa Organizacja Morska (*International Maritime Organization* – IMO) jest wyspecjalizowaną agendą Organizacji Narodów Zjednoczonych i zajmuje się wyłącznie sprawami morskimi, w szczególności zagadnieniami bezpieczeństwa na morzu oraz zapobieganiem zanieczyszczeniu środowiska morskiego przez statki<sup>472</sup>. Organizacja rozpoczęła działalność 17 marca 1958 roku, w dniu wejścia w życie konwencji o Międzynarodowej Morskiej Organizacji Doradczej (*Inter-Governmental Maritime Consultative Organization* – IMCO), uchwalonej przez ONZ 6 marca 1948 roku. 22 maja 1982 roku nazwa organizacji została zmieniona na Międzynarodową Organizację Morską (IMO). Cele działania IMO są realizowane poprzez szeroką wymianę informacji, analiz i koncepcji rozwiązań, dokonywaną w komitetach, podkomitetach, grupach roboczych i innych organach IMO, oraz poprzez sporządzanie i uchwalanie umów międzynarodowych, określanie w rezolucjach i okólnikach wymagań oraz zaleceń, a także poprzez usługi informacyjne i doradcze świadczone państwom członkowskim w ramach współpracy technicznej. Obecnie członkami IMO jest 166 państw, trzy państwa są tzw. członkami stowarzyszonymi. Unia Europejska nie jest członkiem IMO, co nie znaczy, że nie jest z nią silnie związana i nie bierze udziału w jej pracach. Wręcz przeciwnie – Unia Europejska czynnie uczestniczy w procesie podejmowania decyzji przez tę organizację, zwłaszcza w obszarze zapobiegania zanieczyszczeniu mórz.

Jeżeli chodzi o kwestie instytucjonalne, to Komisja Europejska posiada status obserwatora przy IMO i uczestniczy w spotkaniach roboczych na podstawie dwustronnego porozumienia zawartego przez nią i Sekretariat Generalny IMO w 1974 roku. To właśnie Dyrekcja Generalna ds. Transportu i Mobilności (DG MOVE) jest Dyrekcją najbardziej zaangażowaną w imieniu Komisji w sprawy bezpieczeństwa na morzu. (Warto podkreślić, że ważną rolę jako organ wspierający Komisję w dziedzinie zanieczyszczeń morskich odgrywa założona po katastrofie tankowca *Presige* Europejska Agencja Bezpieczeństwa na Morzu (EMSA), choć nie jest ona oddzielnie reprezentowana w IMO). Jako że Komisja nie jest uprawniona do negocjowania w IMO w imieniu krajów członkowskich, zachodzi potrzeba koordynowania stanowisk państw. Taki proces koordynacji prowadzony jest przez Komisję oraz państwo sprawujące prezydencję i oparty jest na układzie dżentelmeńskim zawartym w 1994 roku. Pomimo że był to układ nieformalny, jego mechanizm poważnie

<sup>471</sup> Strona internetowa portalu EuroActiv: <http://www.euractiv.pl/gospodarka/artukul/samoloty-podnadzorem-007340> [dostęp: 26.04.2016].

<sup>472</sup> W. Czarny, R. Wawruch, *Międzynarodowa Organizacja Morska, zadania, struktura organizacyjna i metody pracy*, Prace Wydziału Nawigacyjnego Akademii Morskiej w Gdyni, 2008, nr 21, s. 16–17.

ewaluował wraz z imponującym rozwojem prawodawstwa europejskiego w dziedzinie bezpieczeństwa na morzu. W 2005 roku powstał dokument *Procedural framework for the adoption to the Community or common positions for IMO related issues and rules governing their expression in the IMO* i pomimo że jest to dokument niewiążący, jest powszechnie respektowany przez państwa członkowskie.

Jak już wspomiano, Unia Europejska nie jest członkiem IMO, a status obserwatora nie pozwala m.in. na prowadzenie negocjacji bezpośrednich czy bycie uczestnikiem negocjacji międzynarodowych konwencji, które wymagają bycia czynnym i podążania za zakwalifikowanymi procedurami. Stąd też Komisja Europejska wskazuje, że silniejsze uczestnictwo Unii europejskiej w IMO pozwoliłoby na mówienie przez Unię Europejską jednym głosem i lepszy wpływ na działania IMO we wspólnym interesie.

Pomimo braku członkostwa w IMO proces koordynacyjny prowadzony przez Komisję, mający na celu wpływ na IMO, jest uważany za całkiem efektywny i udany, o czym świadczą m.in. przykłady wpływu na IMO w kwestii przyspieszenia wycofania tankowców jednokadłubowych, do czego przyczyniły się poprawki MARPOL'u w oparciu o regulację (EC) 417/2002. Na marginesie – decyzja ta wzbudziła sporo kontrowersji: zarzucano jej przede wszystkim jednolite podejście europejskie, które miałyby podważać autorytet IMO, wywierając presję na innych krajach, zwłaszcza na tych rozwijających się. Innym przykładem wpływu Unii Europejskiej na działania IMO było określenie tzw. Western European Particular Sensitive Sea Areas (WE PSSA). Po katastrofie tankowca *Prestige*, która stanowiła ogromne zagrożenie dla wybrzeży Portugalii, Hiszpani, Francji i Belgii, Unia Europejska poprzez swoje kraje członkowskie wniosła o określenie wód wschodnioeuropejskich jako PSSA (szczególnie wrażliwe obszary morskie). Zgodnie z propozycją obszar ten miał obejmować wody od Wysp Szetlandzkich, przez północ Szkocji, po południowe wybrzeża Hiszpanii i Portugalii. Propozycja ta spotkała się z uwagami dotyczącymi możliwego pogwałcenia LOCS, jako mogąca hamować wolność morską w tak dużym, często uczęszczanym obszarze, jednakże WE PSSA został wyznaczony przez IMO<sup>473</sup>.

Europejska Komisja Gospodarcza (EKG) powstała 28 marca 1947 roku na mocy rezolucji 36 (IV) przyjętej na czwartej sesji Rady Społeczno-Gospodarczej ONZ (*Economic and Social Council* – ECOSOC) i jest jedną z pięciu komisji regionalnych powstałych przy ONZ. EKG skupia aktualnie 56 państw członkowskich, przy czym nie tylko europejskich, bo m.in. Stany Zjednoczone, Kanadę, Izrael oraz państwa byłego ZSRR<sup>474</sup>. Państwa członkowskie prowadzą dialog oraz współpracę w kwestiach gospodarczych i branżowych.

<sup>473</sup> N. Liu, *The Relations between the European Union and the International Maritime Organization: an analysis*, [w:] *Working Paper Annual Legal Research Network Conference 2010*, 21–22 October 2010.

<sup>474</sup> Oficjalna strona internetowa Europejskiej Komisji Gospodarczej: <http://www.unece.org/mission.html> [dostęp: 4.05.2016].

W pracach EKG ONZ mogą uczestniczyć wszystkie zainteresowane państwa członkowskie Organizacji Narodów Zjednoczonych. W działaniach EKG ONZ bierze aktywny udział ponad 70 międzynarodowych organizacji branżowych i innych komórek pozarządowych. Warto dodać, że Polska należy do EKG od początku jej działalności.

Europejska Komisja Gospodarcza ma swoją siedzibę w Genewie. W imieniu EKG działa Komitet Wykonawczy (*Executive Committee*), który m.in. przygotowuje sesje Komisji, opinie dokumentów, ocenia oraz zatwierdza programy prac komitetów sektorowych.

EKG składa się z ośmiu głównych organów roboczych:

- Komitetu ds. Polityki Środowiskowej,
- Komitetu ds. Transportu Lądowego,
- Konferencji Statystyków Europejskich,
- Komitetu ds. Innowacji, Konkurencji, Konkurencji i Współpracy Publiczno-Prywatnej,
- Komitetu ds. Zrównoważonego Rozwoju Energii,
- Komitetu Sterującego ds. Wzmocnienia Potencjału Handlu i Norm,
- Komitetu ds. Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego,
- Komitetu ds. Osiedli Mieszkaniowych i Gospodarki Gruntami.

Organy robocze zbierają się w cyklu rocznym w Genewie. Ponadto w ramach Komisji funkcjonuje kilkadziesiąt grup roboczych i ciał eksperckich, podlegających organom głównym.

Jeżeli chodzi o kwestie transportu, to EKG zajmuje się takimi sprawami, jak: ułatwianie przekraczania granic, towary niebezpieczne, połączenia euroazjatyckie, transport śródlądowy, transport intermodalny, transport kolejowy, transport drogowy, bezpieczeństwo tuneli, bezpieczeństwo transportu<sup>475</sup>.

Ostatecznie można podsumować, że Unia Europejska odnosi duże sukcesy, jeżeli chodzi o działania na forum organizacji międzynarodowych i w kontaktach z nimi. Co prawda, niektórzy autorzy, jak np. Ryszard Barcik i Grzegorz Biesok<sup>476</sup>, twierdzili, że Unia ma niewielkie znaczenie wśród międzynarodowych organizacji transportu, jednak autorka niniejszej rozprawy jest zdania, że pozycja ta wcale nie jest marginalna, a czas, jaki upłynął od momentu, kiedy ten pogląd przez wyżej wskazanych autorów został wyrażony, pozwala na jego weryfikację. Analiza powyższych przykładów pozwala twierdzić, że to raczej polityka transportowa Unii Europejskiej ma wpływ na funkcjonowanie organizacji międzynarodowych i kształtowanie międzynarodowego prawa transportowego, a w mniejszym stopniu odwrotnie. Dzieje się tak głównie ze względu na to, że Unia Europejska – z ekonomicznego punktu widzenia – jest poważnym aktorem w stosunkach międzynarodowych.

<sup>475</sup> Oficjalna strona internetowa Europejskiej Komisji Gospodarczej, <http://www.unece.org/trans/welcome.html> [dostęp: 4.05.2016].

<sup>476</sup> R. Barcik, G. Biesok, *Polityka transportowa państw Unii Europejskiej – cz. 2*, „Logistyka”, 4/2004, s. 25.



## 5.5. Procedury legislacyjne a polityka transportowa Unii Europejskiej

Wskazując na procedury odnoszące się do polityki transportowej Unii Europejskiej, dla porządku kilka słów należy powiedzieć o samej ich istocie i przebiegu, zwłaszcza gdyby po publikację sięgnęli ekonomiści czy chociażby praktycy.

Zwykła procedura prawodawcza jest w oparciu o Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej podstawową procedurą przyjmowania aktów prawodawczych. Została ona pierwotnie wprowadzona do unijnego porządku prawnego jako procedura współdecydowania w traktacie z Maastricht<sup>477</sup>. W kształcie zaproponowanym w tym traktacie dawała ona Parlamentowi Europejskiemu możliwość podejmowania aktów wraz z Radą. Zakładała zacieśnienie stosunków przy dążeniu do porozumienia między Parlamentem a Radą. Poza tym traktat włączył Parlament do procedury powoływania Komisji. Uznana została rola europejskich partii politycznych w integracji europejskiej, jako że przyczyniają się one do tworzenia świadomości europejskiej i do wyrażania woli politycznej Europejczyków. Kadencja Komisji przedłużona została z czterech do pięciu lat, żeby zrównać ją z kadencją Parlamentu Europejskiego. Podobnie jak Jednolity Akt Europejski, traktat z Maastricht rozszerzył zastosowanie głosowania większością kwalifikowaną w Radzie na prawie wszystkie decyzje wynikające z procedury współdecydowania oraz na wszystkie decyzje podjęte zgodnie z procedurą współpracy.

Traktat z Amsterdamu uprościł tę procedurę i rozszerzył jej stosowanie do 32 obszarów traktatowych. Traktat z Nicei zaś do 44 obszarów regulacji traktatowych. W ten sposób wcześniejszy system podwójnej władzy prawodawczej został zastąpiony przez trójkąt: Komisja nadal proponowała, ale decyzja była podejmowana wspólnie z Radą i Parlamentem, i to w dziedzinach, które bezpośrednio dotyczą codziennego życia obywateli Unii.

Po reformie wprowadzonej Traktatem z Lizbony zwykłą procedurą prawodawczą objętych zostało 85 obszarów traktatowych. Zakres zwykłej procedury prawodawczej został w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej rozszerzony na znaczną liczbę istotnych obszarów działania, w których poprzednio Parlamentowi przysługiwało jedynie prawo konsultacji, stąd też większość aktów ustawodawczych Unii jest obecnie uchwalana w tym trybie. Zwykłej procedurze prawodawczej podlegają niektóre obszary, w których poprzednio Parlament nie uczestniczył w ogóle. Chodzi przede wszystkim o zakres wspólnej polityki handlowej, należącej do obszaru wyłącznych kompetencji Komisji. Podstawą zwykłej procedury prawodawczej jest zasada parytetu pomiędzy wybieranym w wyborach bezpośrednich Parlamentem Europejskim, reprezentującym obywateli Unii, a Radą, reprezentującą rządy państw członkowskich. Obie te instytucje, współuczestniczące w procedu-

<sup>477</sup> M. M. Kenig-Witkowska (red.), *Prawo instytucjonalne...*, op. cit., s. 240.



rach legislacyjnych, wspólnie przyjmują akty prawodawcze Unii Europejskiej, posiadają równe prawa i obowiązki. Żadna z nich nie może przyjąć jakiegokolwiek aktu samodzielnie, bez aprobaty drugiej instytucji. Jest to jedyny mechanizm decyzyjny, w którym Parlament Europejski pełni rolę organu legislacyjnego, albowiem w pozostałych przypadkach jest najczęściej podmiotem o charakterze opiniodawczym<sup>478</sup>.

Odwołanie do procedury znajdujemy w art. 91 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej stanowiącym, iż:

1. W celu wykonania artykułu 90 i z uwzględnieniem specyficznych aspektów transportu, Parlament Europejski i Rada, *stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą* i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów, ustanawiają:
  - a) wspólne reguły mające zastosowanie do transportu międzynarodowego wykonywanego z lub na terytorium Państwa Członkowskiego lub tranzytu przez terytorium jednej lub większej liczby Państw Członkowskich;
  - b) warunki dostępu przewoźników nie mających stałej siedziby w Państwie Członkowskim do transportu krajowego w Państwie Członkowskim;
  - c) środki pozwalające polepszyć bezpieczeństwo transportu;
  - d) wszelkie inne potrzebne przepisy.
2. Przy przyjmowaniu środków, o których mowa w ustępie 1, uwzględnia się przypadki, w których zastosowanie tych środków może poważnie wpływać na jakość życia i poziom zatrudnienia w pewnych regionach, jak również na funkcjonowanie infrastruktury transportowej.

Art. 91 TFUE przewiduje więc zwykłą procedurę ustawodawczą we wszystkich obszarach transportu lądowego. Poprzednie brzmienie tego przepisu, jako art. 71, było inne i było już omawiane w rozdziale historycznym. W nowym brzmieniu ust. 1 zmieniono sformułowanie „zgodnie z procedurą określoną w art. 251” na „zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą”, gdyż procedura przedstawiona obecnie w art. 295 (dawny art. 251) jest podstawową, powszechnie stosowaną procedurą, o czym świadczy ust. 1 tego artykułu: „W przypadku gdy w Traktatach czyni się odwołanie do zwykłej procedury ustawodawczej w celu przyjęcia aktu, stosowana jest następująca procedura”. Ponadto w ramach podmiotów, które stanowią o przyjęciu nowych aktów prawnych, dodano, obok Rady, Parlament Europejski<sup>479</sup>.

Kompletnej zmianie uległ ust. 2 tego artykułu. W poprzedniej wersji wprowadzał on wyjątek od zwykłej procedury ustawodawczej – mianowicie wymagał, aby w określonych sytuacjach Rada była zobowiązana podjąć decyzję nie większością kwalifikowaną lecz jednomyślnie. Było tak przy uchwalaniu przepisów „dotyczących systemu regulacji trans-

<sup>478</sup> M. M. Kenig-Witkowska (red.), *Prawo instytucjonalne Unii...*, op. cit., s. 230.

<sup>479</sup> A. M. Nesterowicz, *Komentarz do art. 91*, [w:] A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii...*, op. cit., tom 2, s. 151.

portu, których zastosowanie mogłoby poważnie wpłynąć na poziom życia i zatrudnienia w niektórych regionach, jak również na funkcjonowanie infrastruktury”. Wyjątek ten został zniesiony: obecnie na mocy art. 91 ust. 2 TFUE procedurę koodecyzji, wraz z wymogiem większości kwalifikowanej głosów w Radzie, stosuje się do wszystkich uchwalanych przepisów, również do takich, których zastosowanie może poważnie wpłynąć na jakość życia i poziom zatrudnienia lub funkcjonowanie infrastruktury transportowej<sup>480</sup>.

Zastosowanie procedury opisanej w art. 91 ust. 1 przewiduje również art. 95 TFUE stanowiący w ust. 1 i 2, że:

1. W odniesieniu do transportu wewnątrz Unii zakazana jest dyskryminacja polegająca na stosowaniu przez przewoźników względem tych samych towarów na tych samych połączeniach przewozowych różnych stawek i warunków transportu ze względu na kraj pochodzenia lub przeznaczenia produktów przewożonych.
2. Ustęp 1 nie wyklucza przyjęcia przez Parlament Europejski i Radę innych środków w zastosowaniu artykułu 91 ustęp 1.

Odniesienie do tej procedury znajduje się również w art. 100 (danym art. 80 TWE), który stanowi:

1. Postanowienia niniejszego tytułu stosują się do transportu kolejowego, drogowego i żeglugi śródlądowej.
2. Parlament Europejski i Rada, *stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą*, mogą ustanowić odpowiednie przepisy dotyczące transportu morskiego i lotniczego. Stanowią one po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów.

Art. 100 ust. 2 został zmieniony w stosunku do uprzedniego art. 90 ust. 2. Procedurę decyzji Rady większością kwalifikowaną zastąpiono odwołaniem się do zwykłej procedury ustawodawczej.

Szerokość zastosowania zwykłej procedury ustawodawczej pokazana jest na przykładzie pierwszego z cytowanych artykułów. Wymienia on konkretnie trzy dziedziny, w których zastosowanie procedury jest konieczne, tj.:

- a) wspólne reguły mające zastosowanie do transportu międzynarodowego wykonywanego z lub na terytorium Państwa Członkowskiego lub tranzytu przez terytorium jednej lub większej liczby Państw Członkowskich;
- b) warunki dostępu przewoźników nie mających stałej siedziby w Państwie Członkowskim do transportu krajowego w Państwie Członkowskim;
- c) środki pozwalające polepszyć bezpieczeństwo transportu;  
ale daje również szansę jej zastosowania właściwie w każdej innej sytuacji, jeżeli zachodzi potrzeba ustanowienia nowych przepisów:
- d) wszelkie inne potrzebne przepisy.

<sup>480</sup> *Ibidem*, s. 151.

Do czasu wejścia w życie traktatu z Maastricht prawodawstwo w zakresie transportu podlegało procedurze konsultacji. Następnie w prawie wszystkich aspektach wspólnej polityki transportu stosowana była procedura współpracy (procedura współdecyzji miała zastosowanie w ustanawianiu wytycznych dla TEN-T). Od Traktatu z Amsterdamu europejskie prawodawstwo w zakresie polityki transportowej (poza kilkoma wyjątkami) przyjmowane było w ramach procedury współdecyzji (obecnie w zwykłej procedurze ustawodawczej).

Specjalna procedura prawodawcza jest drugą, szczególną procedurą przyjmowania aktów prawodawczych i wbrew swojej nazwie jest to termin zbiorczy, obejmujący kilka różnych procedur, nazwanych w ten sposób w tekście traktatów. Polega na przyznaniu prymatu Radzie lub Parlamentowi w zakresie określania treści aktu prawodawczego<sup>481</sup>. Nie jest ona wyraźnie scharakteryzowana w traktatach, a ogólnym przepisem określającym przyjmowanie aktów ustawodawczych w tym trybie jest art. 289 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Możliwość skorzystania przez instytucje z tej procedury ograniczona jest do przypadków wyraźnie wskazanych w postanowieniach Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

Zgodnie z art. 289 TFUE procedura konsultacji jest specjalną procedurą ustawodawczą, w ramach której Parlament wydaje opinię na temat proponowanego aktu ustawodawczego przed jego przyjęciem przez Radę. Opinia Parlamentu jest też wymagana – w trybie procedury pozaustawodawczej – gdy przyjmowane są umowy międzynarodowe w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB). Procedura ta ma obecnie zastosowanie w ograniczonej liczbie dziedzin ustawodawczych, takich jak odstępstwa od zasad rynku wewnętrznego i prawo konkurencji. Jako procedura pozaustawodawcza jest stosowana w WPZiB.

W przypadkach, gdy zastosowanie ma procedura konsultacji, Rada konsultuje się z Parlamentem przed podjęciem decyzji w sprawie projektu Komisji i zapewnia uwzględnienie jego opinii. Rada nie jest prawnie zobowiązana do uwzględniania opinii Parlamentu, jednak zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości nie może podjąć decyzji bez otrzymania tej opinii.

Traktat z Lizbony uchylił procedurę konsultacji w brzmieniu nadanym w art. 252 TWE. Niemniej w wielu przypadkach stanowi on o przyjmowaniu przez Radę na wniosek Komisji i po konsultacji z PE oraz z innymi instytucjami (przykładowo z Trybunałem Obrachunkowym art. 322 TfUE) bez odwoływania się do specjalnej lub zwykłej procedury prawodawczej<sup>482</sup>. Akty przyjmowane w tym trybie dotyczą m.in.:

<sup>481</sup> A. Kuś (red.), *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2010, s. 219.

<sup>482</sup> J. Galster (red.), *Podstawy prawa Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, Toruń 2010, s. 342.

- polityki konkurencji – art. 103 ust. 1 i art. 109 TFUE,
- podejmowania środków w ramach polityki finansowej i zasad dostępu do infrastruktury finansowej Unii – art. 125 TFUE,
- uchwalania części przepisów określonych w Statucie EBC – art. 129 ust. 4 TFUE,
- i wreszcie również niektórych aspektów polityki transportowej, taką procedurę przewiduje m.in. art. 95 (dawny art. 75 TWE) stanowiący, iż:
  1. W odniesieniu do transportu wewnątrz Unii zakazana jest dyskryminacja polegająca na stosowaniu przez przewoźników względem tych samych towarów na tych samych połączeniach przewozowych różnych stawek i warunków transportu ze względu na kraj pochodzenia lub przeznaczenia produktów przewożonych.
  2. Ustęp 1 nie wyklucza przyjęcia przez Parlament Europejski i Radę innych środków w zastosowaniu artykułu 91 ustęp 1.
  3. *Rada ustanawia, na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim i Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, zasady wykonania postanowień ustępu 1.* Może ona zwłaszcza wydać przepisy niezbędne w celu umożliwienia instytucjom Unii zapewnienia zgodności z zasadami ustanowionymi w ustępie 1 i w celu zapewnienia pełnych korzyści użytkownikom.
  4. Komisja, z inicjatywy własnej lub na wniosek Państwa Członkowskiego, bada przypadki dyskryminacji określone w ustępie 1 i, po konsultacji z każdym zainteresowanym Państwem Członkowskim, podejmuje niezbędne decyzje, w ramach regulacji ustanowionej zgodnie z postanowieniami ustępu 3.

Wprawdzie niektórzy badacze problematyki, jak Małgorzata Anna Nesterowicz<sup>483</sup>, twierdzą, że artykuł ten stanowi o zwykłej procedurze ustawodawczej, to z poglądem tym autorka niniejszej rozprawy nie może się zgodzić, dzieląc w tym zakresie poglądy Jana Galstera i Marii Magdaleny Kenig-Witkowskiej<sup>484</sup>. Warto zauważyć, iż ta ostatnia nie wymienia tego artykułu wśród kompleksowego wyliczenia przypadków, kiedy to ma zastosowanie zwykła procedura ustawodawcza. W katalogu tym znajdują się jednak wskazane powyżej art. 91 ust. 1 TFUE oraz art. 100 ust. 2 TFUE<sup>485</sup>. Klasyfikuje ona przypadki, w których „Rada na wniosek Komisji i po Konsultacji w Parlamentem Europejskim i Komitetem Ekonomiczno-Społecznym” ustanawia akty prawne jako te podejmowane w ramach specjalnej procedury ustawodawczej (procedury konsultacji) nawet wtedy, gdy artykuł *expersis verbis* nie wskazuje na zastosowanie specjalnej procedury. Podobnie jak w art. 95 ust. 3, ma to miejsce na przykład w art. 109 czy 148 ust. 2 TFUE.

<sup>483</sup> M.A. Nesterowicz, *Komentarz do art. 95*, [w:] A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu...*, op. cit., t. 2, s. 167.

<sup>484</sup> J. Galster (red.), *Podstawy prawa Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 342.

<sup>485</sup> M.M. Kenig-Witkowska (red.), *Prawo instytucjonalne Unii...*, op. cit., s. 230–231.

## 5.6. Kontrola przestrzegania prawa w dziedzinie polityki transportowej Unii Europejskiej

W tej części pracy będzie przedstawiona problematyka kontroli przestrzegania prawa Unii Europejskiej przez państwa członkowskie w dziedzinie polityki transportowej. Założeniem niniejszego rozdziału nie jest kompleksowe opisanie procedury, a jedynie jej schematyczne przypomnienie, ułatwiające lekturę wybranych przez autorkę przykładów, stanowiących ciekawe problemy w kontekście stosowania i wdrażania unijnej polityki transportowej. Stąd też celowo krótki i rzeczowy opis kolejnych faz postępowania, z naciskiem na prezentację interesujących orzeczeń sądowych.

Cele Unii nie mogłyby być realizowane, jej działalność nie mogłaby być skutecznie prowadzona, a jednolite stosowanie wspólnych zasad nie mogłoby być zagwarantowane, gdyby państwa członkowskie nie przyczyniły się do tego poprzez ich własne wysiłki, nie przygotowały jej organizacji i nie zapewniły narzędzi niezbędnych do realizacji wspólnych celów<sup>486</sup>. To tu przygotowywano ramy regulacyjne na wypadek wszelkich sporów, a ustanowione procedury mają na celu zapewnienie przestrzegania traktatów przez państwa członkowskie. Procedury te realizowane są w znacznej mierze z inicjatywy i przy uczestnictwie instytucji Unii Europejskiej, w szczególności Komisji, właśnie w celu dokładnego zakotwiczenia tych procedur w systemie oraz dla umożliwienia jego funkcjonowania i prawidłowego działania<sup>487</sup>. Procedurami tymi są:

- skarga na naruszenie prawa Unii Europejskiej – (258–260 TFUE),
- skarga o stwierdzenie nieważności aktu prawa Unii Europejskiej – art. 263 TFUE,
- skarga na bezczynność – art. 265 TFUE,
- skargi odszkodowawcze – art. 268 TFUE. Najistotniejszą procedurą jest procedura wnoszenia skarg przez Komisję – ewentualnie przez państwo członkowskie (choć dużo rzadziej) – przeciwko państwom członkowskim na niewywiązywanie się przez nie z zobowiązań wynikających z prawa Unii Europejskiej. Procedura ta opisana jest szczegółowo w art. 258–260 TFUE.

W związku z faktem, iż funkcja kontrolna dotycząca przestrzegania traktatów przez państwa członkowskie wchodzi w skład głównych zadań Komisji i otrzymuje monity w formie skarg lub doniesień od innych podmiotów, procedura ta jest wszczynana w normalnym toku rzeczy. Oczywiście Komisja kontroluje nie tylko przestrzeganie zobowiązań wynikających z traktatów *sensu stricto*, ale również ze wszelkich aktów przyjętych przez instytucje oraz umów międzynarodowych przez nie zawartych.

<sup>486</sup> R. Adam, M. Safjan, A. Tizzano, *Zarys prawa Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer S.A., Warszawa 2014, s. 277.

<sup>487</sup> *Ibidem*, s. 276.





do Trybunału Sprawiedliwości skargę, żądając stwierdzenia, że Królestwo Belgii nie przyjmując przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do transpozycji Dyrektywy Komisji 2010/61/UE z dnia 2 września 2010 roku dostosowującej po raz pierwszy do postępu naukowo-technicznego załączniki do Dyrektywy 2008/68 WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie transportu lądowego towarów niebezpiecznych, a w każdym razie nie informując o nich Komisji, uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciąży na mocy art. 2 ust. 1 tej Dyrektywy. Zażądała też obciążenia Królestwa Belgii kosztami postępowania. Termin transpozycji Dyrektywy Komisji 2010/61/UE z dnia 2 września 2010 roku upłynął 30 czerwca 2011 roku. W dniu 26 września 2014 roku Komisja poinformowała Trybunał, że odstępuje od kierowanej skargi, albowiem w trakcie postępowania Belgia podjęła wszelkie niezbędne środki celem pełnej transpozycji dyrektywy. Sprawa została wykreślona z rejestru, niemniej Belgię obciążono kosztami postępowania. Wykreśleniem sprawy i umorzeniem postępowania zakończyła się też sprawa o sygn. C 169/13 Komisja przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej<sup>492</sup>. Komisja złożyła do Trybunału Sprawiedliwości skargę, żądając stwierdzenia, że nie przyjmując przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do zastosowania się do Dyrektywy 2002/15/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 2002 roku w sprawie organizacji czasu pracy osób wykonujących czynności w trasie w zakresie transportu drogowego w odniesieniu do kierowców pracujących na własny rachunek, a w każdym razie nie powiadamiając Komisji o takich przepisach, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 2 ust. 1 oraz art. 3 do 7 i 11 tej Dyrektywy. Oczywiście Komisja żądała także obciążenia Rzeczypospolitej Polskiej kosztami postępowania. Dyrektywa 2002/15/WE winna być stosowana do kierowców pracujących na własny rachunek od dnia 23 marca 2009 roku. Pismem złożonym w systemie e-Curia w dniu 23 lipca 2013 roku Komisja poinformowała Trybunał zgodnie z art. 148 regulaminu postępowania o cofnięciu skargi i wniosła na podstawie art. 141 § 2 regulaminu postępowania o obciążenie Rzeczypospolitej Polskiej kosztami postępowania. W niniejszej sprawie skarga Komisji, a następnie jej cofnięcie, były spowodowane zachowaniem Rzeczypospolitej Polskiej, która podjęła działania niezbędne w celu wywiązania się ze swoich zobowiązań dopiero po wniesieniu skargi. Polskę obciążono również kosztami postępowania.

Jeżeli natomiast odmiennie niż we wskazanych wyżej przykładach w wyznaczonym terminie państwo członkowskie nie zajmuje stanowiska lub przedstawia Komisji

<sup>492</sup> Oficjalna strona internetowa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej: <http://curia.europa.eu/juris/fiche.jsf?id=C%3B169%3B13%3BRD%3B1%3BP%3B1%3BC2013%2F0169%2FR&pro=&lgrc=pl&nat=or&oqp=&dates=&lg=&language=pl&jur=C%2CT%2CF&cit=none%252CC%252CCR%-252C2008E%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&td=%3BALL&pcs=Oor&avg=&mat=TRAN%252Cor&parties=Komisja&jge=&for=-&cid=112695> [dostęp: 2.09.2015].

Europejskiej swoje argumenty, pozostając z nią w sporze, to Komisja może kontynuować postępowanie i skierować do państwa członkowskiego drugi oficjalny dokument zwany „uzasadnioną opinią”. W uzasadnionej opinii Komisja Europejska wskazuje precyzyjnie, na czym polega naruszenie, oraz ponownie wyznacza termin, w którym powinno nastąpić usunięcie tego naruszenia. Uzasadniona opinia jest ostatnim dokumentem, jaki Komisja kieruje do państwa członkowskiego. Ten fragment postępowania ma na celu umożliwienie zainteresowanemu państwu członkowskiemu wypełnienia ciężących na nim zobowiązań oraz skuteczne wysunięcie argumentów na swoją obronę wobec zarzutów sformułowanych przez Komisję<sup>493</sup>.

Przepisy traktatowe nie określają żadnego terminu wiążącego Komisję w przedmiocie wniesienia skargi do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej przeciwko państwu członkowskiemu. Komisja może więc odczekać określony przez siebie czas lub w ogóle zaniechać wniesienia skargi. Niemniej skarga Komisji może być przyjęta przez Trybunał Sprawiedliwości, jedynie gdy faza poprzedzająca jej wniesienie została wykonana prawidłowo i w pełni.

W sytuacji, gdy Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej stwierdzi, że państwo członkowskie uchybiło jednemu ze zobowiązań ciężących na nim na mocy traktatów, zostaje wydany wyrok. Państwo jest wtedy zobowiązane do podjęcia niezbędnych środków, które zapewnią wykonanie wyroku Trybunału Sprawiedliwości, jednak obowiązek ten wynika bezpośrednio z przepisów traktatowych, nie zaś z treści wyroku.

Decyzja w sprawie środków i sposobu zapewnienia wykonania wyroku należy więc do państwa członkowskiego. Swoboda państw członkowskich w wyborze środków nie umniejsza jednak ciężącego na nich obowiązku zapewnienia ze skutkiem natychmiastowym pełnego przestrzegania wyroku. Braki w tym zakresie mogą powodować złożenie przez Komisję nowej skargi do Trybunału Sprawiedliwości, dotyczącej naruszenia obowiązku wykonania wyroku.

Przykładowo, decyzję potwierdzającą uchybienie przez państwo wobec zobowiązań traktatowych w dziedzinie transportu podjął Trybunał Sprawiedliwości w sprawie o sygn. akt C-277/13 Komisja Europejska przeciwko Portugalii<sup>494</sup>. Trybunał stwierdził, że poprzez brak przyjęcia niezbędnych środków w celu ustanowienia procedury wyboru podmiotów upoważnionych do świadczenia usług obsługi naziemnej w zakresie obsługi bagażowej, obsługi ramp oraz ładunku i poczty w portach lotniczych w Lizbonie, Porto i Faro, zgodnie z art. 11 Dyrektywy Rady 96/67/WE z dnia 15 października 1996 roku w sprawie dostępu do rynku usług obsługi naziemnej w portach lotniczych Wspólnoty (Dz.U. L 272, s. 36), Republika Portugalska uchybiła zobowiązaniom, jakie na niej ciążyą na mocy tego artykułu.

<sup>493</sup> M. Muszyński, D. E. Harasimiuk, M. Kozak, *Unia Europejska...*, *op. cit.*, s. 232.

<sup>494</sup> Oficjalna strona internetowa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=157514&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=112695> [dostęp: 1.09.2015].

Wyrokiem zakończyła się również sprawa o sygn. C-90/12 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej<sup>495</sup>. Przedmiotem postępowania było uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego, tj. naruszenie art. 5 i 6 rozporządzenia (WE) nr 847/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 roku w sprawie negocjacji i wykonania umów dotyczących usług lotniczych między państwami członkowskimi a państwami trzecimi (Dz.U. L 157, s. 7 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 7, t. 8, s. 193), a więc ciążący na państwach członkowskich obowiązek podziału praw przewozowych między kwalifikujących się wspólnotowych przewoźników lotniczych na podstawie niedyskryminacyjnej i przejrzystej procedury oraz obowiązek bezzwłocznego poinformowania Komisji o rzeczonych procedurze. Wyrokiem z dnia 7 listopada 2013 roku Trybunał stwierdził, że nie podejmując środków niezbędnych do zastosowania się do art. 5 i 6 rozporządzenia (WE) nr 847/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 roku w sprawie negocjacji i wykonania umów dotyczących usług lotniczych między państwami członkowskimi a państwami trzecimi, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na podstawie tych artykułów wspomnianego rozporządzenia. Rzeczpospolita Polska została obciążona kosztami postępowania.

Jak wyżej wspomniano, istnieje możliwość wniesienia skargi również przez inne państwo członkowskie, ale zanim skarga taka zostanie wniesiona, państwo musi przedstawić sprawę Komisji, która prowadzi postępowanie zbliżone do wyżej opisanego, które kończy się wydaniem umotywowanej opinii. Jednakże z uwagi na fakt, że państwa obawiają się występować przeciwko sobie, regulacja ta nie jest powszechnie stosowana.

Jak wynika z rocznego sprawozdania Komisji z kontroli stosowania prawa Unii Europejskiej z 2012 roku<sup>496</sup>, statystycznie rzecz ujmując, kwestia niewywiązywania się państw członkowskich ze zobowiązań unijnych wygląda następująco. Najwięcej wszczętych w 2012 roku postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z powodu opóźnień w transpozycji dotyczyło następujących czterech obszarów polityki: transportu (115 postępowań), zdrowia i konsumentów (108), środowiska (63) oraz rynku wewnętrznego i usług (53). Aż 20 postępowań dotyczyło dyrektywy w sprawie inteligentnych systemów transportowych w obszarze transportu drogowego<sup>497</sup>. W 2012 roku w odpowiedzi na pisemne pytania Parlamentu wszczęto w ramach platformy EU PILOT

<sup>495</sup> Oficjalna strona internetowa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej: [http://curia.europa.eu/juris/fiche.jsf?id=C%3B90%3B12%3BRD%3B1%3BP%3B1%3BC2012%2F0090%2FJ&pro=&lgrec=pl&nat=or&oqp=&dates=&lg=&language=pl&jur=C%2CT%2CF&cit=none%252CC%252CCJ%252CCR%252C2008E%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Cfalse%252Cfalse%252Cfalse&td=%3BALL&pcs=Oor&avg=&mat=TRAN%252Cor&parties=Komisja&jge=&for=&cid=122351](http://curia.europa.eu/juris/fiche.jsf?id=C%3B90%3B12%3BRD%3B1%3BP%3B1%3BC2012%2F0090%2FJ&pro=&lgrec=pl&nat=or&oqp=&dates=&lg=&language=pl&jur=C%2CT%2CF&cit=none%252CC%252CCJ%252CCR%252C2008E%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Cfalse%252Cfalse%252Cfalse&td=%3BALL&pcs=Oor&avg=&mat=TRAN%252Cor&parties=Komisja&jge=&for=&cid=122351) [dostęp: 2.09.2015].

<sup>496</sup> Bruksela, 22.10.2013, COM (2013) 726, wersja ostateczna, źródło: [www.eur-lex.eu](http://www.eur-lex.eu).

<sup>497</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/40/UE z dnia 7 lipca 2010 r. w sprawie ram wdrażania inteligentnych systemów transportowych w obszarze transportu drogowego oraz interfejsów z innymi rodzajami transportu, Dz.U. L 207, 6.08.2010.

dwie sprawy w obszarze rolnictwa, dwie w obszarze rynku wewnętrznego i trzy w obszarze transportu. Z inicjatywy własnej Komisji w 2012 roku wszczęto 791 dochodzeń. Najwięcej potencjalnych nieprawidłowości stwierdzono w trzech obszarach polityki: środowisko (386), rynek wewnętrzny i usługi (196) oraz właśnie transport (164). Nieprawidłowości te dotyczyły przede wszystkim następujących państw członkowskich: Francji, Hiszpanii i Włoch (odpowiednio: 112, 110 i 107 nowych spraw).

Jeżeli chodzi o rok 2013<sup>498</sup>, to podobnie jak w roku 2012 większość naruszeń (62% wszystkich spraw)<sup>499</sup> dotyczyło zgodności z prawem UE w dziedzinie ochrony środowiska, podatków, transportu, rynku wewnętrznego i usług. Zostało wszczętych 36 nowych postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z powodu opóźnień w transpozycji w dziedzinie transportu. W 2013 roku obywatele, przedsiębiorstwa i organizacje aktywnie zgłaszali potencjalne naruszenia prawa UE. Komisja otrzymała wiele nowych skarg (łącznie 3505), w związku z którymi wystosowała m.in. do Austrii wezwanie do usunięcia uchybienia dotyczącego ewentualnego naruszenia zasady niedyskryminacji przy ustalaniu stawek opłat za przejazd przez tunel Felbertauern. Niezależnie od działań w związku ze skargami Komisja badała prawidłowe wdrażanie prawa Unii Europejskiej z własnej inicjatywy. W 2013 roku wszczęto 1023 dochodzenia (w 2012 roku było ich 791). Najwięcej potencjalnych naruszeń stwierdzono w trzech obszarach polityki: transport, środowisko i sprawiedliwość (odpowiednio: 256, 199 i 144 nowych spraw w ramach EU PILOT). Sprawy te dotyczyły głównie Włoch, Grecji i Hiszpanii. W 2013 roku 396 spraw w ramach EU PILOT było przedmiotem działań następczych w postaci formalnego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego (w 2012 roku takich spraw było 334). Objęły one: 79 spraw z dziedziny transportu, 71 z dziedziny środowiska i 50 z dziedziny podatków i unii celnej. Najwięcej postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego związanych ze sprawami w ramach EU PILOT wszczęto przeciwko Hiszpanii, Włochom i Francji (odpowiednio: 34, 33 i 32 sprawy). W 2013 roku 1462 spraw w ramach EU PILOT było nadal w toku, w tym 200 dotyczących transportu. W roku 2013 zostało zamkniętych łącznie 731 spraw o uchybienie, zanim Trybunał Sprawiedliwości wydał wyrok na podstawie art. 258 TFUE, zgodnie z którym dane państwa członkowskie wykazały zgodność swoich działań z przepisami. W tym samym roku Trybunał wydał 52 wyroki na mocy art. 258 TFUE, przy czym 31 wyroków (59,6%) zapadło na korzyść Komisji. Większość wydanych przez Trybunał Sprawiedliwości dotyczyło Francji (8: z których 2 były na korzyść państwa członkowskiego), Polski (6/2), Hiszpanii (5/0), Włoch, Irlandii i Holandii (odpowiednio 4/1, 4/1

<sup>498</sup> Sprawozdanie Komisji, 31 sprawozdanie roczne z kontroli stosowania prawa UE za 2013 r., Bruksela 1.10.2014, COM (2014) 612, wersja ostateczna, źródło: [www.eur-lex.eu](http://www.eur-lex.eu).

<sup>499</sup> Oficjalna strona internetowa Unii Europejskiej: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-1072\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1072_pl.htm) [dostęp: 1.01.2015].

oraz 4/2). Najwięcej wyroków w 2013 roku Trybunał Sprawiedliwości wydał w trzech obszarach polityki: podatki (24), transport (11) oraz środowisko (7).

Podobnie jak w 2013 roku, również w kolejnym – środowisko, transport (223 postępowania), a także rynek wewnętrzny i usługi były obszarami polityki, w których najczęściej dochodziło do wszczęcia formalnych postępowań w sprawie uchybienia<sup>500</sup>. Jeżeli chodzi o sprawy wszczynane z własnej inicjatywy Komisji, to najczęściej potencjalnych naruszeń stwierdzono w trzech obszarach polityki: środowisko, energia, mobilność/transport (odpowiednio 151, 115 i 115 nowych spraw EU PILOT). Sprawy te dotyczyły głównie Włoch, Hiszpanii i Niemiec (odpowiednio 59, 47 i 42 nowe sprawy EU PILOT). W związku z wpływającymi skargami i petycjami Komisja rozpoczęła dialog z Irlandią, Włochami i Hiszpanią w czterech przypadkach dotyczących dyskryminacyjnych opłat za transport lokalny, prawa jazdy dla osób niepełnosprawnych, wymogów dotyczących prowadzenia działalności w zakresie drogowego transportu pasażerskiego oraz transportu uczniów.

Na koniec 2014 roku w toku było 1348 spraw EU PILOT. Na koniec 2014 roku większość spraw EU PILOT w toku dotyczyła Włoch (139), Hiszpanii (91), Grecji i Polski (po 73). Głównym obszarem polityki, którego dotyczyły te sprawy, było nadal środowisko (390 spraw w toku), a w dalszej kolejności także obszar sprawiedliwości (157) oraz mobilność i transport (157). Ponadto w tym samym roku Komisja skierowała do państw członkowskich 256 uzasadnionych opinii. Najwięcej uzasadnionych opinii otrzymały Włochy (20), Rumunia (17), Hiszpania, Słowenia, Grecja i Polska (po 14). Uzasadnione opinie dotyczyły najczęściej obszaru środowiska, mobilności i transportu oraz rynku wewnętrznego i usług (odpowiednio 60, 44 i 35). Na koniec 2014 roku toczyło się nadal 61 postępowań w sprawie naruszenia po wydaniu przez Trybunał orzeczenia, ponieważ Komisja uznała, że zainteresowane państwa członkowskie nie zastosowały się jeszcze do wyroków wydanych na podstawie art. 258 TFUE. Większość tych przypadków dotyczyła Hiszpanii (8), Polski (7), Grecji (6) – w takich dziedzinach, jak środowisko (19), podatki i unia celna (14), transport (6) oraz ochrona zdrowia i konsumentów (6).

Jak wynika z powyższych wyliczeń, transport jest dziedziną gospodarki, w której państwa członkowskie nie najlepiej radzą sobie z wypełnianiem postanowień traktatowych. Z jednej strony badania literatury i orzecznictwa prowadzone przez autorkę niniejszej rozprawy wskazują, że uchybienia te spowodowane są odwlekaniami ze względów ekonomicznych i politycznych dostosowania przepisów krajowych porządków prawnych do prawa Unijnego, z drugiej zaś wynikają z mnogości pojawiających się aktów prawa wtórnego, jednocześnie bardzo ze sobą powiązanych, a w konsekwencji wymagających niejednokrotnie fundamentalnych zmian w ustawodawstwie krajowym.

<sup>500</sup> Sprawozdanie Komisji – Kontrola Stosowania Prawa Unii Europejskiej, sprawozdanie roczne za 2014 r., Bruksela 9.07.2015, COM (2015) 329, wersja ostateczna, źródło: [www.eur-lex.eu](http://www.eur-lex.eu).



Reakcją państwa członkowskiego na działanie organów Unii Europejskiej mogą być natomiast skargi o stwierdzenie nieważności aktu prawa. Jej celem jest kontrola legalności aktów prawnych wydawanych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii Europejskiej i wyeliminowanie tych spośród nich, które naruszają prawo unijne<sup>501</sup>. Należy podkreślić, że kontrola legalizmu prawa unijnego jest również przedmiotem odeśnięcia wstępnego wnoszonego przez sąd krajowy w trybie art. 276 TFUE o odniesieniu do wątpliwości co do ważności przepisu unijnego w konkretnej sprawie<sup>502</sup>. Różnica pomiędzy postępowaniem prejudycjalnym a postępowaniem prowadzonym na podstawie art. 263 TFUE polega jednak na tym, że w tym pierwszym trybie wyrok Trybunału nie prowadzi do pozbawienia aktu mocy prawnej, tylko pozwala sądowi krajowemu nie zastosować go w konkretnym rozstrzyganym przypadku. Ponadto postępowanie w sprawie orzeczeń wstępnych może ochronić jednostki w sytuacji, gdy nie przysługuje im skarga o stwierdzenie nieważności aktu prawa Unii Europejskiej<sup>503</sup>. Art. 256 TFUE wskazuje, że sąd (sąd pierwszej instancji) jest właściwy do rozpoznania w pierwszej instancji skarg z art. 263 TFUE, z wyjątkiem tych, w odniesieniu do których właściwe są sądy wyspecjalizowane, oraz tych, które są zastrzeżone na mocy Statutu<sup>504</sup> dla Trybunału, a są nimi m.in. te wnoszone przez państwa członkowskie przeciwko aktom lub zaniechaniom Parlamentu i Rady z pewnymi wyjątkami, te wnoszone przez państwa członkowskie przeciwko aktom lub zaniechaniom Komisji bądź Banku Centralnego. Wyróżniamy trzy grupy podmiotów uprawnionych do wnoszenia skarg. Termin na wniesienie skargi wynosi dwa miesiące od dnia publikacji aktu lub zawiadomienia o nim powoda, a w braku takiego zawiadomienia od dnia, w którym otrzymał on o nim wiadomość. W swoim orzeczeniu sąd unijny, uznając skargę za zasadną, stwierdza nieważność danego aktu prawnego lub jego części. Taki wyrok ma charakter *erga omnes* i działa *ex tunc*<sup>505</sup>.

Przykładowo, w oparciu o art. 263 TFUE toczyła się sprawa o sygnaturze C 121/14<sup>506</sup>, w której Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej wystąpiło przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej, popieranym przez Komisję Europejską, które to państwa w swojej skardze żądały stwierdzenia na podstawie art. 263 TFUE nieważności art. 29 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1316/2013 z dnia 11 grudnia 2013 roku ustanawiającego instrument „Łącząc Europę”, zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 913/2010 i uchylającego rozporządzenia (WE) nr 680/2007

<sup>501</sup> J. Maliszewska-Nienartowicz, *System instytucjonalny i prawny Unii Europejskiej*, „Atelier” Margita Grabowska, Toruń 2010, s. 384.

<sup>502</sup> C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe...*, *op. cit.*, s. 749.

<sup>503</sup> J. Maliszewska-Nienartowicz, *System instytucjonalny...*, *op. cit.*, s. 385.

<sup>504</sup> Art. 51 Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, źródło: [www.eur-lex.eu](http://www.eur-lex.eu).

<sup>505</sup> C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe...*, *op. cit.*, s. 761.

<sup>506</sup> Wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 12 listopada 2015 r., sprawa C 121/14, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej.



i (WE) nr 67/2010 (Dz.U. L 348, s. 129), oraz załącznika II do tego aktu (zwanymi dalej „zaskarżonymi przepisami”).

Art. 265 TFUE przewiduje zaś możliwość wniesienia skargi na naruszenie prawa Unii Europejskiej, które polega na bezczynności danej instytucji. Celem tego postępowania jest stwierdzenie, że doszło do sprzecznego z prawem zaniechania i przymuszenia instytucji do działania. Istnieje kilka kategorii podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi i są nimi państwa członkowskie, instytucje Unii Europejskiej, osoby fizyczne i prawne (tu istnieją pewne ograniczenia). Bierną legitymację procesową posiadają instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii Europejskiej tworzące prawo. W orzecznictwie podkreśla się, że „warunkiem skargi na bezczynność organu jest ustalenie, że instytucja miała obowiązek działania, a zatem jego zaniechanie jest sprzeczne z Traktatem”<sup>507</sup>. Należy również uznać, że skoro obowiązek przyjęcia aktu prawnego przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii Europejskiej może wynikać również z przepisów prawa wtórnego, zasad ogólnych prawa, czy umów międzynarodowych, to także te przepisy lub zasady należy mieć na uwadze w przypadku badania bezczynności organu<sup>508</sup>.

Przykładem sprawy opartej m.in. na zarzucie z art. 265 TFUE, a związanej bezpośrednio z transportem, była sprawa z powództwa Heli-Flight GmbH & Co. KG z siedzibą w Reichelsheim (Niemcy) przeciwko Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA)<sup>509</sup>, rozpoznawana przez sąd (izba ósma). Wnoszącym sprawę w tym przypadku była osoba prawna, a pozwaną – agencja europejska. Sprawa dotyczyła wydania przez EASA decyzji odmownej w odniesieniu do zatwierdzenia warunków lotu helikoptera typu Robinson R66. W dniu 11 grudnia 2014 roku sąd wyrokiem oddalił skargę, wskazując, iż pomimo, że z art. 50 ust. 1 rozporządzenia nr 216/2008 ze zmianami wynika, że przeciwko EASA można wnieść skargę na bezczynność, jednakże tę można złożyć wyłącznie na warunkach przewidzianych w prawie pierwotnym, w niniejszym przypadku w art. 265 TFUE, którego akapity drugi i trzeci stanowią, że skarga na bezczynność może być wniesiona przez osobę fizyczną lub prawną, pod warunkiem że dany organ został uprzednio wezwany do działania przez tę osobę, a niemiecki koncern przedmiotowego, koniecznego wezwania nie złożył.

Prawo unijne przewidziało również możliwość wniesienia tzw. skargi odszkodowawczej na podstawie art. 268 TFUE. Skarga odszkodowawcza ma charakter autonomiczny i pełni szczególną rolę w systemie środków prawnych przewidzianych prawem UE. Co do

<sup>507</sup> Tak sąd w orzeczeniu z 27 października 1994 r. w sprawie *Ladbroke Racing Ltd v. Komisja WE*, T-32/93, ECR 1994, s. II-1015.

<sup>508</sup> A. Wróbel (red.), *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej)*, Zakamycze 2004, s. 175.

<sup>509</sup> Wyrok z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie o sygn. T-102/13, *Heli-Flight GmbH & Co. KG, z siedzibą w Reichelsheim (Niemcy), przeciwko Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA)*, źródło: [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu).

zasady niedopuszczalność skargi o stwierdzenie nieważności aktu prawnego nie oznacza, że skarga jest wyłączona z powodu poniesionej w związku z przyjęciem konkretnego aktu szkody<sup>510</sup>. Skarga odszkodowawcza obejmuje także szkody wywołane przez sprzeczne z prawem ogólne akty prawa wtórnego, a więc również rozporządzenia i dyrektywy, przeciwko którym podmiotom prywatnym nie przysługuje żadnej środek prawny. Legitymacje do wniesienia skargi mają osoby fizyczne i prawne, a więc również jednostki samorządu terytorialnego. Nie można, teoretycznie, wykluczyć także skargi państw członkowskich. Legitymacja bierna przysługuje instytucjom, wymienionym w art. 13 ust. 1 TFUE oraz ich funkcjonariuszom. Nie można jej wnieść przeciwko organom Unii. Wyrok ma charakter konstytutywny, albowiem przyznaje jednostce odpowiednie odszkodowanie, obejmujące zarówno rzeczywistą szkodę, utracone korzyści, jak i odsetki.

### **5.7. Procedury konsultacyjne a polityka transportowa Unii Europejskiej**

Z punktu widzenia polityki transportowej należy wspomnieć o dwóch ważnych procedurach. Pierwszą z nich jest procedura konsultacji z Komitetem Regionów, będąca obecnie obowiązkiem w odniesieniu do całego prawodawstwa Unii Europejskiej w dziedzinach, takich jak: spójność terytorialna, społeczna i gospodarcza; sieci transeuropejskie; transport, telekomunikacja i energia; zdrowie publiczne; edukacja i młodzież; kultura; zatrudnienie; polityka społeczna; środowisko; kształcenie zawodowe; zmiany klimatu i usługi świadczone w interesie ogólnym. Drugą zaś jest procedura konsultacji z parlamentami narodowymi. Traktat z Lizbony potwierdza i wzmacnia znaczenie parlamentów krajowych, które – przy pełnym poszanowaniu dla roli instytucji europejskich – będą mogły w większym stopniu uczestniczyć w pracach Unii. W nowym zapisie traktatu w sposób wyraźny ujęto prawa i obowiązki parlamentów narodowych w kontekście Unii – zarówno w zakresie dostępu do informacji, kontroli stosowania zasady pomocniczości, mechanizmów oceny w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, jak i modyfikacji traktatów. Przede wszystkim rozszerzono i zmieniono mechanizm informowania parlamentów krajowych. Obecnie dokumenty konsultacyjne (zielone, białe księgi, komunikaty, projekty aktów prawnych, roczny program prac legislacyjnych, wszelkie inne dokumenty dotyczące planowania legislacyjnego lub strategii politycznej, porządki dzienne posiedzeń Rady i protokoły z posiedzeń, na których rozpatrywano trzy projekty aktów prawnych oraz roczne sprawozdania Trybunału Obrachunkowego) są przekazywane bezpośrednio tym parlamentom. Ustanowiono też system monitorowania przestrzegania zasady pomocniczości przy formułowaniu projektów aktów prawnych. Co za tym idzie,

<sup>510</sup> Tak na przykład sąd w orzeczeniu z 24.09.1996 r. w sprawie *Société Louis dreyfus & Cie v. Komisja WE*, T-485/93, ECR 1996, s. II-1101.

w protokole nr 2, w sprawie stosowania zasady proporcjonalności i pomocniczości, ustanawia mechanizm monitorowania przestrzegania zasady pomocniczości. Przy formułowaniu projektów aktów prawnych, sformułowano zasadę, że Unia podejmuje działania jedynie wówczas, gdy są one skuteczniejsze od działań podejmowanych na szczeblu krajowym (z wyjątkiem spraw pozostających wyłącznie w jej gestii). Protokół stanowi, że każdy projekt aktu prawnego podlega ocenie parlamentów narodowych co do jego zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności<sup>511</sup>. Parlament krajowy ma osiem tygodni na przygotowanie uzasadnionej opinii zawierającej powody, dla których uznaje on, że dany projekt nie jest zgodny z zasadą pomocniczości. Wystarczy, że uzasadnione opinie o niezgodności projektu aktu prawnego z zasadą pomocniczości stanowiąc będą co najmniej jedną trzecią głosów przyznanych parlamentom krajowym (próg ten wynosi jedną czwartą w przypadku projektu aktu prawnego dotyczącego przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości), by projekt ten został poddany ponownej analizie. Po jej przeprowadzeniu, instytucja będąca autorem projektu może postanowić o jego podtrzymaniu, zmianie lub wycofaniu.

Tak też w 2012 roku w obszarze transportu parlamenty narodowe przedstawiły uzasadnione opinie dotyczące poszanowania zasady pomocniczości, m.in. co do inicjatywy Komisji: „Udzielanie zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych” COM (2011) 895. W 2013 roku, podobnie jak w 2012, znalazły się opinie dotyczące kwestii mobilności i transportu. Dokumenty Komisji w dziedzinie transportu, których dotyczyła największa liczba opinii otrzymanych przez Komisję, to:

- wniosek dotyczący rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 w odniesieniu do otwarcia rynku krajowych usług kolejowego transportu pasażerskiego COM (2013) 2837<sup>512</sup>,
- wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego ramy w zakresie dostępu do rynku usług portowych oraz przejrzystości finansowej portów COM (2013) 296<sup>513</sup>.

Celem wniosku dotyczącego rozporządzenia ustanawiającego ramy w zakresie dostępu do rynku usług portowych oraz przejrzystości finansowej portów była poprawa funkcjonowania portów i wychodzących z nich połączeń transportowych w portach morskich transeuropejskiej sieci transportowej. Zaproponowane ramy prawne przyczyniłyby się do stworzenia rzeczywiście równych warunków działania i zapewniłyby większą pewność prawa operatorom portów i inwestorom. We wniosku określono przejrzyste

<sup>511</sup> Kancelaria Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Stosunki Parlamentu Europejskiego z parlamentami narodowymi w UE, sprawozdanie 51/2009, Bruksela 5.11.2009.

<sup>512</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70, Dz.U. L 315, 3.12.2007.

<sup>513</sup> Źródło: [www.eur-lex.eu](http://www.eur-lex.eu)

i otwarte procedury wyznaczania dostawców usług portowych, przepisy służące zapobieganiu możliwym nadużyciom związanym z cenami ze strony operatorów posiadających wyłączne prawa i przepisy gwarantujące przejrzystość korzystania z funduszy publicznych. Parlamenti narodowe wydały siedem uzasadnionych opinii. Ponadto kolejne trzy izby przesłały opinie w ramach dialogu politycznego, w których nie uznano wniosku za niezgodny z zasadą pomocniczości. Niektóre parlamenti narodowe twierdziły, że cele wniosku można byłoby lepiej osiągnąć poprzez prawo miękkie lub w drodze dyrektywy. Inne krytykowały to, że państwa członkowskie straciłyby swoje prawa i możliwości dalszego regulowania swojego sektora portowego poprzez krajowe akty prawne, jak również to, że zaproponowane rozporządzenie przyniosłoby efekty odwrotne do zamierzonych w odniesieniu do wyników gospodarek i infrastruktury przedmiotowych obszarów. W swojej odpowiedzi Komisja stwierdziła, że wniosek w sprawie rozporządzenia dotyczy tylko portów będących częścią transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T), które Parlament Europejski i Rada uważają za istotne dla rynku wewnętrznego i spójności terytorialnej UE w kontekście rozporządzenia (UE) nr 1315/2013 w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej<sup>514</sup>. Rozporządzenie tworzy ramy z istniejących zasad zawartych w Traktacie, które już mają zastosowanie do sektora portów, poprzez wprowadzenie dwóch podstawowych zbiorów przepisów: niedyskryminujących i przejrzystych warunków dostępu do rynku dla dostawców usług portowych oraz poszanowania przepisów w zakresie przejrzystości finansowej przy korzystaniu z funduszy publicznych w portach<sup>515</sup>. Komisja podkreśliła, że jej intencją było, aby przepisy tego rozporządzenia pozostały neutralne względem wewnętrznej organizacji systemów portowych w państwach członkowskich. W odniesieniu do wyboru instrumentu prawnego Komisja podkreśliła, że wybrała rozporządzenie zamiast dyrektywy, ponieważ jednym z głównych celów wniosku było zapewnienie równych warunków działania, co wymaga jednolitego wdrożenia kilku istotnych przepisów. Ponadto Komisja zapewniła, że rozporządzenie pozostawi państwom członkowskim niezbędną elastyczność, aby mogły one uwzględnić szczególne okoliczności, oraz że państwa członkowskie zachowają prawo wyboru pomiędzy różnymi formami dostępu do rynku. Nie byłyby na przykład zmuszone do otwarcia na usługi konkurencji, które zgodnie z wyborem dokonany przez te państwa powinny pozostać uregulowane należycie uzasadnionymi względami interesu publicznego. Komisja podkreśliła ponadto, że przyciąganie inwestorów wymaga niezakłó-

<sup>514</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1315/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej i uchylające decyzję nr 661/2010/UE. Tekst mający znaczenie dla EOG, Dz.U. L 348, 20.12.2013.

<sup>515</sup> Sprawozdanie Komisji, Sprawozdanie roczne za 2013 r. w sprawie pomocniczości i proporcjonalności, Bruksela 8.05.2014., dostępne na oficjalnej stronie internetowej Parlamentu Europejskiego: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/documents/com/com\\_com\(2014\)0506\\_/com\\_com\(2014\)0506\\_pl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com(2014)0506_/com_com(2014)0506_pl.pdf) [dostęp: 16.06.2016].

conej konkurencji pomiędzy portami objętymi TEN-T, w szczególności tymi położonymi w różnych państwach członkowskich, czego zdaniem Komisji państwa członkowskie nie są w stanie osiągnąć samodzielnie.

Analizując liczbę opinii otrzymanych przez Komisję w 2013 roku w podziale na kierujące służby Komisji (dialog polityczny oraz mechanizm kontroli zasady pomocniczości), można zauważyć, że Dyrekcja Generalna ds. Mobilności i Transportu otrzymała aż 61 opinii, co uplasowało ją na trzecim miejscu pod względem napływu wniosków, tuż za Dyrekcją Generalną ds. Sprawiedliwości oraz Dyrekcją Generalną ds. Rynku Wewnętrznego i Usług<sup>516</sup>.

---

<sup>516</sup> Sprawozdanie Komisji, 31 sprawozdanie roczne z kontroli stosowania..., *op. cit.*

### **POLITYKA TRANSPORTOWA UNII EUROPEJSKIEJ. PROBLEMY PRAWNE PRAKTYKI**

Problemy prawne do czasu ich rozwiązania mają to do siebie, że są postrzegane z różnych perspektyw, i zdarza się, że coś, co dotyczy tych samych faktów, bywa różnie widziane przez różne podmioty. Dopiero po oficjalnym rozstrzygnięciu sposób postrzegania problemu jest wiążący. Polityka transportowa Unii Europejskiej obfituje w problemy, jednakże o większości z nich dowiadujemy się dopiero na etapie ich rozstrzygania i podejmowania wiążących decyzji przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W niniejszym rozdziale autorka chciałaby skupić się nie na tych problemach już rozwiązanych, które rozstrzygnięto albo dzięki wprowadzeniu odpowiedniego prawodawstwa, albo po prostu znalazły one swój finał na wokandzie, ale na tych, które oficjalnego rozstrzygnięcia jeszcze nie znalazły.

W polityce transportowej Unii Europejskiej bywają problemy „przewlekłe” i te „nagłe”, które są niczym stany zapalne wybuchające w związku z nagłymi wydarzeniami. Często o problemach przewlekłych mówi się zdecydowanie mniej, albowiem nie budzą one tylu emocji, a sytuacja niejednokrotnie zostaje rozwiązana poprzez przyjęcie konkretnego postępowania i zasady tzw. milczącej zgody.

Aby uchwycić rozwój polityki transportowej Unii Europejskiej, a co za tym idzie również jej prawa w tej dziedzinie, należy przeanalizować problemy tej polityki – zarówno te dotychczas nie rozwiązane, te w trakcie załatwiania, jak i te, które trafiły już na wokandę, ale nie zostały jeszcze rozstrzygnięte. Problemy te mogą być widziane z trzech głównych perspektyw, którym autorka niniejszej rozprawy chciałaby się bliżej przyjrzeć. Są to perspektywy:

- a) instytucji i organów Unii Europejskiej,
- b) krajowa, tj. perspektywa krajów członkowskich,
- c) perspektywa zewnętrzna, tj. perspektywa krajów i organizacji spoza Unii Europejskiej.



Ogląd praktyki poprzez pryzmat tych perspektyw pozwoli sklasyfikować część problemów jako:

- a) uniwersalne (widziane z każdej perspektywy, dotyczące każdego z trzech kręgów wyżej wymienionych podmiotów), np. problemy związane z ochroną środowiska; bezpieczeństwem pasażerów,
- b) ściśle krajowe, np. problemy gospodarcze,
- c) ściśle unijne, np. problemy z egzekwowaniem stosowania prawa unijnego,
- d) dotyczące tylko dwóch z wyżej wymienionych podmiotów, np. jakość infrastruktury drogowej.

Zachowując powyższy trójpodział autorka niniejszej rozprawy postara się opisać napotykanne problemy, co pozwoli określić obecne trendy w polityce transportowej Unii Europejskiej i określić jej rzeczywiste kierunki rozwoju.

### **6.1. Problemy prawne polityki transportowej Unii Europejskiej z poziomu organów i instytucji unijnych**

Jak już wspomniano w rozdziale piątym, wpływ na kształtowanie polityki transportowej Unii Europejskiej ma wiele jej organów i instytucji. Przede wszystkim są to jednak Komisja Europejska, Parlament Europejski oraz agencje europejskie, a także Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Zgodnie z traktatami Komisja jest odpowiedzialna za zapewnienie, że prawo wspólnotowe jest prawidłowo stosowane. Jako strażnik traktatów Komisja ma możliwość wszczęcia postępowania w sprawie naruszenia zgodnie z art 258 (dawny artykuł 226 TWE) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, jeżeli uzna, że państwo członkowskie naruszyło prawo wspólnotowe, o czym również była mowa w poprzednim rozdziale. Komisja jest więc organem, który nijako automatycznie zaangażowany jest w szereg problemów w zakresie polityki transportowej Unii Europejskiej. Od 1982 roku Komisja wydaje roczne sprawozdania na temat stosowania prawa wspólnotowego, które mają na celu zapewnienie społeczeństwu dostępu do informacji na temat toczących się postępowań sądowych. Na swoich stronach internetowych publikuje też bieżące informacje dotyczące wydarzeń w tej dziedzinie. W związku z posiadaną legitymacją czynną Komisja jest stroną wielu postępowań przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Przed Komisją stoi więc szereg trudnych zadań, albowiem nie tylko monitoruje ona proces stosowania prawa ale bierze czynny udział w procesie weryfikacji jego stosowania. Właściwie również każdy dostrzegany przez Parlament Europejski problem, propozycja jego rozwiązania przechodzi w ręce Komisji. Rola tego drugiego organu i uczestniczenie w procesie rozstrzygania problemów jest więc dość ograniczone.

W ocenie autorki niniejszej rozprawy w tym miejscu warto przedstawić konkretne problemy z którymi zmagają się organy i instytucje Unii w tej dziedzinie. Rozpocząć wypada od problemu nagłościonego, właściwie początkowo zapalnego, a obecnie w pewien sposób medialnie wygaszonego, tj. od kwestii ustawy MiLoG (Mindestlohngesetz), który to problem – jak ma nadzieję wykazać autorka – zalicza się do sfery tych uniwersalnych, stanowiących zagadnienie istotne z perspektywy instytucji unijnych, krajów członkowskich jak i podmiotów zewnętrznych.

Jak już wielokrotnie zaznaczono w niniejszej pracy transport międzynarodowy na terytorium Unii Europejskiej objęty jest Wspólną Polityką Transportową, czyli objęty jest kompetencjami dzielonymi Unii Europejskiej i państw członkowskich. Oznacza to, że środki krajowe, podejmowane w tym zakresie przez państwa członkowskie, podlegają weryfikacji co do zgodności z prawem Unii Europejskiej. W dniu 1 stycznia 2015 roku weszła w życie niemiecka ustawa o płacy minimalnej Mindestlohngesetz (zwana dalej: MiLoG), na mocy której ustanowiono stawkę minimalną 8,5 euro za godzinę pracy. Ustawa ta stosuje się do wszystkich pracowników zatrudnionych przez przedsiębiorstwa mające siedzibę w innych państwach członkowskich, a tym samym MiLoG ingeruje w działanie unijnego rynku wewnętrznego, ma bowiem wpływ na korzystanie przez takie przedsiębiorstwa ze swobody świadczenia usług i swobody przepływu towarów.<sup>517</sup> Na skutek szeregu zarzutów podnoszonych przez państwa członkowskie kwestią MiLoG-u zajęła się Komisja Europejska, dzieląc generalnie stanowisko zainteresowanych. W dniu 21 stycznia 2015 roku wszczęła początkowo w stosunku do Republiki Federalnej Niemiec postępowanie nieformalne tzw. PILOT (o którym mowa była już w poprzednim rozdziale), a następnie w dniu 19 maja 2015 roku postępowanie na podstawie art. 258 TFUE o niewywiązywanie się z obowiązków państwa członkowskiego. Komisja uznała, że stosowanie przez Republikę Federalną Niemiec płacy minimalnej na podstawie MiLoG-u w przypadku przewozów tranzytowych oraz niektórych operacji transportu międzynarodowego tworzy nieproporcjonalne bariery administracyjne, które uniemożliwiają właściwe funkcjonowanie rynku wewnętrznego.

Komisja, z jednej strony jest zwolennikiem ustalania płacy minimalnej, jednak w zakresie swoich obowiązków winna chronić interesy wszystkich państw członkowskich. W konsekwencji problemy z MiLoG-iem zaowocowały dodatkowymi dyskusjami przy pracach nad dalszym prawodawstwem m.in. Pakietem mobilności pracy, czy nowelizacją Dyrektywy o delegowaniu pracowników.

Jeżeli chodzi o stosunek Komisji do MiLoG-u, to wiadomo, że stoi ona na stanowisku niezgodności MiLoG-u z prawem unii europejskiej przede wszystkim w zakresie tranzytu i innych „niektórych operacji transportu międzynarodowego”, nieoficjalnie

<sup>517</sup> J. Barcz, *Niemiecka ustawa o płcy minimalnej (MiLoG) a transport międzynarodowy w świetle prawa Unii Europejskiej*, Ekspertyza, TLP, Warszawa, lipiec 2015.

zaś wiadomo, że zdaniem Komisji, jej postanowienia w zakresie kabotażu sprzeczne z tymże prawem nie są.<sup>518</sup> Biorąc pod uwagę, że stosowanie przepisów MiLoG-u stanowi przedmiot ogólnoeuropejskiego zainteresowania, należy rozważyć wystąpienie do Komisji z wnioskiem o sprecyzowanie wydanego komunikatu poprzez wskazanie, jakie to dokładnie „niektóre operacje transportu międzynarodowego” nie powinny w ocenie Komisji podlegać stosowaniu MiLoG-u. Gdyby dokładne stanowisko Komisji w zakresie niezgodności przepisów MiLoG-u z prawem UE zostało upublicznione, wówczas powinno zostać wzięte pod uwagę przez inne kraje członkowskie, w tym głównie Francję, które rozpoczęły wprowadzanie podobnego ustawodawstwa. Wydaje się, że Komisja powinna zakomunikować swoje stanowisko w sposób mniej lakoniczny i pozwalający na podjęcie dyskusji w innych krajach Unii Europejskiej. Osobnym zagadnieniem jest to, że stosowanie przepisów MiLoG-u jest obecnie zawieszane jedynie w stosunku do przewozów tranzytowych (i to wąsko rozumianych). Z komunikatu Komisji wynika natomiast, że kwestionuje się stosowanie przepisów MiLoG-u również i do („niektórych”) operacji transportu międzynarodowego innych niż przewóz tranzytowy. Dysponując dokładną wiedzą, o jakie operacje chodzi, możliwym byłoby wystąpienie do rządu Niemiec z żądaniem rozszerzenia wyżej wymienionego zawieszenia również i na te operacje. Tak długo natomiast, jak dokładne stanowisko Komisji nie jest znane, tak długo podjęcie takich działań jest niemożliwe. Zdaniem prof. Barcza fakt, że komisja przeszła do kwestii kabotażu na porządku dziennym, jest „rozbojem w biały dzień”, albowiem kabotaż nie może być pominięty, odpuszczony. Jego zdaniem, przy nowelizacji dyrektywy winny być literalnie wyłączone spod jej zasięgu: operacje tranzytowe i inne dokładnie doprecyzowane wyjątki<sup>519</sup>. Brak skutecznego działania Komisji rodzi i będzie rodził efekt domina w skali Europy. Kolejne kraje tzw. „starej Unii” wprowadzają bowiem analogiczne do niemieckich przepisy. Na chwilę obecną (pierwszy kwartał 2016 roku) kwestia ta jest nijako zawieszona, utkwiała bowiem gdzieś na etapie wymiany dokumentów pomiędzy Berlinem a Brukselą. Problem MiLoG-u obrazuje z jednej strony problemy z którymi muszą zmagać się instytucje Unii Europejskiej, z drugiej zaś jak brak podjęcia przez nie odpowiednich, szybkich i zdecydowanych działań przekłada się na funkcjonowanie rynku i decyzje polityczne, mające odzwierciedlenie prawne, w całej Europie. Zdaniem autorki zawieszenie stosowania regulacji dotyczących płac minimalnych w państwach członkowskich w odniesieniu do pracowników mobilnych w transporcie do momentu

<sup>518</sup> Wypowiedź M. Klimczuk-Nowackiej, radcy, Referenta ds. Polityki Społecznej, Zatrudnienia i Równości Szans, St. Przedstawicielstwo RP w Brukseli, *MiLoG w świetle dyrektywy o pracownikach delegowanych i prac nad jej nowelizacją*, Konferencja pt. Polskie firmy transportowe a niemiecka płaca minimalna w świetle prawa UE, 25.01.2016, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa.

<sup>519</sup> Wystąpienie prof. dr. hab. J. Barcza, *Stosowanie MiLoG do pracowników szczególnie mobilnych sektora transportu*, konferencja nt. *Polskie firmy transportowe a niemiecka płaca minimalna w świetle prawa UE*, 25.01.2016, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa.

wypracowania rozwiązań na poziomie Unii Europejskiej lub zakończenia rozmów pomiędzy Komisją Europejską a Niemcami wydaje się rozsądnym, czasowym rozwiązaniem problemu. Zwrócić jednak uwagę należy, że wysoce prawdopodobne jest<sup>520</sup>, wobec prowadzonej przez Unię Europejską polityki socjalnej, iż przedsiębiorcy będą zmuszeni do wypłaty pracownikom wykonującym pracę na terytorium Niemiec płacy minimalnej na poziomie 8,5 euro za godzinę.

Problem z MiLOG-iem i podejście do niego Komisji, pozwala również zauważyć jeszcze inną, niezwykle istotną kwestię w dziedzinie polityki transportowej Unii Europejskiej, a mianowicie cofanie się profesów liberalizacyjnych i ograniczanie swobód wolnego rynku. To właśnie wyżej wspomniana polityka socjalna i próby ograniczania swobód pod hasłem równych praw pracowniczych przez państwa „starej Unii Europejskiej”, a tym samym ograniczenie możliwości świadczenia usług przez konkurencyjnych przedsiębiorców z Europy Środkowo-Wschodniej, są głównym narzędziem ograniczającym te procesy. Z jednej strony więc instytucje i organy zmuszone są do walki o realizację postulatów Unii Europejskiej jako całości, z innej zaś walczą z indywidualizmem państw dążących do ochrony danych, posiadanych przez nie zdolności czy uprawnień.

Czasem źródłem problemów na które napotykają organy i instytucje Unii Europejskiej są ich własne działania lub przyjęte przez nich rozwiązania. Dobrym przykładem jest kwestia regulacji kryteriów jakościowych dotyczących dostępu do zawodu przewoźnika drogowego. Kryteria te zapisane zostały w dyrektywie, nie zaś w rozporządzeniu. Jak powszechnie zaś wiadomo, dyrektywa w przeciwieństwie do rozporządzenia, nie ma skutku bezpośredniego w porządkach prawnych państw członkowskich, a wymaga transpozycji to krajowego porządku prawnego; stanowi jedynie o skutku jaki ma być osiągnięty, pozostawiając dowolność co do wyboru środków i instrumentów do osiągnięcia założonych celów państwom członkowskim. Skutkiem takiego działania było to, że wiele z postanowień dyrektyw interpretowanych było dość szeroko i stąd implementowane były w różny sposób w różnych państwach członkowskich. W rezultacie, spowodowało to wiele przeszkód w zapewnieniu wszystkim równych szans na rynku usług transportu drogowego. Przykładowo, analizując już nieobowiązującą Dyrektywę 96/26/EC znowelizowaną Dyrektywą 98/76 EC, zauważamy wiele wieloznaczności i luk. Zostały one jasno wskazane i szeroko przeanalizowane w badaniach prowadzonych przez holenderski instytut badawczy w dziedzinie transportu NEA działający w porozumieniu z TIS z Portugalii oraz T. M. C. Asser Instituut z Holandii. Badania te wykazały m.in. że jeżeli chodzi o wymaganie posiadania dobrego imienia czy inaczej dobrej reputacji, to Dyrektywa 96/26/EC w posiadała wiele słabych punktów, głównie z powodu różnego podejścia do transpozycji dyrektywy w państwach członkowskich, skutkującego rozpro-

<sup>520</sup> Tak to ocenia m.in. europoseł Janusz Zemke.

szeniem w wielu aktach, a także niejasnym sformułowaniem uprawnień zaangażowanych instytucji krajowych. W konsekwencji zaistniały konkretne trudności w praktycznym wprowadzeniu w życie postanowień Dyrektywy<sup>521</sup>. Przykładowo, brak było jasności co do implementacji niektórych postanowień dyrektywy z powodu braku definicji niektórych ważnych terminów, takich jak np. powaga wykroczenia, które może zapobiegać wypełnieniu przez operatorów funkcjonujących na rynku transportu drogowego kryterium dobrego imienia. W związku z tym państwa członkowskie wykazywały się interpretacją tego pojęcia w raczej szeroki sposób, w ten sposób ustanawiając przeszkody w tworzeniu jednolitego sposobu wdrażania w życie przepisów dyrektywy. Co więcej, wymiana informacji pomiędzy krajami przewidziana w dyrektywie również nie była wystarczająco efektywna. To ograniczało koordynację instytucji kontrolujących z różnych państw członkowskich w dziedzinie sankcji nakładanych na firmy które popełniły naruszenia przepisów w jednym z państw członkowskich, innym niż państwo pochodzenia. Stąd zjawisko „równania do dołu” pojawiło się kiedy przewoźnicy zaczęli szukać miejsc do zakładania swoich firm w tych państwach członkowskich w których przepisy i ich egzekwowanie nie jest tak surowe. Badania wskazały również na różnicę w wymaganiach dotyczących sytuacji finansowej przewoźnika. Ogólnie rzecz biorąc, dokonana analiza ujawniła znaczne różnice pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi, jeżeli chodzi o praktyki i podejście do oceny stabilności finansowej przedsiębiorców z branży transportowej. Nic więc dziwnego, że wyżej wymienione dokumenty zostały uchylone rozporządzeniem (WE) nr 1071/2009, co nie oznacza, że problemy na tym gruncie zniknęły, a zmiana środka prawnego doprowadziła do stabilizacji tej materii. Ich istnienie potwierdzają liczne skargi Komisji wnoszone na podstawie tego ostatniego dokumenty. Jest nią chociażby skarga wniesiona w dniu 12 listopada 2015 roku przeciwko Republice Portugalii (sprawa C-583/15), w której Komisja żąda stwierdzenia, że poprzez brak utworzenia krajowego rejestru elektronicznego przedsiębiorców transportu drogowego i poprzez brak połączenia go z krajowymi rejestrami elektronicznymi innych państw członkowskich Republika Portugalska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na podstawie art. 16 ust. 1 i 5 rozporządzenia (WE) nr 1071/2009 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 października 2009 roku, ustanawiających wspólne zasady dotyczące warunków wykonywania zawodu przewoźnika drogowego i uchylających Dyrektywę Rady 96/26/WE. Jak wskazuje Komisja w skardze, „zgodnie z art. 16 ust. 1 rozporządzenia nr 1071/2009 każde państwo członkowskie powinno utrzymywać rejestr elektroniczny przedsiębiorców transportu drogowego, którzy uzyskali zezwolenie właściwego organu krajowego na prowadzenie działalności w zakresie transportu

<sup>521</sup> NEA Transport research and training, Transport Innovation Systems (TIS), T.M.C. Asser Instituut, Final Report Study on admission to the occupation of road transport operator review of current arrangements in member states and acceding countries, 2005.



drogowego. Wspomniany ust. 1 stanowi ponadto, iż przetwarzanie danych zawartych w rejestrze oraz danych podstawowych, o których mowa w art. 16 ust. 2, powinno następować pod kontrolą wyznaczonego organu publicznego. Dane te powinny być dostępne dla każdego właściwego organu danego państwa członkowskiego. Tymczasem z odpowiedzi państwa portugalskiego na wezwanie do usunięcia uchybień wynika, że portugalska administracja nie doprowadziła nawet do porozumienia pomiędzy trzema organami krajowymi uczestniczącymi w systemie, tj. Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária (krajowy organ bezpieczeństwa drogowego), Autoridade para as Condições do Trabalho (organ ds. warunków pracy) i Direção-Geral da Administração da Justiça (generalna dyrekcja administracji wymiaru sprawiedliwości). W tych okolicznościach nie dość, że nie istnieje krajowy rejestr i nadal istnieją poszczególne rejestry tych trzech organów, to ponadto odnośne dane nie są dostępne dla właściwych organów państwa portugalskiego. W związku z tym, państwo portugalskie uchybiło art. 16 st. 1 rozporządzenia nr 1071/2009. Zgodnie z art. 16 ust. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 państwa członkowskie podejmują wszelkie niezbędne działania w celu zapewnienia, aby krajowe rejestry elektroniczne zostały połączone ze sobą i były dostępne w całej Unii. Ponieważ nawet nie istnieje rejestr krajowy, nie ma wątpliwości, iż administracja portugalska nie podjęła wszelkich niezbędnych działań dla połączenia rejestru krajowego, którego nie posiada, z innymi rejestrami krajowymi. Tym samym państwo portugalskie nie wykonało art. 16 ust. 5 rozporządzenia nr 1071/2009”.

Wskazany wyżej problem portugalski obrazuje jeszcze inne problematyczne zagadnienie dotyczące polityki transportowej Unii Europejskiej, niemniej jednak widziane już z perspektywy państwa członkowskiego, a mianowicie problem mnogości prawodawstwa unijnego i liczby zadań nakładanych na organy krajowe, o czym szerzej będzie jednak mowa w kolejnym podrozdziale.

Kolejnym bardzo świeżym problemem, z którym muszą zmierzyć się organy i instytucje Unijne w tej dziedzinie, jest kwestia zapewnienia swobodnego przepływu towarów i osób pomimo zagrożeń związanych z kryzysem migracyjnym oraz atakami terrorystycznymi. Warto wskazać bowiem, że napływ nielegalnych migrantów to nie tylko kwestie przekraczania granic, ale również blokowania przez nich dróg, koczowania na torach<sup>522</sup>, a tym samym uniemożliwiania przejazdów kolejowych, jak np. we wrześniu 2015 roku w Calais<sup>523</sup> czy chociażby ataki na ciężarówki zmierzające do przejazdu pod kanałem La Manche<sup>524</sup>. W tym stanie rzeczy instytucje unijne stoją niejako na rozdrożu pomiędzy

<sup>522</sup> <http://wpolityce.pl/swiat/264225-dantejskie-sceny-pod-budapesztem-imigranci-w-protescie-kladli-sie-na-torach-nie-chcemy-do-obozy-zdjecia-i-wideo> [dostęp: 1.06.2016].

<sup>523</sup> <http://wgospodarce.pl/informacje/20958-islamscy-imigranci-paralizuja-transport-w-zachodniej-europie-straty-beda-miliardowe-i-moga-doprowadzic-do-nowego-kryzysu> [dostęp: 1.06.2016].

<sup>524</sup> <http://www.tirstop.pl/imigranci-w-calais-powazne-zagrozenie-dla-transportu-miedzynarodowego/> [dostęp: 1.06.2016].



przyjęciem dokumentów realnie wpływających na możliwość migracji wewnątrz Unii a koniecznością zachowania swobodnego przepływu osób, towarów i usług, który nie istnieje bez otwartych granic.

Innym realnym problemem z perspektywy instytucji i organów Unii jest kwestia zagwarantowania korytarzy transportowych dzięki odpowiednim uregulowaniom prawnym i planowaniu finansowania. Pomimo kryzysów gospodarczych zauważalny jest ciągły rozwój w dziedzinie transportu, zwiększony ruch, a tym samym problemy z przepustowością istniejących korytarzy transportowych. Europa cierpi z powodu niedoinwestowania infrastruktury węzłów lotniczych, w wyniku którego największe z tych węzłów w UE są coraz bardziej zatłoczone. W ten sposób europejskie węzły lotnicze tracą możliwość konkurencyjności z dużymi nowymi węzłami powstającymi w innych częściach świata<sup>525</sup>. Przykładowo, jeżeli chodzi o transport lotniczy, to szacuje się, że w 2035 roku europejskie lotniska nie będą w stanie przyjąć 2 mln pasażerów. Pokazuje to, że mimo dobrze rozbudowanej sieci portów lotniczych wiele z europejskich lotnisk już jest zatłoczonych, a problem może się pogłębiać<sup>526</sup>. Organy i instytucje unijne muszą się zmagać z planowaniem ukierunkowanym na zmianę środków transportu, z lądowego na kolej, a w dalszej perspektywie na transport morski i śródlądowe, a tym samym stopniowe przenoszenie obciążeń w każdej perspektywie finansowej i długoterminowe planowanie inwestycji. Konieczność długofalowego planowania wynika również z faktu swoistej długowieczności infrastruktury transportowej oraz poszczególnych środków transportu (np. tabor kolejowy czy flota samolotów), a drugiej strony jest spowodowane długim okresem oczekiwania na realizację przedsięwzięć infrastrukturalnych oraz na cykl technologiczno-produkcyjny wprowadzania do użytkowania nowoczesnych środków transportu<sup>527</sup>.

## 6.2. Problemy prawne polityki transportowej Unii Europejskiej z poziomu kraju członkowskiego. Zagadnienia implementacyjne

Jak wspomniano we wstępie pracy, na problemy unijnej polityki transportowej należy spojrzeć z różnych perspektyw, z których jedną jest właśnie także krajowa. Kraje członkowskie pomimo bycia „składnikiem” większej całości wciąż w pewnym sensie są również i jednocześnie indywidualistami, podmiotami chroniącymi swoje interesy i pragnącymi

<sup>525</sup> Komisja Europejska, notatka z dnia 27 września 2012 r., *Pakiet dotyczący unijnej polityki w zakresie zewnętrznych stosunków w dziedzinie lotnictwa*, <http://docplayer.pl/11411015-Pakiet-dotyczacy-unijnej-polityki-w-zakresie-zewnetrznych-stosunkow-w-dziedzinie-lotnictwa.html> [dostęp: 1.06.2016].

<sup>526</sup> <http://wpolityce.pl/gospodarka/274306-nowa-unijna-strategia-dla-lotnictwa> [dostęp: 1.06.2016].

<sup>527</sup> A. Jaskulski, *Założenia polityki transportowej Unii Europejskiej w XXI wieku. Uwarunkowania, wyzwania, strategie działania*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, 2013, nr 7, s. 282.

zapewnić realizację swoich celów gospodarczych oraz politycznych. Takie właśnie zapędy są niejednokrotnie przyczyną powstałych problemów – zarówno jedynie tych wewnętrznych, jak również tych oddziałujących na zewnątrz. Przykład takich indywidualnych oczekiwań, który spowodował zamieszanie na arenie co najmniej europejskiej, został już przedstawiony w poprzednim podrozdziale. Tutaj wątek ten będzie rozwinięty, tyle że z innej perspektywy. Należy jednak wskazać, że niejednokrotnie zamiast bycia „twórcą” problemu, kraj członkowski staje się też jego „ofiara”. W polityce transportowej Unii Europejskiej, tak jak w życiu, wszystko uzależnione jest właśnie od perspektywy, punktu, z którego się wychodzi.

Dobrym przykładem jest tutaj MiLoG, który z perspektywy Niemiec jest rozwiązaniem pozytywnym, jednak dla krajów członkowskich z Europy Środkowo-Wschodniej stanowi on problem. MiLoG ogranicza napływ do kraju taniej siły roboczej, opłacanej przez firmy zewnętrzne oferujące niższe stawki, a tym samym stanowi realne wsparcie dla niemieckiej gospodarki. Paragraf 20 MiLoG-u zobowiązuje pracodawców mających siedzibę „w kraju i zagranicą” do wypłaty pracownikom zatrudnionym na terytorium RFN (*im Inland*) wynagrodzenia gwarantującego co najmniej wyżej wspomnianą stawkę. Z perspektywy krajów takich jak Polska, której przewoźnicy wykonują około 40%<sup>528</sup> pracy przewozowej na terytorium Niemiec, sytuacja wygląda zdecydowanie odmiennie. Dla przewoźników z krajów wschodnich wykonujących przewozy na terytorium Niemiec wprowadzenie MiLoG-u to przede wszystkim dodatkowe koszty, w tym nie tylko koszty wynagrodzenia kierowców, tak aby spełnić wymogi ustawy o płacy minimalnej, ale również odrębnego rozliczania pracy na terenie Niemiec czy wytwarzania dokumentacji w języku niemieckim. Są to również koszty socjalne związane z wyrównaniem sytuacji pracowników wyjeżdżających na terytorium Niemiec i tych, którzy trasy tej nie pokonują. Z konkurencyjnego partnera polscy i inni wschodni przedsiębiorcy, mający problemy ze stosowaniem MiLoG-u, stali się partnerami ryzykownymi. Bezpośrednim skutkiem wprowadzenia MiLoG-u w krótkim okresie jest wzrost wynagrodzenia pracowników, który wpływa na obniżenie zysku, a co za tym idzie marży. Długofalową konsekwencją stosowania MiLoG-u jest stopniowe wycofywanie polskich i innych wschodnich (np. czeskich) przedsiębiorców z zachodniego rynku usług transportowych, co dla niektórych firm, funkcjonujących do tej pory głównie w oparciu o kontakty z tym partnerem, może być równoznaczne z wycofaniem się z prowadzenia działalności gospodarczej. Problem ten jest tym bardziej rozwojowy, że inne kraje „starej” Unii, takie jak np. Francja, również dążą do wprowadzenia płacy minimalnej dla kierowców na podobnym, a nawet wyższym poziomie (9,67 euro za godzinę).

<sup>528</sup> Raport Deloitte *Dokąd zmierza jednolity rynek europejski? Wpływ ustawy MiLoG na branżę transportu drogowego w Polsce*, Deloitte Advisory sp. z o.o., 2015.

Wyżej wskazana kwestia płacy minimalnej obrazuje jeszcze inny problem polityki transportowej Unii, a mianowicie kwestię rozbieżności ekonomicznej państw członkowskich, a przez to odmiennych perspektyw i dążeń, zjawiska „równania do góry”, co przekłada się bezpośrednio na prawo. Przykładem takiej sytuacji jest chociażby kwestia stanowienia reguł i parametrów technicznych w sposób korzystny dla najbogatszych państw europejskich, którego to działania przykładem może być chociażby Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/802 z dnia 11 maja 2016 roku odnosząca się do redukcji zawartości siarki w niektórych paliwach ciekłych<sup>529</sup>, czy ostatnio dyskutowane dokumenty dotyczące portów morskich ustanawiające parametry techniczne korzystne dla dużych portów państw „starej” unii takich jak Rotterdam czy Hamburg, a zdecydowanie mniej korzystne dla portów takich jak Gdynia czy Świnoujście. Ustanowione wskazanym dokumentem parametry zmuszą wschodnie, słabiej rozwinięte w chwili obecnej porty<sup>530</sup> do dużych inwestycji, których aż w tak wielkim zakresie nie wymagają porty zachodnie, co wpłynie bezpośrednio na cenę świadczenia usług, sprawiając, że oferowane w polskich portach ceny staną się podobne do tych w krajach zachodnich, a tym samym zniechęcą przedsiębiorców z krajów bez dostępu do morza z korzystania z usług polskich baz.<sup>531</sup>

Wielu ekspertów, jak np. Elżbieta Łukaniuk<sup>532</sup>, podkreśla również kwestię problemów polityki transportowej z perspektywy państw członkowskich związaną z dużym podziałami pomiędzy państwami członkowskimi spowodowanymi różnym stopniem rozbudowania infrastruktury. Państwa Członkowskie tzw. „nowej Unii” większy nacisk kładą na potrzebę rozwoju i unowocześnienia infrastruktury, pozostałe zaś mocniej koncentrują się na optymalizacji ruchu, w tym na inteligentnych systemach transportowych i eliminacji wąskich gardeł.

Inna kwestią istotną z punktu widzenia kraju członkowskiego jest również ta związana z działaniami państw trzecich i ograniczeniami reakcji na te działania, jakie narzuca Unia Europejska, stawiając jej członków w nierównej pozycji, a tym samym zaburzając równowagę rynku wewnętrznego. Autorka ma tu na myśli przypadek relacji Polska – Rosja – pozostałe kraje Unii Europejskiej. W grudniu 2014 roku Rosja wydała przepisy wykonawcze do umowy międzyrządowej z 1996 roku, która określa zasady realizowania przewozów drogowych pomiędzy Polską a Rosją. Wydana została ustawa federalna z lutego 2015 roku o kontroli przewozów międzynarodowych i rozporządzenia wykonawcze

<sup>529</sup> Dz.U. L 132, 21.05.2016.

<sup>530</sup> A. Cieśliński, J. J. Michałek, *Liberalization of Transport Services in the EU: the Polish Perspective*, [w:] Polish Studies in Economics, Vol. 6, Peter Lang, Frankfurt am Main, 2015, s. 284.

<sup>531</sup> Wywiad z Europosem Januszem Zemke, członkiem Komisji Transportu i Turystyki Parlamentu Europejskiego, przeprowadzony w dniu 31.05.2016 r.

<sup>532</sup> Stałe Przedstawicielstwo Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej w Brukseli, Wydział ds. Polityki Transportowej.

do tej ustawy, które jednostronnie zmieniają dotychczasowe ustalenia. Ponadto wydany został dekret Prezydenta Federacji Rosyjskiej z końca grudnia 2015 roku, ograniczający przewozy tranzytem przez terytorium Rosji produktów objętych rosyjskim embargiem. Ogranicza to istotnie dostęp polskim producentom do rynków Azji środkowo-wschodniej. Nowe przepisy strona rosyjska rozciąga także na towary produkowane w Polsce, np. przez filie firm zagranicznych, traktując je jako przewóz na rzecz kraju trzeciego, a liczba zezwoleń na tego typu przewóz jest bardzo ograniczona. W 2015 roku obowiązywał kontyngent w wysokości 250 tys. zezwoleń dla polskich kierowców, a zezwolenia te wygasły w lutym 2016 roku. Przez wiele miesięcy trwała batalia o przedłużenie zezwoleń, albowiem ich brak oznaczał brak możliwości poruszania się polskich przewoźników po drogach naszego wschodniego partnera. W tym samym czasie ograniczeń takich nie miały inne kraje Unii Europejskiej. Polska dwukrotnie informowała o problemie Komisję Europejską. Stawką w tej grze interesów jest 400 mln euro rocznych obrotów polskich przewoźników jeżdżących na Wschód. W 2015 roku na rosyjskim rynku operowało ponad 2,6 tysięcy polskich firm dysponujących flotą 25–26 tys. samochodów. W sumie wykonanych zostało około 200 tys. przewozów, z czego około 10 tys. w ramach tranzytu do krajów kaukaskich lub Mongolii. Polskie przedsiębiorstwa stanęły więc w bardzo trudnej sytuacji: z jednej strony istniała groźba właściwie całkowitego wstrzymania działalności polskich przewoźników na Wschodzie, z drugiej zaś ogromne koszty świadczenia usług na Zachodzie z powodu przepisów MiLoG-u. W tej sytuacji członkostwo Polski w Unii Europejskiej zdawało się, zdaniem autorki, powodować jedynie ograniczenia. Polscy przedsiębiorcy mogli stanąć nad przepaścią, w którą popychały ich przepisy unijne. Przepisy te bowiem znacznie ograniczają m.in. pomoc publiczną, tj. wszelką pomoc przyznawaną przez państwo przedsiębiorcom, która to grozi zachwianiem konkurencji w tej branży. Co do zasady, pomoc publiczna jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym, gdyż zakłóca konkurencyjność. Może być ona więc przekazywana na zasadach wyjątku i na ściśle określonych zasadach. Nadzór nad pomocą publiczną sprawuje Komisja Europejska, której państwa członkowskie muszą notyfikować chęć udzielenia tego rodzaju pomocy. Tak więc ratunek dla polskiej branży transportu drogowego nie mógł stanowić wsparcia ze strony państwa, albowiem każda niedozwolona pomoc publiczna to narażenie się na zarzut Komisji. Szczęśliwie w dniu 4 kwietnia 2016 roku podpisano porozumienie pomiędzy Polską a Rosją w sprawie zezwolenia na samochodowe przewozy drogowe, które ma obowiązywać do końca 2016 roku. Wśród całego medialnego szumu wokół tej sytuacji nikt nie zdawał się zwracać uwagi właśnie na kwestię pozycji Polski w stosunku do innych krajów członkowskich, którym takie pozwolenia nie wygasły. Zdaniem autorki ewentualny niepodpisanie porozumień w tym zakresie, pomimo że dotyczyłoby relacji kraj członkowski – państwo trzecie, wpływałoby w bezpośredni sposób na zachwianie konkurencyjności i rynku wewnętrznego.

Jeżeli chodzi zaś o inne rodzaje transportu niż drogowy, to tu również nie można pominąć pewnych kwestii, zwłaszcza zaś tych dotyczących europejskiego przedsiębiorstwa i ich pozycji na rynku przewozowym. Co prawda deregulacja i liberalizacja prawa lotniczego w Unii poskutkowała znaczną poprawą efektywności przewozowej i organizacyjnej przeważającej części linii lotniczych w Unii Europejskiej, a w konsekwencji stały się one zdecydowanie lepszymi przedsiębiorstwami. Jednakże wymuszona w tym samym czasie ostra konkurencja zaowocowała minimalizacją rentowności i dla wielu, szczególnie w krajach „nowej Unii”, poważnymi kłopotami z utrzymaniem płynności finansowej. Te obiektywnie coraz lepsze przedsiębiorstwa funkcjonują w warunkach postępującej regulacji (a właściwie nadregulacji) unijnego prawa lotniczego, prawa pracy, praw konsumenckich i ochrony środowiska. Są przy tym na rynku przewozowym ostro atakowane przez silnych kapitałowo i ekspansywnych handlowo przewoźników spoza Unii, których nie dotyczy znaczna część owych ograniczeń (np. prawa pracy czy źródeł finansowania). Dodatkowo wskazać należy, że przewoźnicy np. z krajów Zatoki Perskiej są subsydiowani przez państwo, co nie może mieć miejsca w Unii Europejskiej, a dzięki temu mogą oferować bardziej konkurencyjne ceny<sup>533</sup>. Możemy więc mówić o swoistej dyskryminacji lotnictwa europejskiego na własne życzenie<sup>534</sup>.

Wśród innych zauważanych przez ekspertów<sup>535</sup> problemów polityki transportowej z perspektywy krajowej są chociażby te związane z olbrzymią liczną nowych zadań nakładanych przez legislację unijną na administracje krajowe, przy jednoczesnym braku zaangażowania ekspertów krajowych w stanowienie aktów prawa niższego rzędu, co prowadzi do wielu zbędnych obciążeń administracyjnych. Skutkiem powyższego jest różna implementacja prawa Unii Europejskiej do krajowych porządków prawnych (o czym mowa w poprzednim podrozdziale), co biorąc pod uwagę międzynarodowy charakter transportu, rodzi wiele problemów.

Kolejnym istotnym problemem jest dualizm prawa krajowego i unijnego w niektórych obszarach, takich jak np. regulacji prawa krajowego i unijnego w odniesieniu do kierowców wykonujących przewozy drogowe. Warto zwrócić uwagę na fakt, że czas pracy kierowców nie jest tożsamy z pojęciem norm prowadzenia pojazdu i odpoczynków kierowcy, czyli. tzw. przepisów socjalnych kierowców w transporcie drogowym. Czas pracy kierowców regulują bowiem przepisy prawa krajowego, czyli np. w Polsce ustawy o czasie pracy kierowców, natomiast normy dotyczące okresów prowadzenia pojazdu, przerw i odpoczynków – przepisy unijnego rozporządzenia nr 561/2006<sup>536</sup> w sprawie harmonizacji

<sup>533</sup> <http://wpolityce.pl/gospodarka/274306-nowa-unijna-strategia-dla-lotnictwa> [dostęp: 31.05.2016].

<sup>534</sup> <http://www.vistula.edu.pl/pol/page/raport-rynek-lotniczy-2014-stymulatory-i-bariery-rozwoju-wspolczesnego-rynku-lotniczego> [dostęp: 31.05.2016].

<sup>535</sup> Np. Łukasz Mieszkowski, Stałe Przedstawicielstwo Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej w Brukseli, Wydział ds. Polityki Transportowej.

<sup>536</sup> Rozporządzenie (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie



niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego. W polskim przykładzie widać, że ustawa o czasie pracy kierowców obejmuje swoimi regulacjami przede wszystkim kierowców zatrudnionych na podstawie stosunku pracy, a od połowy 2013 roku również m.in. przedsiębiorców osobiście wykonujących przewozy drogowe. Dodać należy, że pojęcie przewozu drogowego w tym zakresie rozumiane jest zgodnie z ustawą o transporcie drogowym<sup>537</sup>, czyli dość szeroko. Jest to więc zarówno transport drogowy, jak i przewóz na potrzeby własne oraz każdy inny przewóz drogowy w rozumieniu rozporządzenia 561/2006<sup>538</sup>. Te ostatnio wspomniane reguluje normy dotyczące czasu prowadzenia pojazdu, przerw i okresów odpoczynku odnoszące się do dwóch kategorii kierowców. Pierwsza to kierowcy wykonujący przewóz drogowy rzeczy pojazdami, których dopuszczalna masa całkowita łącznie z przyczepą lub naczepą przekracza 3,5 tony. Druga to kierujący pojazdami przewożącymi więcej niż dziewięć osób łącznie z kierowcą. Przepisy rozporządzenia przewidują jednak liczne wyjątki od tak określonego zakresu swojego zastosowania. Z obowiązku stosowania przepisów rozporządzenia zwolnieni są na przykład ci kierowcy, którzy wykonują regularne przewozy osób na trasie do 50 km czy przewozy wykonywane w razie wypadków lub do prowadzenia działań ratunkowych. Na stopień skomplikowania zagadnienia o zakresie obu regulacji wpływa również zakres terytorialnego zastosowania rozporządzenia 561/2006<sup>539</sup>. Stosuje się je bowiem, niezależnie od kraju rejestracji pojazdu, do przewozu drogowego wykonywanego wyłącznie na terytorium Unii Europejskiej oraz pomiędzy Unią Europejską, Szwajcarią i państwami Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Natomiast do międzynarodowego transportu drogowego wykonywanego chociażby w części poza wymienionymi obszarami, stosuje się Umowę europejską dotyczącą pracy załóg pojazdów wykonujących międzynarodowe przewozy drogowe, czyli tzw. umowę AETR<sup>540</sup>. W zależności zatem od trzech kryteriów: osobowego, rodzajowego (czyli rodzaju przewozu, jakim pojazdem wykonywany jest przewóz) i terytorialnego (czyli skąd dokąd wykonywany jest przewóz drogowy), może okazać się, że dany kierowca wykonuje przewóz drogowy na podstawie rozporządzenia 561/2006<sup>541</sup> i jednocześnie ustawy o czasie pracy kierowców<sup>542</sup> lub wykonuje ten przewóz

---

harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego oraz zmieniające rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85 i (WE) 2135/98, jak również uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 3820/85 (Tekst mający znaczenie dla EOG) – deklaracja, Dz.U. L 102, 11.04.2006.

<sup>537</sup> Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, Dz.U. z 2001 r. Nr 125 poz. 1371.

<sup>538</sup> Rozporządzenie (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów..., *op. cit.*

<sup>539</sup> Rozporządzenie (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów..., *op. cit.*

<sup>540</sup> European Agreement concerning the work of crews of..., *op. cit.*

<sup>541</sup> Rozporządzenie (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów..., *op. cit.*

<sup>542</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców, Dz.U. z 2004 r. Nr 92 poz. 879.



na podstawie umowy międzynarodowej AETR<sup>543</sup> i ustawy o czasie pracy kierowców<sup>544</sup>, czy w końcu wyłącznie na podstawie polskiej ustawy o czasie pracy kierowców<sup>545</sup>, co rodzi komplikacje i wiele naruszeń w tej dziedzinie. Powyższe wykazuje, że pomimo zdawać by się mogło generalnej „nadregulacji” w dziedzinie wciąż występuje wiele obszarów prawnie niespójnych, a tym samym generujących znaczną liczbę naruszeń przepisów socjalnych.

Można powiedzieć, że jeżeli chodzi o perspektywę kraju członkowskiego, to właściwie istnieje 27 perspektyw, albowiem każdy kraj członkowski ma swoje cele, do których dąży w ramach Unii Europejskiej. Każdy też ma inne priorytety, co często podyktowane jest zarówno sytuacją ekonomiczną, jak też geograficzną. Oczywistym jest, że kraje nieposiadające dostępu do otwartego morza, problemami morskiej polityki transportowej Unii Europejskiej interesują się zdecydowanie mniej niż kraje, dla których dostęp do morza stanowi kluczowy element systemu gospodarczego. Zakres objętościowy niniejszej pracy nie pozwala na uchwycenie wszystkich 27 perspektyw, jednakże ignorancją autorki byłoby nieomówienie chociaż jednej z nich. Z oczywistych względów perspektywa, której zostanie poświęcona uwaga, dotyczy Polski, stąd w naturalny sposób powstał rozdział 7 niniejszej rozprawy. Podsumowując, należy podkreślić, że podstawową różnicą w optykach unijnej i krajowej jest, zdawać by się mogło, dążenie do jednolitego rynku przez Unię Europejską, natomiast z perspektywy kraju członkowskiego to nadal działania mające na celu obronę swojej specyfiki i kompetencji, a także kompetencji organów krajowych.

### **6.3. Problemy prawne polityki transportowej Unii Europejskiej z perspektywy międzynarodowej**

Międzynarodowe oddziaływanie sektora transportu powoduje, że Unia Europejska jako największy gracz w regionie ma znaczący wpływ na kształtowanie się polityki transportowej nie tylko własnych członków ale również innych krajów i organizacji międzynarodowych. Niejednokrotnie to jednak te ostatnie wpływają na jej działania w tej dziedzinie. Stąd próba spojrzenia na problemy polityki transportowej z perspektywy „zewnętrznej” wydaje się również istotna.

<sup>543</sup> European Agreement concerning the work of crews of..., *op. cit.*

<sup>544</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy..., *op. cit.*

<sup>545</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy..., *op. cit.*; zob.: wywiad z Renatą Rychter, Dyrektorem Biura Prawnego Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego, <http://www.lex.pl/czytaj/-/artykul/ekspert-znajomosc-norm-czasu-pracy-w-transportie-to-nadal-powazny-problem>, [dostęp: 31.05.2016].

Przykładem problemu, na który natkną się kierowcy z państw trzecich w Unii Europejskiej, jest brak jednolitego prawodawstwa w wielu dziedzinach. Weźmy chociażby kwestię zakazu odbierania odpoczynku przez kierowców w kabinach. Zakaz przebywania kierowców w trakcie odbierania okresów odpoczynku ponad odpoczynki skrócone tygodniowe obowiązuje od dawna i w każdym kraju Unii Europejskiej można skontrolować jego przestrzeganie. Wynika on z rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 561/2006<sup>546</sup> regulującego zagadnienia czasu prowadzenia, przerw i odpoczynków kierowców. Art. 8 ust. 8 tegoż rozporządzenia dopuszcza, że jeżeli kierowca tak zdecyduje, dzienne okresy odpoczynku i te skrócone tygodniowe przypadające poza bazą będzie mógł wykorzystywać w pojeździe, jeśli są w nim odpowiednie miejsca do spania dla każdego prowadzącego, a auto znajduje się na postoju. Przepis posługuje się pojęciem „dziennego okresu odpoczynku”. Zgodnie z art. 4 lit. g rozporządzenia nr 561/2006<sup>547</sup> obejmuje to zarówno regularny, jak i skrócony dzienny okres odpoczynku. Jednak w odniesieniu do odpoczynku tygodniowego stanowi o skróconym tygodniowym okresie odpoczynku. Oznacza to, że odpoczynków regularnych trwających min. 45 godz. nigdy nie wolno spędzać w przystosowanym do tego pojeździe. Jeśli więc kierowca wykorzystuje je poza bazą i miejscem zamieszkania, musi to mieć miejsce na przykład w hotelu lub motelu. W Polsce kary (pieniężne lub grzywny) za naruszenia przepisów o czasie pracy kierowców przewidują trzy załączniki do ustawy o czasie pracy kierowców<sup>548</sup>. W zależności od rodzaju naruszeń dotyczą one przewoźników zarządzających transportem lub samych szoferów. Jednak żaden z tych załączników nie określa sankcji za odbieranie regularnego odpoczynku tygodniowego w pojeździe, a jedynie za jego skracanie. Odmienne przedstawia się to w innych krajach Unii Europejskiej, które to określiły takie sankcje. Belgia uczyniła to jako pierwsza, za nią zaś sankcje wprowadziła Francja. Powyższe powoduje, że przewoźnicy zewnętrzni nie tylko muszą na bieżąco śledzić przepisy unijne, ale także wewnętrzne uregulowania państw członkowskich. Stają więc oni w obliczu konieczności przebrnięcia przez dziesiątki tysięcy przepisów, a następnie przed analizą ich wzajemnego oddziaływania. Powyższa regulacja stanowi również znaczny problem dla mniej zamożnych rosyjskich firm transportowych, które jeżeli zorganizuje transport w taki sposób, że szofer będzie zmuszony przebywać w kabinie powyżej 45 godz. i w czasie tym będą znajdować się na przykład na terytorium Francji, to służby kontrolne na terenie Francji będą miały podstawę do ukarania takiego przewoźnika. Do roku więzienia grozi wyłącznie właścicielowi przedsiębiorstwa lub osobie zarządzającej (a nie kierowcy).

<sup>546</sup> Rozporządzenie (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów..., *op. cit.*

<sup>547</sup> Rozporządzenie (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów..., *op. cit.*

<sup>548</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy..., *op. cit.*

Koczowanie w pojazdach znacznie obniża koszty działalności firmy, a co za tym idzie narusza fundamentalną zasadę uczciwej konkurencji między firmami transportowymi mającymi siedziby w różnych krajach. Dlatego Francja tymi działaniami chce chronić wewnętrzny rynek, na którym od stycznia 2011 roku do czerwca 2013 roku upadło ponad 500 podmiotów transportowych. Pracę straciło około 10 tys. kierowców. W tym miejscu warto podkreślić, że koszt utrzymania kierowcy/km w Polsce oceniany jest na 0,15 euro, a we Francji aż na 0,44 euro (Niemcy – 0,33, Hiszpania – 0,20 euro). Ponieważ istniejące w Unii Europejskiej normy zakazują dyskryminacji ze przewoźników ze względu na kraj pochodzenia, rząd francuski i belgijski nie mogły wprowadzić przepisu, który w jakikolwiek sposób faworyzowałby rodzimych przedsiębiorców. Stąd też postawiono na podniesienie kosztów prowadzenia działalności przewoźnikom spoza kraju. O ile Belgowie czy Francuzi mają większe „pole manewru” i możliwość powrotu na wyznaczony odpoczynek do bazy firmy lub własnego domu, o tyle w przypadku obcokrajowców jest to nieco bardziej skomplikowane. Logicznym rozwiązaniem jest nocleg w hotelu oraz odstawienie pojazdu na parking, jednak z uwagi na wysokie koszty wynajęcia pokoju (w stosunku do wynagrodzenia kierowców z Europy Wschodniej czy możliwości przedsiębiorcy. We Francji noc w tańszym hotelu kosztuje co najmniej 30–35 euro), rzadko wchodzi to w rachubę.

Inną kwestią jest brak pokrywania się prawodawstw – unijnego i międzynarodowego – co obrazuje chociażby prawodawstwo dotyczące transportu lotniczego, zwłaszcza ochrony praw pasażerów. Zgodnie z art. 1 konwencji montrealskiej<sup>549</sup> stosuje się ją „do każdego międzynarodowego przewozu osób, bagażu lub ładunku dokonywanego statkiem powietrznym za wynagrodzeniem. Stosuje się ona również do przewozu bezpłatnego dokonywanego statkiem powietrznym przez przedsiębiorstwo transportu lotniczego”. W konwencji nie znajdziemy jednak definicji przedsiębiorstwa transportu lotniczego czyli przewoźnika pomimo, iż określa się w niej jego sytuację prawną<sup>550</sup>. Rozporządzenie (WE) nr 889/2002<sup>551</sup> już w art. 1 zawiera informację, iż wprowadza ono w życie odpowiednie postanowienia konwencji montrealskiej w odniesieniu do przewozu pasażerów i ich bagażu drogą powietrzną. W artykule tym możemy jednak znaleźć również zapis, iż ustanawia ono określone przepisy uzupełniające oraz iż rozszerza ono stosowanie tych przepisów również w odniesieniu do przewozów lotniczych wewnętrznych każdego państwa członkowskiego. Stąd też rozszerza ono zakres zastosowania przepisów konwencji

<sup>549</sup> Konwencja o ujednostajnieniu niektórych zasad dotyczących międzynarodowego przewozu lotniczego, sporządzona w Montrealu dnia 28 maja 1999 r., Dz.U. z 2007 r. Nr 87 poz. 235.

<sup>550</sup> M. Polkowska, I. Szymajda, *Konwencja montrealaska. Komentarz. Odpowiedzialność cywilna przewoźnika lotniczego*, Liber 2005, s. 21

<sup>551</sup> Rozporządzenie (WE) nr 889/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 maja 2002 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 2027/97 w sprawie odpowiedzialności przewoźnika lotniczego z tytułu wypadków lotniczych, Dz.U. L 140, 30.05.2002.

montrealskiej do przewozów dokonanych wewnątrz każdego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, tym samym modyfikując definicję przewozu międzynarodowego zawartą w konwencji. Rozporządzenie (WE) 261/2004<sup>552</sup> w art. 3 stanowi, iż stosuje się je do: pasażerów odlatujących z lotniska znajdującego się na terytorium państwa członkowskiego, do którego ma zastosowanie Traktat oraz do pasażerów odlatujących z lotniska znajdującego się w kraju trzecim i lądujących na lotnisku w państwie członkowskim, do którego ma zastosowanie Traktat, chyba że otrzymali oni korzyści lub odszkodowanie oraz udzielono im opieki w tym kraju trzecim, jeżeli przewoźnik lotniczy obsługujący dany lot jest przewoźnikiem wspólnotowym. Jednocześnie w sprawie 173/07<sup>553</sup> Rzecznik Trybunału Sprawiedliwości uznał, iż do pasażerowie podróżujący lotem powrotnym z państwa trzeciego do państwa członkowskiego nie są „pasażer(ami) odlatujący(mi) z lotniska znajdującego się w państwie członkowskim” w rozumieniu art. 3 ust. 1 lit. a rozporządzenia nr 261/2004<sup>554</sup> i w związku z tym nie mieszczą się w podmiotowym zakresie zastosowania tego rozporządzenia, jeśli przewoźnik lotniczy obsługujący dany lot nie jest przewoźnikiem wspólnotowym, nawet jeśli lot do miejsca docelowego i lot powrotny zostały zarezerwowane równocześnie”. Tym samym brak ujednoczenia przepisów w tym zakresie rodzi nie tyle trudności dla funkcjonowania firm czy instytucji i organów państwowych, ale dla zwykłych obywateli państw trzecich, którzy aby dochodzić swoich praw, muszą zapoznać się z uregulowaniami obowiązującymi na obszarze prawnym, który na codzień ich nie dotyczy.

Jak zdaje się wykazywać powyższa analiza, problemy polityki transportowej Unii Europejskiej dotyczą wszystkich grup podmiotów: zarówno samych instytucji, krajów członkowskich, jak i podmiotów zewnętrznych, w tym zwłaszcza obywateli i przewoźników z państw trzecich.

Analiza powyższego, w kontekście całej rozprawy, pozwala na poczynienie pewnych uwag. Można pokusić się o stwierdzenie, iż w obszarze transportu zauważalny jest brak istnienia organu odpowiedzialnego za „wychwytywanie” wszystkich ognisk zapalnych i źródeł potencjalnych problemów, którego zadaniem byłoby szukanie właściwych rozwiązań. Brak jest forum, na którym mogłaby toczyć się otwarta dyskusja dotycząca tylko tych sfer, złożonego nie tylko z polityków, ale też ekspertów wyposażonych w odpowiednie narzędzia do podjęcia zalecanych działań. Należy bowiem podkreślić, że Dyrekcja

<sup>552</sup> Rozporządzenie (WE) nr 261/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. ustanawiające wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów, uchylające rozporządzenie (EWG) nr 295/91, Dz.U. L 46, 17.02.2004.

<sup>553</sup> Opinia Rzecznika Generalnego Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich z dnia 6 marca 2008 r., Emirates Airlines Direktion für Deutschland przeciwko Dietherowi Schenkelowi, C-173/07, LexPolonica: 272942

<sup>554</sup> Rozporządzenie (WE) nr 261/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. ustanawiające wspólne zasady odszkodowania..., *op. cit.*

Generalna do Spraw Mobilności i Transportu czy też Komisja Transportu i Turystyki Parlamentu Europejskiego jako organy typowo administracyjne są usystematyzowane, nastawione na raportowanie, poddane wpływom politycznym, a tymczasem praktyka zdecydowanie odstaje od systematyzacji, uporządkowania czy niejednokrotnie nawet polityki. Jest dynamiczna, nie poddaje się regułom. Stąd dostrzegalna słabość Dyrekcji czy też Komisji jako organu zdolnego do nie tylko szybkiego reagowania, ale właściwego przeciwdziałania. W dziedzinie transportu, zdaniem autorki, można byłoby pokusić się o generalnego obserwatora, który monitorowałby problemy i starał się je wygaszać jeszcze we wstępnej fazie. Działałby jak lekarz rodzinny, profilaktyk, tak ażeby problem nie trafiał na stół chirurgiczny, tj. na wokandę Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Wprawdzie stworzenie takiego organu, wobec złożoności problematyki transportowej, konieczności posiadania wiedzy eksperckiej, przy jednoczesnym monitorowaniu sytuacji społecznej i ekonomicznej, a także mnogości istniejących już organów i instytucji, wydaje się być rozwiązaniem nie do końca właściwym, niemniej jednak jedynym obecnie osiągalnym.

### **POLITYKA TRANSPORTOWA UNII EUROPEJSKIEJ NA POZIOMIE KRAJU CZŁONKOWSKIEGO – PRZYKŁAD POLSKI**

Niniejszy rozdział będzie traktować o polityce transportowej z perspektywy kraju członkowskiego – Polski. We wstępie do niniejszej rozprawy uzasadniono wybór obiektu badawczego, zaś pierwszy podrozdział tego rozdziału dodatkowo uzasadnia istotność kwestii transportu dla naszego kraju. Przewiduje on przede wszystkim historię dostosowania przepisów do standardów Unii Europejskiej, analizę obecnej sytuacji prawnej, a także opisuje rolę organów krajowych w kształtowaniu się polityki transportowej UE. Podsumowaniem tej części pracy jest prezentacja problemów z badanej dziedziny, z podziałem na gałęzie transportu – analogicznie do podziału dokonanego w rozdziale 1, a służącemu do opisu poszczególnych gałęzi.

#### **7.1. Polityka transportowa Unii Europejskiej na poziomie kraju członkowskiego – założenia ogólne dla Polski**

„Położenie Polski w centrum Europy powoduje, że krzyżują się tutaj ważne międzynarodowe szlaki transportowe łączące: wschód z zachodem i północ z południem. Po przemianach politycznych i gospodarczych jakie miały miejsce w naszym kraju i całej Europie w latach 90-tych, stworzyło to wielką szansę rozwoju dla gospodarki państwa”<sup>555</sup>. Bez wątpienia wraz z rozszerzeniem wspólnot Europejskich i przyjęciem w poczet członków Polski wiele zmieniło się dla europejskiej gospodarki, zwłaszcza dla branży transportu. Polska stała się istotnym graczem, szczególnie na rynku przewozów drogowych, a polscy przewoźnicy wypracowali w 2015 roku 14,4% pracy przewozowej w Europie, oraz 24% pracy przewozowej w transporcie międzynarodowym<sup>556</sup>. Generalnie, ocenia się, że polskie firmy obsługują

<sup>555</sup> A. Szlachta, K. Puszek, *Wpływ kryzysu wschodniego na rynek międzynarodowych usług transportowych w Polsce*, „Logistyka”, 6/2014, s. 13806.

<sup>556</sup> A. Wróbel, wystąpienie na konferencji nt. *Polskie firmy transportowe a niemiecka płaca minimalna*



obecnie około 25% rynku transportu drogowego w Europie<sup>557</sup>. Wiele zmieniło się również w Polsce na przestrzeni już ponad dziesięcioletniej przynależności do obecnej Unii Europejskiej. W 2004 roku było u nas zarejestrowanych około 9 tys. firm transportowych, podczas gdy obecnie jest ich około 30 tys. Dysponują one ponad 180 tys. pojazdów.

Zdaniem Macieja Wrońskiego, przewodniczącego „Transportu i Logistyki Polskiej”, mocnymi stronami polskich przedsiębiorstw transportowych są takie aspekty, jak: nieograniczony (do niedawna, o czym w innym miejscu) dostęp do wspólnego rynku, wysoko wykwalifikowany personel, duża elastyczność i dostosowanie oferty do potrzeb klienta, nowoczesny i ekologiczny tabor oraz dobre położenie geograficzne. Słabą stroną jest zaś ogromne zadłużenie polskich firm transportu drogowego, które obecnie sięga ponad 10 mld zł, oraz ich niska rentowność sięgająca poziomu 1,5–3%.

W międzynarodowym transporcie drogowym nasz kraj zajmuje w Europie czołową pozycję. Wyprzedzamy dotychczasowych liderów w tej dziedzinie, państwa o silnej gospodarce, jak Holandia, Niemcy, Francja. Holendrzy, do niedawna najwięksi przewoźnicy w Europie, dzisiaj mają trzy razy mniejszy udział w przewozach międzynarodowych od Polski. Obecnie jedną piątą przewozów międzynarodowych w Unii Europejskiej wykonują polscy przewoźnicy. Uzyskują oni zlecenia na wykonanie transportów przede wszystkim za zachodzie Europy. W rekordowym 2013 roku działało na naszym rynku około 28 tys. przewoźników międzynarodowych, dysponujących około 16 354 pojazdami transportowymi. Osiągnięty z tej działalności w 2013 roku przychód wyniósł około 5,2 mld euro. Dobre wyniki osiągnięte przez firmy w kolejnych latach spowodowały szybki rozwój firm transportowych, a to wpłynęło na zaostrenie konkurencji. Z danych Biura Obsługi Transportu Międzynarodowego wynika, że tylko w 2011 roku, który był przecież kryzysowy, działalność transportową miesięcznie podejmowało 200 nowych firm z flotą około 400 ciężarówek. Zaobserwowany wzrost podaży usług transportowych na naszym rynku w dużej mierze wynika z napływu kapitału zagranicznego, przede wszystkim ukraińskiego<sup>558</sup>.

## 7.2. Historia dostosowań polskich przepisów transportowych do standardów prawnych Unii Europejskiej

Pierwszy oficjalny kontakt Polski z Europejską Wspólnotą Gospodarczą miał miejsce we wrześniu 1988 roku. Wtedy to podjęto rozmowy o nawiązaniu oficjalnych stosunków dyplomatycznych, zakończone powołaniem w lipcu 1989 roku Przedstawicielstwa RP

*w świetle prawa UE*, Instytut Nauk Prawnych PAN, 25.01.2016.

<sup>557</sup> J. Barcz, wystąpienie na konferencji „Polskie firmy transportowe a niemiecka płaca minimalna w świetle prawa UE”, 25.01.2016, Instytut Nauk Prawnych PAN.

<sup>558</sup> A. Szlachta, K. Puszek, *Wpływ kryzysu wschodniego...*, *op. cit.*, s. 13808.

w Brukseli. W tym czasie podjęto też negocjacje dotyczące umowy o handlu oraz współpracy gospodarczej, którą ostatecznie podpisano w Warszawie 19 września 1989 roku<sup>559</sup>. Układ Europejski podpisany w 1991 roku, ratyfikowany w roku 1992, ustanowił stowarzyszenie Polski ze Wspólnotami Europejskimi, jednak nie miał charakteru układu przedczłonkowskiego i nie zobowiązywał ich do przyjęcia Polski w poczet państw członkowskich, nie przewidywał także dodatkowych działań partnerów po wejściu wszystkich jego postanowień w życie. Niemniej omówiono w nim szczegółowo cele i zasady dostosowania polskich przepisów prawnych dotyczących transportu do przepisów Wspólnot Europejskich. Art. 69 Układu<sup>560</sup> zawiera listę dziedzin, które wymagają dostosowania<sup>561</sup>.

Wśród działań liberalizujących polski rynek, będących konsekwencją podpisania Układu Europejskiego, można wymienić:

- w transporcie drogowym – pełną liberalizację dostępu do polskiego rynku transportowego, to znaczy odejście od zasady udzielania koncesji,
- w transporcie kolejowym – powstanie konieczności ratyfikowania Dyrektywy 440/91 EEC dotyczącej rozwoju kolei we Wspólnocie,
- w transporcie morskim – umożliwienie rejestrowania w Polsce statków z krajów ówczesnej EWG, umożliwienie przewozów między polskimi portami statkom niezarejestrowanym w polskim rejestrze okrętowym, włączenie do przepisów Kodeksu Morskiego zasad przeciwdziałających praktykom monopolistycznym, zaś w żegludze śródlądowej zniesienie kontyngentów i modyfikacja przepisów dotyczących certyfikacji żeglugi<sup>562</sup>.

W związku z takim dość niekonkretnym charakterem Układu Polska, jak i inne kraje stowarzyszone podjęły starania, by państwa Wspólnot wyraźniej określiły perspektywy i warunki przyjmowania nowych członków. W efekcie tych działań na szczycie Rady Europejskiej w Kopenhadze w czerwcu 1993 roku została podjęta decyzja o przyjęciu krajów stowarzyszonych, jeśli spełnią następujące wymogi:

- osiągną stabilność instytucji gwarantujących demokrację, rządy prawa, poszanowanie praw człowieka, poszanowanie i ochronę mniejszości narodowych,
- zagwarantują istnienie gospodarki rynkowej,
- będą w stanie sprostać warunkom konkurencji i siłom rynkowym w Unii,

<sup>559</sup> M. Muszyński, D. E. Harasimiuk, M. Kozak, *Unia Europejska...*, *op. cit.*, s. 41.

<sup>560</sup> Treść art. 69: „Zbliżanie przepisów prawnych obejmie w szczególności następujące dziedziny: prawo celne, prawo o spółkach, prawo bankowe, rachunkowość przedsiębiorstw, opodatkowanie, własność intelektualną, ochronę pracownika w miejscu pracy, usługi finansowe, zasady konkurencji, ochronę zdrowia i życia ludzi, zwierząt i roślin, ochronę konsumenta, pośredni system opodatkowania, przepisy techniczne i normy, transport i środowisko naturalne”.

<sup>561</sup> W. Grudniewski i I. Hejduk w opracowaniu *Rozwój systemu transportowego polski w warunkach integracji europejskiej* (Warszawa 1998) na str. 127 błędnie określają, iż jest to lista aktów normatywnych.

<sup>562</sup> W. Grudniewski, I. Hejduk, *Rozwój systemu transportowego Polski w warunkach integracji europejskiej*, Instytut Organizacji i Zarządzania w Przemśle „ORGMASZ”, Warszawa 1998, s. 127.

- będą w stanie przejąć obowiązki wynikające z członkostwa, w tym podzielania celów unii politycznej, ekonomicznej i monetarnej.

Dodatkowo zastrzeżono, że każde nowe rozszerzenie Wspólnoty będzie uwarunkowane jej zdolnością do przyjęcia nowych członków przy jednoczesnym utrzymaniu tempa integracji europejskiej. Konsekwencją ustaleń kopenhaskich było złożenie przez Polskę wniosku o przyjęcie do Unii Europejskiej w dniu 8 kwietnia 1994 roku. W grudniu tego samego roku Rada Europejska przyjęła w Essen strategię przedczłonkowską, której celem było wspomoczenie krajów Europy Środkowej i Wschodniej w przygotowaniach do członkostwa. Pomoc ta miała polegać głównie na zbliżaniu przepisów prawnych państw kandydujących do rozwiązań unijnych. Harmonizacji przepisów służyła tzw. biała księga przyjęta na kolejnym szczycie w Cannes, która stanowiła skonkretyzowanie strategii przedczłonkowskiej.

Biała księga była przewodnikiem dla krajów Europy Środkowo-Wschodniej, wskazującym środki ułatwiające przygotowanie do funkcjonowania w ramach rynku wewnętrznego Wspólnot oraz sugerującym kolejność działań w zakresie dostosowywania prawa. Zostały w niej wytyczone obszary dostosowań, które m.in. dotyczyły zagadnień transportowych. Zostały zaproponowane trzy etapy dostosowania polskiego prawa do standardów wspólnotowych, z których pierwszy obejmował ujednoczenie przepisów dotyczących dostępu do zawodu przewoźnika, drugi – ujednoczenie przepisów dotyczących pomocy państwa i kompensat finansowych dla przedsiębiorców transportu publicznego, trzeci – dostosowanie pozostałych aktów prawnych dotyczących dostępu do rynku, zwłaszcza przewozów kabotażowych. W pierwszym etapie zalecono dostosowanie prawa polskiego do następujących aktów<sup>563</sup>:

- Dyrektywy Rady nr 85/3<sup>564</sup> określającej maksymalne wymiary pojazdów, maksymalny nacisk osi jezdnej i maksymalny dopuszczalny nacisk dla kombinacji 5 i 6 osi,
- Dyrektywy Rady nr 77/143<sup>565</sup> określającej standardy Wspólnoty dla ciężkich pojazdów towarowych oraz autokarów i autobusów,
- Dyrektywy 89/459<sup>566</sup> określającej głębokość bieżników opon w pewnych kategoriach pojazdów silnikowych,
- rozporządzenia Rady nr 3821/85<sup>567</sup> dotyczącego urządzeń rejestrujących w transporcie drogowym.

<sup>563</sup> W. Januszkiewicz, *Transport w „Białej Księdze” Unii Europejskiej*, Rzeczpospolita, 6–11.11.1995, dodatek Polagra 95; Motoryzacja, Transport, Spedycja.

<sup>564</sup> Council Directive 85/3/EEC of 19 December 1984 on the weights, dimensions and certain other technical characteristics of certain road vehicles, Dz.U. L 2, 3.01.1985.

<sup>565</sup> Council Directive 77/143/EEC of 29 December 1976 on the approximation of the laws of the Member States relating to roadworthiness tests for motor vehicles and their trailers, Dz.U. L 47, 18.02.1977.

<sup>566</sup> Dyrektywa Rady z dnia 18 lipca 1989 roku w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do głębokości bieżnika opon niektórych kategorii pojazdów silnikowych i ich przyrzep, Dz.U. L 226, 3.08.1989.

<sup>567</sup> Rozporządzenie Rady (EWG) nr 3821/85 z dnia 20 grudnia 1985 roku w sprawie urządzeń rejestrujących stosowanych w transporcie drogowym, Dz.U. L 370, 31.12.1985.

W drugim etapie dostosowywania zalecono uwzględnienie w prawie polskim następujących aktów<sup>568</sup>:

- dalsza część Dyrektywy Rady nr 85/3<sup>569</sup> określająca wagę, wymiary i inne charakterystyki techniczne pewnych pojazdów drogowych,
- Dyrektywa Rady nr 86/364<sup>570</sup> dotycząca dowodów zgodności pojazdów z Dyrektywą 85/3,
- Dyrektywa Rady nr 77/143<sup>571</sup> dotycząca zbliżenia przepisów państw członkowskich w odniesieniu do testów zdolności do ruchu pojazdów silnikowych i ich przyczep,
- Dyrektywa 91/439<sup>572</sup> dotycząca prawa jazdy,
- Dyrektywa 89/684<sup>573</sup> dotycząca szkolenia zawodowego kierowców przewożących ładunki niebezpieczne,
- Dyrektywa 94/55<sup>574</sup> dotycząca przewozu ładunków niebezpiecznych,
- Dyrektywa 91/671<sup>575</sup> dotycząca obowiązku używania pasów bezpieczeństwa,
- Dyrektywa 92/6<sup>576</sup> dotycząca instalowania i wykorzystywania w niektórych pojazdach urządzeń rejestrujących prędkość.

W 1998 roku zostały rozpoczęte negocjacje akcesyjne zmierzające do przyjęcia Polski do Wspólnoty. Jeszcze w styczniu 1997 roku, realizując politykę integracyjną, Rada Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej przyjęła Narodową Strategię Integracji.

Polska otrzymywała pomoc finansową od Unii Europejskiej właściwie od początku transformacji ustrojowej. W ramach programu PHARE w latach 1990–2000 otrzymała granty na łączną sumę 2604 mln euro. Wydatki w tym okresie w programie PHARE na transport, a właściwie modernizację infrastruktury transportowej, wyniosły około 23% tych funduszy, tj. 381 mln euro, co daje średnio 25 mln euro rocznie<sup>577</sup>. W europejskiej perspektywie finan-

<sup>568</sup> W. Grudniewski, I. Hejduk *Rozwój systemu transportowego...*, *op. cit.*, s. 138.

<sup>569</sup> Council Directive 85/3/EEC of 19 December 1984 on the weights, dimensions and certain other technical characteristics of certain road vehicles, Dz.U. L 2, 3.01.1985.

<sup>570</sup> Council Directive 86/364/EEC of 24 July 1986 relating to proof of compliance of vehicles with Directive 85/3/EEC on the weights, dimensions and certain other technical characteristics of certain road vehicles, Dz.U. L 221, 7.08.1986.

<sup>571</sup> Council Directive 77/143/EEC of 29 December 1976 on the approximation of the laws of the Member States relating to roadworthiness tests for motor vehicles and their trailers, Dz.U. L 47, 18.02.1977.

<sup>572</sup> Dyrektywa Rady z dnia 29 lipca 1991 r. w sprawie praw jazdy (91/439/EWG), Dz.U. L 237, 24.08.1991.

<sup>573</sup> Council Directive 89/684/EEC of 21 December 1989 on vocational training for certain drivers of vehicles carrying dangerous goods by road, Dz.U. L 398, 30.12.1989.

<sup>574</sup> Dyrektywa Rady 94/55/WE z dnia 21 listopada 1994 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich w zakresie transportu drogowego towarów niebezpiecznych, Dz.U. L 319, 12.12.1994.

<sup>575</sup> Dyrektywa Rady z dnia 16 grudnia 1991 r. odnosząca się do obowiązkowego stosowania pasów bezpieczeństwa i urządzeń przytrzymujących dla dzieci w pojazdach (91/671/EWG), Dz.U. L 373, 31.12.1991.

<sup>576</sup> Dyrektywa Rady 92/6/EWG z dnia 10 lutego 1992 r. w sprawie montowania i zastosowania urządzeń ograniczenia prędkości w niektórych kategoriach pojazdów silnikowych we Wspólnocie, Dz.U. L 057, 2.03.1992.

<sup>577</sup> J. Burniewicz, *Pomoc finansowa Unii Europejskiej w zakresie rozwoju polskiej infrastruktury transportowej – warunki i efekty*, [w:] D. Rycińska, E. Adamowicz, *Transport a Unia Europejska. Polski transport*

sowej na lata 2000–2006 uwzględniono już państwa do niej kandydujące. Przewidziano dla nich pomoc przedakcesyjną, która miała im ułatwić dostosowanie do przyjęcia zobowiązań wynikających z członkostwa. Dla tych państw Europy Środkowej i Wschodniej, które weszłyby do Unii przed 2006 rokiem, wyodrębniono oddzielne środki. Zostały one zarezerwowane w budżecie Unii, poczynając od roku 2002. Jeśli chodzi o pomoc przedakcesyjną, udzielaną kandydatom od początku 2000 roku, to była ona udzielana w formie trzech funduszy:

- PHARE 2, który był zorientowany na przygotowanie kandydatów do członkostwa w UE,
- ISPA (Przedakcesyjny Instrument Wsparcia Polityki Strukturalnej) – przeznaczony na wsparcie przygotowań państw kandydujących do UE w zakresie infrastruktury transportowej oraz ochrony środowiska naturalnego,
- SAPARD (Przedakcesyjny Fundusz Wsparcia dla Rolnictwa i Obszarów Wiejskich) – jego głównym celem było wspieranie rozwoju obszarów wiejskich oraz restrukturyzacja sektora gospodarki żywnościowej.

Od 1 stycznia 2000 roku również Polska otrzymała możliwość korzystania z programu przedakcesyjnego ISPA. Środki z tego programu zostały w założeniu przeznaczone na zbudowanie 134 km autostrad, utworzenie 40 km dróg ekspresowych, zmodernizowanie 133 km dróg krajowych, modernizację 210 km linii kolejowych<sup>578</sup>.

W dniu 10 czerwca 2002 roku, zgodnie z przyjętym przez polski rząd harmonogramem, zostały zamknięte negocjacje w obszarze polityki transportowej. W ich wyniku Polska uzyskała okresy przejściowe w odniesieniu do aspektów polityki transportowej związanych z transportem kolejowym i dostępnością polskiej sieci drogowej dla najcięższych pojazdów. Aktem określającym w sposób ostateczny warunki polskiego członkostwa w Unii był podpisany 16 kwietnia 2003 roku w Atenach Traktat Akcesyjny. Transpozycja prawa wspólnotowego w krajach kandydujących do Unii Europejskiej musiała być zakończona w terminie określonym jako termin gotowości do członkostwa. W przypadku Polski oznaczało to konieczność dokonania przed końcem 2002 roku nowelizacji wielu obowiązujących aktów prawnych, a w większości przypadków uchwalenia zupełnie nowych ustaw i wydania odpowiednich przepisów wykonawczych. Mimo iż dorobek prawny UE obejmował w okresie przedakcesyjnym ponad 300 różnych aktów, zakres prawa UE w dziedzinie środowiska, do którego kraje kandydujące musiały docelowo dostosować nie tylko ustawodawstwo wewnętrzne, lecz także praktyki administracyjne, był znacznie mniejszy i według stanu z początkowego okresu negocjacji akcesyjnych (na 1 stycznia 1999 roku) obejmował około 170 aktów prawnych. Dostosowanie prawa obejmowało trzy kluczowe obszary:

- zmianę lub wydanie nowych krajowych ustaw, zasad i procedur pozwalających na pełne włączenie aktów prawnych UE do polskiego porządku prawnego, czyli transpozycję prawa,

*w europejskiej perspektywie*, Gdańsk 2006, s. 58.

<sup>578</sup> M. Kałużyńska, *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na infrastrukturę transportową i transport samochodowy*, „Biuletyn Analiz UKiE”, nr 12, lipiec 2003.



- zapewnienie instytucji i środków finansowych koniecznych do wykonania ustaw i innych przepisów, czyli wdrażanie,
- zapewnienie koniecznych środków kontroli i instrumentów egzekwowania prawa.

Przystąpienie naszego kraju do Unii Europejskiej wymagało przede wszystkim przygotowania – uchwalenia nowych lub zmiany obowiązujących – ustaw, które dokonywałyby zaimplementowania dorobku prawnego Wspólnoty do polskiego systemu prawnego<sup>579</sup>.

Restrukturyzacja w sferze polskiego systemu transportowego dotyczyła przede wszystkim:

- harmonizacji i norm i przepisów prawnych,
- dostosowania infrastruktury transportowej,
- modernizacji krajowych przedsiębiorstw transportowych.

Działania dostosowawcze w zakresie integracji polskiego systemu transportowego z systemem Unii Europejskiej były ukierunkowane na dostosowanie polskiego ustawodawstwa transportowego oraz infrastruktury oraz taboru we wszystkich rodzajach transportu do unijnych wymogów legislacyjnych w tym zakresie oraz międzynarodowych wymogów technicznych<sup>580</sup>.

Ostatecznie podpisanie traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej oraz dziewięciu pozostałych krajów kandydujących do Unii Europejskiej miało miejsce w Atenach 16 kwietnia 2003 roku. Następnie odbyła się procedura ratyfikacyjna. 17 kwietnia 2003 roku Sejm podjął uchwałę (stosownie do art. 90 ust. 4 Konstytucji) w sprawie wyboru trybu referendalnego co do wyrażenia zgody na ratyfikowanie przez prezydenta RP traktatu dotyczącego przystąpienia do Wspólnot oraz uchwałę o zarządzeniu ogólnokrajowego, dwudniowego (7–8 czerwca 2003 roku) referendum, ustalając jednocześnie pytanie referendalne. W referendum wzięła udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania (58,85%), z których ponad trzy czwarte (77,45%) opowiedziało się za członkostwem Polski w UE. Tym samym prezydent RP został upoważniony do ratyfikowania traktatu akcesyjnego, czego dokonał 23 lipca 2003 roku.

## Transport drogowy

Najwcześniej i najpełniej został poddany regulacjom wspólnotowym transport drogowy. Podstawowe kierunki działań w tym sektorze objęły liberalizację, harmonizację socjalną, harmonizację techniczną oraz harmonizację finansową.

10 czerwca 2002 roku zamknięto negocjacje w obszarze polityki transportowej. Uzgodniono okres przejściowy do 31 grudnia 2010 roku w zakresie wprowadzania Dy-

<sup>579</sup> Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości. *Przepisy prawa polskiego w zakresie usług przewozowych po przystąpieniu Polski do UE*, opr. J. Gnich, listopad 2005.

<sup>580</sup> W. M. Grudzewski, I. Hejduk, *Rozwój systemu transportowego...*, op. cit., s. 83.



rektywy 96/5326<sup>581</sup> dotyczącej m.in. maksymalnego nacisku na oś pojazdu wynoszącego 11,5 t, podczas gdy polska infrastruktura liniowa w zakresie transportu drogowego z trudem dotrzymuje standardu 10 t na oś.

Od momentu członkostwa Polska otworzyła główne szlaki komunikacyjne dla pojazdów spełniających unijne standardy na osi wschód–zachód (m.in. drogi nr 2 i nr 4) oraz północ–południe (m.in. drogi nr 1 i nr 3), o łącznej długości ponad 4 tys. km spośród ponad 18 tys. km dróg krajowych<sup>582</sup>. Na skutek przyjęcia w dniu 6 września 2001 roku ustawy o transporcie drogowym<sup>583</sup> nastąpiła implementacja dużej części wspólnotowego *acquis* do polskiego porządku prawnego, dotycząca dostępu do rynku oraz spraw socjalnych. Należy podkreślić, iż w odróżnieniu od innych ustawodawców polskiemu udało się zgromadzić większość problematyki w jednym akcie normatywnym, co pomogło w praktycznym jej zastosowaniu<sup>584</sup>. Dzięki tej zmianie<sup>585</sup> do polskiego prawa zostały przetransponowane następujące dyrektywy unijne:

- Dyrektywa 76/914/EWG z dnia 16 grudnia 1976 roku w sprawie minimalnego poziomu wykszolenia kierowców w transporcie drogowym (Dz.Urz. WE L 357, 29.12.1976),
- Dyrektywa 84/647/EWG z dnia 10 grudnia 1984 roku w sprawie użytkowania pojazdów najmowanych bez kierowców w celu przewozu drogowego rzeczy (Dz.Urz. WE L 33, 22.12.1984),
- Dyrektywa 88/599/EWG z dnia 23 listopada 1988 roku w sprawie standardowych procedur sprawdzających przy wykonaniu rozporządzenia (EWG) nr 3820 w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych oraz odnoszących się do transportu drogowego oraz rozporządzenia (EWG) nr 3821/85 w sprawie urządzeń rejestrujących stosowanych w transporcie drogowym (Dz.Urz. WE L 325, 29.11.1985),
- Dyrektywa 90/398/EWG z dnia 24 lipca 1990 roku zmieniająca Dyrektywę 84/647/EWG w sprawie użytkowania pojazdów najmowanych bez kierowców w celu przewozu drogowego rzeczy (Dz.Urz. WE L 202, 31.07.1990),
- Dyrektywa 92/106/EWG z dnia 7 grudnia 1992 roku w sprawie ustanowienia wspólnych zasad dla niektórych typów transportu kombinowanego towarów między państwami członkowskimi (Dz.Urz. WE L 368, 17.12.1992),

<sup>581</sup> Directive 2002/7/EC of the European Parliament and of the Council of 18 February 2002 amending Council Directive 96/53/EC laying down for certain road vehicles circulating within the Community the maximum authorised dimensions in national and international traffic and the maximum authorised weights in international traffic, Dz.U. L 67, 9.03.2002.

<sup>582</sup> *Przepisy prawa polskiego...*, *op. cit.*

<sup>583</sup> Dz.U. z 2001 r. Nr 125 poz. 1371.

<sup>584</sup> B. Książek, *Zasady jednolitego rynku transportowego Unii Europejskiej. Ocena procesu harmonizacji*, „Studenckie Prace Prawnicze Ekonomiczne i Administracyjne 2”, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004, s. 47.

<sup>585</sup> Zmiany przewiduje Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie i uchyleniu niektórych ustaw w związku z uzyskaniem przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. Nr 96 poz. 959).

- Dyrektywa 98/76/WE z dnia 1 października 1998 roku zmieniająca Dyrektywę 96/26/WE w sprawie dostępu do zawodu przewoźnika drogowego transportu rzeczy i przewoźnika drogowego transportu osób oraz wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji, mającej na celu ułatwienie im korzystania z prawa swobody przedsiębiorczości w dziedzinie transportu krajowego i międzynarodowego (Dz.Urz. WE L 277, 14.10.1998),
- Dyrektywa 1999/62/WE z dnia 17 czerwca 1999 roku w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe (Dz.Urz. WE L 187, 20.07.1999),
- Dyrektywa 2000/30/WE z 6 czerwca 2000 roku w sprawie drogowej kontroli przydatności ruchu pojazdów użytkowych poruszających się we Wspólnocie (Dz.Urz. WE L 203, 10.08.2000).

Ustawa dokonała transpozycji do prawa polskiego przepisów ówczesnej WE dotyczących warunków dostępu do rynku przewozów drogowych osób i rzeczy oraz dostępu do zawodu przewoźnika w zakresie krajowego i międzynarodowego transportu drogowego. W ustawie zastosowano pojęcie „licencja” na wykonywanie zarówno krajowego, jak i międzynarodowego transportu drogowego (osób i rzeczy). Zawarte w niej zostały przepisy dotyczące wysokości zabezpieczenia finansowego (9 tys. / 5 tys. euro – zgodnie z Dyrektywą 98/76/WE), jak również posiadania przez osobę zarządzającą przedsiębiorstwem transportu drogowego certyfikatu kompetencji zawodowych (CPC). Ponadto przedsiębiorca został zobowiązany do zatrudniania wyłącznie kierowców posiadających odpowiednie przeszkolenie potwierdzone świadectwem – zgodnie z Dyrektywą Rady 76/914/EWG<sup>586</sup>. 29 maja 2001 roku Rada Ministrów przyjęła autopoprawkę rządu, zmieniającą projekt ustawy o transporcie drogowym w zakresie włączenia do projektu przepisów dotyczących powołania Inspekcji Transportu Drogowego (projekt odrębnej ustawy o Inspekcji Transportu Drogowego został odrzucony w maju przez Sejm RP). Ustawa o transporcie drogowym wdrożyła więc również przepisy wspólnotowe dotyczące kontroli przewoźników, tj. w szczególności rozporządzeń (EWG) nr 4060/89 i 3912/92 oraz Dyrektywy 2000/30/WE. Ustawa pozostała niezgodna z prawem wspólnotowym w zakresie podlegania przepisom ustawy przewozów zarobkowych (krajowych i międzynarodowych), wykonywanych pojazdami samochodowymi przeznaczonymi konstrukcyjnie do przewozu nie więcej niż dziewięciu osób łącznie z kierowcą (art. 3) oraz pobierania opłat za korzystanie z infrastruktury (art. 42).

Ustawa z dnia 6 września 2001 roku o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym<sup>587</sup> dostosowała prawo polskie do wymogów Dyrektywy Rady 76/914/EWG<sup>588</sup> z 16 grud-

<sup>586</sup> Dyrektywa Rady z dnia 16 grudnia 1976 r. w sprawie minimalnego poziomu wyszkolenia kierowców w transporcie drogowym, Dz.U. L 357, 29.12.1976.

<sup>587</sup> Dz.U. z 2001 r. Nr 129 poz. 1444.

<sup>588</sup> Dz.U. L 357, 29.12.1976.

nia 1976 roku w sprawie minimalnego poziomu szkolenia dla niektórych kierowców w transporcie drogowym. Ustawa transponuje również postanowienia Dyrektywy Rady 91/671/EWG<sup>589</sup> z 16 grudnia 1991 roku w sprawie dostosowania systemów prawnych państw członkowskich w zakresie obowiązkowego używania pasów bezpieczeństwa w pojazdach o masie nieprzekraczającej 3,5 tony, Dyrektywy Rady 91/439/EWG<sup>590</sup> z 29 lipca 1991 roku dotyczącej praw jazdy, Dyrektywy Rady 96/96/WE<sup>591</sup> z 20 grudnia 1996 roku w sprawie dostosowania systemów prawnych państw członkowskich w zakresie badań technicznych pojazdów i przyczep. Ustawa z dnia 23 listopada 2002 roku o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym<sup>592</sup>, która weszła w życie 17 stycznia 2003 roku, z wyjątkiem art. 1 pkt 3 lit. a, który wszedł w życie 1 stycznia 2003 roku, transponuje postanowienia Dyrektywy Rady 92/6/EWG<sup>593</sup> z 10 lutego 1992 roku ws. montowania i stosowania urządzeń ograniczających prędkość jazdy w pojazdach pewnych kategorii we Wspólnocie oraz Dyrektywy Rady 96/53/WE<sup>594</sup> z 25 lipca 1996 roku ustanawiającej dla niektórych pojazdów drogowych poruszających się na terytorium Wspólnoty maksymalne dopuszczalne wymiary w ruchu krajowym i międzynarodowym oraz maksymalne dopuszczalne obciążenia w ruchu międzynarodowym. Ustawa wprowadza definicje dopuszczalnej masy całkowitej, dopuszczalnej ładowności pojazdu oraz nową definicję maksymalnej technicznej dopuszczalnej masy całkowitej. Istotną była również ustawa z 28 października 2002 roku o przewozie drogowym towarów niebezpiecznych, która weszła w życie 1 stycznia 2003 roku<sup>595</sup> i która dostosowała polskie prawo do postanowień Dyrektywy Rady 94/55/WE<sup>596</sup> z 21 listopada 1994 roku w sprawie ujednolicenia ustawodawstw państw członkowskich dotyczących transportu drogowego towarów niebezpiecznych, Dyrektywy Rady 96/35/WE<sup>597</sup> z 3 marca 1996 roku w sprawie wyznaczania oraz kwalifikacji zawodowych doradców w zakresie bezpieczeństwa w dziedzinie transportu materiałów niebezpiecznych transportem kolejowym, drogowym i wodnym śródlądowym, Dyrektywy Komisji 2001/7 WE<sup>598</sup> z 29 stycznia 2001 roku w sprawie trzeciego dostosowania do postępu technicznego Dyrektywy 94/55 WE<sup>599</sup> oraz Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/18/WE<sup>600</sup> z 17 kwietnia 2000 roku

<sup>589</sup> Dz.U. L 373, 31.12.1991.

<sup>590</sup> Dz.U. L 237, 24.08.1991.

<sup>591</sup> Dz.U. L 46, 17.02.1997.

<sup>592</sup> Dz.U. z 2002 r. Nr 216 poz. 1825.

<sup>593</sup> Dz.U. L 57, 2.03.1992.

<sup>594</sup> Dz.U. L 235, 17.09.1996.

<sup>595</sup> Dz.U. z 2002 r. Nr 199 poz. 1671.

<sup>596</sup> Dz.U. L 319, 12.12.1994.

<sup>597</sup> Dz.U. L 145, 19.06.1996.

<sup>598</sup> Dz.U. L 30, 1.02.2001.

<sup>599</sup> Dyrektywa Rady 94/55/WE z dnia 21 listopada 1994 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich w zakresie transportu drogowego towarów niebezpiecznych, Dz.U. L 319, 12.12.1994.

<sup>600</sup> Dz.U. L 118, 19.05.2000.

dotyczącej minimalnych wymagań w zakresie egzaminów na doradcę ds. bezpieczeństwa w transporcie drogowym, kolejowym i śródlądowym materiałów niebezpiecznych<sup>601</sup>.

Celem dostosowania prawa polskiego do unijnego wydano również wiele rozporządzeń, m.in.:

- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 29 listopada 2001 roku w sprawie wzoru licencji na transport drogowy, wypisu z licencji oraz wzoru wykazu pojazdów samochodowych<sup>602</sup>, które weszło w życie 1 stycznia 2002 roku dostosowało prawo polskie do postanowień rozporządzenia Rady (EWG) nr 684/92<sup>603</sup> z dnia 16 marca 1992 roku o wprowadzeniu wspólnych zasad dla międzynarodowych przewozów osób autobusami, rozporządzenia Rady (WE) nr 12/98<sup>604</sup> z 11 grudnia 1997 roku ustalającego warunki wykonywania w państwach członkowskich transportu drogowego osób przez przewoźników obcych, rozporządzenia Rady (EWG) nr 881/92<sup>605</sup> z 26 marca 1992 roku w sprawie dostępu do rynku drogowych przewozów towarowych we Wspólnocie do lub na obszarze państwa członkowskiego albo w tranzycie przez obszar jednego lub więcej państw członkowskich, rozporządzenia Komisji (WE) nr 2121/98<sup>606</sup> z 2 października 1998 roku określającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (EWG) nr 684/92<sup>607</sup> z 16 marca 1992 roku oraz (WE) nr 12/98<sup>608</sup> z 11 grudnia 1997 roku w sprawie dokumentów wymaganych w transporcie osób autokarami i autobusami;
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 7 grudnia 2001 roku w sprawie wzorów zezwoleń na wykonywanie krajowych i międzynarodowych przewozów drogowych osób<sup>609</sup> weszło w życie 1 stycznia 2002 roku i dostosowało prawo polskie do postanowień Rozporządzenia Rady (EWG) nr 684/92<sup>610</sup> z 16 marca 1992 roku o wprowadzeniu wspólnych zasad dla międzynarodowych przewozów osób autobusami;
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 29 listopada 2001 roku w sprawie wzoru zaświadczenia na przewozy drogowe na potrzeby własne oraz wypisu z tego zaświadczenia<sup>611</sup> weszło w życie 1 stycznia 2002 roku i dostosowało prawo polskie do postanowień rozporządzenia Komisji (WE) nr 2121/98<sup>612</sup> z 2 października 1998 roku

<sup>601</sup> Raport z realizacji w 2002 roku Narodowego Programu Przygotowania do Członkostwa w UE (NPPC), Urząd Komitetu Integracji Europejskiej.

<sup>602</sup> Dz.U. z 2001 r. Nr 145 poz. 1630.

<sup>603</sup> Dz.U. L 074, 20.03.1992.

<sup>604</sup> Dz.U. L 004, 8.01.1998.

<sup>605</sup> Dz.U. L 095, 9.04.1992.

<sup>606</sup> Dz.U. L 268, 3.10.1998.

<sup>607</sup> Dz.U. L 074, 20.03.1992.

<sup>608</sup> Dz.U. L 004, 8.01.1998.

<sup>609</sup> Dz.U. z 2001 r. Nr 152 poz. 1731.

<sup>610</sup> Dz.U. L 074, 20.03.1992.

<sup>611</sup> Dz.U. z 2001 r. Nr 145 poz. 1631.

<sup>612</sup> Dz.U. L 268, 3.10.1998.

określającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (EWG) nr 684/92 oraz (WE) nr 12/98 w sprawie dokumentów wymaganych w transporcie osób autokarami i autobusami;

- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 14 grudnia 2001 roku w sprawie uiszczania przez przedsiębiorców opłat za przejazd po drogach krajowych<sup>613</sup>, weszło w życie 1 stycznia 2002 roku i dostosowało prawo polskie do postanowień Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 99/62/WE<sup>614</sup> z 17 czerwca 1999 roku dotyczącej pobierania opłat od pojazdów ciężarowych za korzystanie z określonych rodzajów infrastruktury;
- Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 3 sierpnia 2001 roku<sup>615</sup> zmieniające rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 13 czerwca 2001 roku<sup>616</sup> w sprawie wzorów dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami, które weszło w życie 1 października 2001 roku dostosowuje prawo polskie do przepisów prawa wspólnotowego, wynikających z załącznika I do Dyrektywy Komisji 2000/56/WE<sup>617</sup> z 14 września 2000 roku zmieniającej Dyrektywę Rady 91/439/EWG w sprawie praw jazdy<sup>618</sup>;
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 9 stycznia 2002 roku w sprawie egzaminów i uzyskiwania certyfikatów kompetencji zawodowych w transporcie drogowym<sup>619</sup>, które weszło w życie 29 stycznia 2002 roku. Rozporządzenie transponuje przepisy Dyrektywy Rady 96/26/WE<sup>620</sup> z 29 kwietnia 1996 roku w sprawie dostępu do zawodu przewoźnika drogowego transportu towarowego i przewoźnika drogowego transportu pasażerskiego oraz wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dowodów kwalifikacji formalnych w celu ułatwienia przewoźnikom prawa do swobodnego zakładania przedsiębiorstw w krajowym i międzynarodowym transporcie drogowym – zmienionej Dyrektywą 98/76/WE<sup>621</sup>;
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2002 roku w sprawie zakresu danych i informacji, które przewoźnik drogowy jest obowiązany przekazywać na żądanie

<sup>613</sup> Dz.U. z 2001 r. Nr 150 poz. 1684.

<sup>614</sup> Dz.U. L 187, 20.07.1999.

<sup>615</sup> Dz.U. z 2001 r. Nr 83 poz. 899.

<sup>616</sup> Dz.U. z 2001 r. Nr 70 poz. 729.

<sup>617</sup> Dz.U. L 237, 21.09.2000.

<sup>618</sup> Raport z realizacji w 2001 roku Narodowego Programu Przygotowania do Członkostwa w UE (NPPC), Urząd Komitetu Integracji Europejskiej.

<sup>619</sup> Dz.U. z 2002 r. Nr 5 poz. 51.

<sup>620</sup> Dz.U. L 124, 23.05.1996.

<sup>621</sup> Dyrektywa Rady 98/76/WE z dnia 1 października 1998 r. zmieniająca Dyrektywę 96/26/WE w sprawie dostępu do zawodu przewoźnika drogowego transportu rzeczy i przewoźnika drogowego transportu osób oraz wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji, mająca na celu ułatwienie im korzystania z prawa swobody przedsiębiorczości w dziedzinie transportu krajowego i międzynarodowego, Dz.U. L 277, 14.10.1998.



- właściwego organu udzielającego licencji lub zezwolenia<sup>622</sup>, które weszło w życie 9 sierpnia 2002 roku. Rozporządzenie dostosowuje prawo polskie do przepisów rozporządzenia Rady (EWG) nr 3916/90<sup>623</sup> z 21 grudnia 1990 roku w sprawie przedsięwzięć, jakie należy podjąć w przypadku kryzysu na rynku transportu drogowego towarów;
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 maja 2002 roku<sup>624</sup> w sprawie warunków i sposobu wykonywania kontroli dokumentów związanych z wykonywaniem transportu drogowego i przewozu na potrzeby własne oraz dokumentów stosowanych przez uprawnionych do kontroli, a także wzorów tych dokumentów, które weszło w życie 13 sierpnia 2002 roku. Rozporządzenie dostosowuje prawo polskie do przepisów rozporządzenia Rady (EWG) nr 3912/92<sup>625</sup> w sprawie kontroli prowadzonych we Wspólnocie w zakresie transportu drogowego oraz żeglugi śródlądowej w odniesieniu do środków transportowych zarejestrowanych lub stosowanych do przewozów w państwach trzecich oraz rozporządzenia Rady (EWG) nr 4060/89<sup>626</sup> w sprawie eliminacji kontroli sprawowanych na granicach państw członkowskich w dziedzinie transportu drogowego i żeglugi śródlądowej, Dyrektywy Rady 88/599/EWG<sup>627</sup> w sprawie postępowania kontrolnego dotyczącego, rozporządzenia Rady (EWG) nr 3820/85 dotyczącego ujednolicenia niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego i rozporządzenia nr 3821/85 w sprawie urządzeń rejestrujących w transporcie drogowym, Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/30/WE w sprawie technicznej inspekcji drogowej zdolności do poruszania się po drogach pojazdów przemieszczających się na obszarze Wspólnoty<sup>628</sup>.
  - Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 20 grudnia 2002 roku w sprawie kursów kształcących dla kierowców przewożących towary niebezpieczne, które weszło w życie 1 stycznia 2003 roku<sup>629</sup>. Rozporządzenie wdrożyło uregulowania zawarte w Dyrektywie Komisji 2001/7/WE<sup>630</sup> w sprawie trzeciego dostosowania do postępu technicznego Dyrektywy 94/55/WE w sprawie ujednolicenia ustawodawstw państw członkowskich dotyczących transportu drogowego towarów niebezpiecznych oraz w Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/18/WE<sup>631</sup> dotyczącej minimal-

<sup>622</sup> Dz.U. z 2002 r. Nr 117 poz. 1010.

<sup>623</sup> Dz.U. L 375, 31.12.1990.

<sup>624</sup> Dz.U. z 2002 r. Nr 120 poz. 1025.

<sup>625</sup> Dz.U. L 395, 31.12.1992.

<sup>626</sup> Dz.U. L 390, 30.12.1989.

<sup>627</sup> Dz.U. L 325, 29.11.1988.

<sup>628</sup> Raport z realizacji w 2002 roku Narodowego Programu Przygotowania do Członkostwa w UE (NPPC), Urząd Komitetu Integracji Europejskiej.

<sup>629</sup> Dz.U. z 2002 r. Nr 236 poz. 1987.

<sup>630</sup> Dz.U. L 30, 1.02.2001.

<sup>631</sup> Dz.U. L 118 z 19.05.2000.



nych wymagań w zakresie egzaminów na doradcę ds. bezpieczeństwa w transporcie drogowym, kolejowym i śródlądowym materiałów niebezpiecznych;

- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 31 grudnia 2002 roku w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia<sup>632</sup>. Rozporządzenie wdraża uregulowania zawarte w Dyrektywie Rady 92/6/EWG<sup>633</sup> w sprawie montażu i użytkowania ograniczników prędkości oraz w Dyrektywie Komisji 2000/56/WE<sup>634</sup> w sprawie praw jazdy.

Należy zaznaczyć, że w późniejszym czasie również dokonywane były zmiany w ustawie o transporcie drogowym, wiążące się z koniecznością wprowadzania zmian nie tyle wynikających z okresów przejściowych czy faktu przystąpienia Polski do UE, lecz także z konieczności dostosowywania się naszego kraju do ewolucji legislacji wspólnotowej. Przykładem tego rodzaju zmian były zmiany wprowadzone do ustawy o transporcie drogowym Ustawą z dnia 29 lipca 2005 roku<sup>635</sup> o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw<sup>636</sup>. W konsekwencji członkostwa Polski w Unii Europejskiej, tuż po przystąpieniu naszego kraju do UE, wprowadzona została jeszcze jedna istotna zmiana w formie Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 roku o czasie pracy kierowców<sup>637</sup>. Ustawa ta stanowi wdrożenie Dyrektywy 2002/15/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 2002 roku w sprawie organizacji czasu pracy osób wykonujących czynności w trasie w zakresie transportu drogowego<sup>638</sup>. Przewidziane od 21 października 2005 roku zmiany przewidywały wliczanie przerw w prowadzeniu pojazdu do czasu dyżuru (tzn. czasu, w którym kierowca pozostaje poza normalnymi godzinami pracy w gotowości do wykonania pracy). Przerwy te, w części obejmującej 15 minut, są także wliczane do czasu pracy kierowcy, o ile jego dobowy wymiar czasu pracy wynosi co najmniej sześć godzin.

Ponadto Polska zgodziła się na wprowadzenie od dnia członkostwa trzyletniego okresu przejściowego na wykonywanie przewozów kabotażowych towarów wewnątrz państw członkowskich przez polskich przewoźników. Okres przejściowy stosowany jest na zasadzie wzajemności, czyli przewoźnicy z innych państw nie mogą wykonywać przewozów kabotażowych w Polsce. KE zaproponowała wobec Polski dłuższy okres przejściowy niż m.in. wobec Czech i Słowacji, gdyż państwa te nie wystąpiły o okresy przejściowe w transporcie drogowym. Polska domagała się odłożenia do 2015 roku prawa wjazdu do naszego kraju unijnych ciężarówek o nacisku na oś powyżej 11,5 tony. W projekcie stanowiska KE uznała polski postulat za słuszny, dążyła jednak, aby zgodnie z ustalonym

<sup>632</sup> Dz.U. z 2003 Nr 32 poz. 262.

<sup>633</sup> Dz.U. L 57, 2.03.1992.

<sup>634</sup> Dz.U. L 237 z 21.09.2000.

<sup>635</sup> Dz.U. z 2005 r. Nr 180 poz. 1494 i 1497.

<sup>636</sup> *Polska Agencja Rozwoju...*, *op. cit.*

<sup>637</sup> Dz.U. z 2004 r. Nr 92 poz. 879.

<sup>638</sup> Dz.U. L 80, 23.04.2002.

wcześniej harmonogramem najważniejsze drogi były wcześniej otwarte dla najcięższych europejskich ciężarówek. Ostatecznie wynegocjowane rozwiązania dotyczące przejazdów najcięższych samochodów ciężarowych przez Polskę objęły zgodę na pobieranie opłaty do końca 2008 roku za przejazdy odcinkami niedostosowanymi do obowiązujących norm nacisków na oś. Począwszy zaś od 2009 roku opłaty nie są pobierane, jednak do końca roku 2011 obowiązywały w Polsce ograniczenia poruszania się pojazdów ponadgabarytowych (przekraczających 10 t nacisku na oś) po wyznaczonej sieci dróg.

### **Transport powietrzny**

Dostosowywanie polskiego prawa lotniczego do wymogów Wspólnoty wymagało uchwalenia Ustawy z dnia 3 lipca 2002 roku Prawo lotnicze<sup>639</sup>, która weszła w życie 17 listopada 2002 roku, a która to stwarza podstawy prawne do pełnego wdrożenia przepisów wspólnotowych dotyczących dostępu do rynku przewozów lotniczych, ochrony środowiska, bezpieczeństwa ruchu lotniczego, konkurencji oraz wymagań technicznych. Do ustawy konieczne było wydanie 93 aktów wykonawczych, w tym upoważnienie dla Ministra Infrastruktury obejmowało 82 akty prawne, 8 aktów prawnych dla Ministra Obrony Narodowej, 3 akty prawne dla Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Do 20 stycznia 2003 roku wydano 5 aktów wykonawczych do ustawy Prawo lotnicze. Konieczne stało się również powołanie Urzędu Lotnictwa Cywilnego, który został utworzony 17 listopada 2002 roku, na mocy Prawa lotniczego. W dniu 15 listopada 2002 roku powołano Prezesa ULC. Powołanie tego urzędu nie wynikało z konieczności implementacji konkretnego aktu prawa wspólnotowego, jednak konieczność ta zrodziła się podczas prac implementacyjnych.

Z pozaprawnego punktu widzenia z dniem 1 maja 2004 roku transport lotniczy, podobnie jak inne gałęzie transportu polskiego, stanął wobec możliwości, ale też i niebezpieczeństw związanych z włączeniem do systemu transportowego Europy Zachodniej. Wdrożenie polityki otwartego nieba nad Europą spowodowało pojawienie się poważnej konkurencji dla PLL LOT. Nastąpiło obniżenie ceny biletów lotniczych między Polską a Europą Zachodnią i Środkową. Wzrosła liczba oferowanych połączeń. Dostęp do rynku uzyskali tani przewoźnicy zachodni (Virgin, Ryanair, City Bird etc.), którzy zaoferowali ceny dwukrotnie, a czasami trzykrotnie niższe, niż proponował LOT na trasach o porównywalnej długości. Stąd też konieczne było dokonanie analizy skutków społeczno-ekonomicznych wdrożenia wspólnotowego *acquis*, w szczególności skutków utraty rynku przez polskiego przewoźnika PLL LOT, zatrudnienia i obrotów płatniczych z zagranicą.

<sup>639</sup> Dz.U. z 2002 r. Nr 130 poz. 1112.

## Transport kolejowy

Jeżeli chodzi o przedakcesyjny etap dostosowania polskiego prawa do zasad i funkcjonowania Unii Europejskiej w zakresie transportu kolejowego, to za istotny dokument należy uznać Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 6 września 2001 roku w sprawie szczegółowych zasad udostępniania linii kolejowych oraz współdziałania zarządów kolei między sobą i z przewoźnikami kolejowymi<sup>640</sup>, które to weszło w życie dnia 5 października 2001 roku. Rozporządzenie wdraża przepisy Dyrektywy Rady 95/19/WE<sup>641</sup> o udostępnianiu i przyznawaniu możliwości przepustowych infrastruktury kolejowej oraz pobieraniu opłat za infrastrukturę.

W okresie przedakcesyjnym podjęto również decyzję o utworzeniu Urzędu Transportu Kolejowego – jako organu odpowiedzialnego za regulację dostępu do infrastruktury.

Polska zaakceptowała trzyletni okres przejściowy do końca 2006 roku na dostęp licencjonowanych przedsiębiorstw kolejowych z innych niż Polska państw członkowskich do Transeuropejskiej Kolejowej Sieci Towarowej (TERFN) (główne szlaki północ–południe, wschód–zachód, np. E-20, E-30, E-59) i udostępnienie rocznej ogólnej zdolności przepustowej licencjonowanym przedsiębiorstwom kolejowym w wysokości 20%. Z dniem członkostwa Polska przyznała licencjonowanym przedsiębiorstwom kolejowym, ubiegającym się o dostęp i prawa, pochodzącym z innych niż Polska państw członkowskich UE, częściowy dostęp, określony jako 20% rocznej ogólnej zdolności przepustowej do TKST na terytorium Polski, w celu wykonywania międzynarodowych przewozów towarowych. Okres przejściowy miał pozwolić Polsce na zakończenie przemian związanych z restrukturyzacją narodowego przewoźnika PKP S.A. oraz na przystosowanie polskiego przewoźnika do zaistnienia w warunkach konkurencyjnych w momencie pełnej liberalizacji kolejowych przewozów towarowych w UE z początkiem 2008 roku.

## Transport śródlądowy

Żegluga rzeczna jest regulowana przez przepisy wspólnotowe w mniejszym stopniu niż pozostałe gałęzie transportu. Dotyczą one przede wszystkim warunków koniecznych do spełnienia przez przewoźników oraz niektórych wymogów technicznych. Od 1 stycznia 1993 roku obowiązuje rozporządzenie Rady WE 3921/91/EEC, które określa warunki dopuszczenia przewoźników z innego państwa UE do ograniczonego terminowo świadczenia kabotażowych przewozów śródlądowych na takich samych warunkach jak przewoźnicy mający siedzibę w danym państwie. Muszą oni spełniać następujące warunki:

<sup>640</sup> Dz.U. z 2001 r. Nr 102 poz. 1126.

<sup>641</sup> Dz.U. L 143, 27.06.1995.

- posiadać uprawnienia do wykonywania przewozów międzynarodowych towarów i osób,
- wykorzystywane jednostki pływające muszą być własnością biura lub osoby mającej siedzibę w państwie wykonywania usługi kabotażu (przewoźnik musi posiadać dokument stwierdzający przynależność statku).

Wymogi techniczne dla jednostek pływających zostały określone w Dyrektywie 82/714/EEC. Poza warunkami zawartymi w tym dokumencie konieczne są czasami dodatkowe wymogi techniczne, wprowadzane przez poszczególne państwa członkowskie. Zaświadczenia ADNR (wydawane w oparciu o postanowienia Agreement on Transport of Dangerous Goods on the Rhine) są uznawane na wszystkich drogach wodnych UE. Jednak państwa mogą wymagać dodatkowych zaświadczeń. Państwa członkowskie dla zapewnienia wysokiego stopnia bezpieczeństwa mogą wymagać od kapitanów jednostek pływających spełnienia dodatkowych warunków, np. znajomości specyfiki lokalnej. W przypadku jednostek przewożących substancje niebezpieczne mogą być wymagane zaświadczenia o dodatkowej wiedzy posiadanej przez kapitana (czasami wystarcza certyfikat ADNR, Agreement on Transport of Dangerous Goods on the Rhine). Największym problemem żeglugi śródlądowej jest znalezienie sposobu na likwidację nadmiernej liczby jednostek. W 1989 roku ministrowie transportu państw członkowskich zaakceptowali program Komisji Europejskiej mający na celu koordynację utylizacji jednostek żeglugi rzecznej Danii, Francji, Belgii i Holandii. Rozwój żeglugi śródlądowej został uznany w ostatnich latach jako sposób kształtowania proekologicznego systemu transportowego w krajach Unii Europejskiej. Dużym atutem śródlądowego transportu wodnego jest duża ładowność i masowość floty rzecznej. Podstawowe znaczenie dla rozwoju tego transportu ma utworzenie spójnej europejskiej sieci dróg wodnych.

Ustawa z dnia 28 października 2002 roku o Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym<sup>642</sup>, która weszła w życie w dniu 1 stycznia 2004 roku, stworzyła ramy prawne umożliwiające rozwój tej gałęzi transportu. Ustawa wdrożyła postanowienia rozporządzenia Rady (WE) 718/1999<sup>643</sup> z 29 marca 1999 roku w sprawie polityki podaży floty Wspólnot w celu promocji transportu wodnego śródlądowego, rozporządzenia Komisji (WE) nr 805/1999<sup>644</sup> z 16 kwietnia 1999 roku wprowadzającego przepisy mające na celu realizację rozporządzenia (WE) nr 718/1999 oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 1523/2000<sup>645</sup> z 10 czerwca 2000 roku nowelizującego rozporządzenie (WE) nr 805/1999.

<sup>642</sup> Dz.U. z 2002 r. Nr 199 poz. 1672.

<sup>643</sup> Dz.U. L 90, 2.04.1999.

<sup>644</sup> Rozporządzenie Komisji (WE) nr 805/1999 z dnia 16 kwietnia 1999 r. ustanawiające pewne środki w celu wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 718/1999 w sprawie polityki w zakresie zdolności przewozowych floty wspólnotowej, w celu wspierania żeglugi śródlądowej, Dz.U. L 102, 17.04.1999.

<sup>645</sup> Dz.U. L 175, 14.07.2000.

Oprócz tego w 2002 roku przyjęto następujące rozporządzenia:

- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 11 marca 2002 roku w sprawie wzoru zaświadczenia o spełnieniu wymogu zdolności zawodowej w zakresie przewozu ładunków statkami żeglugi śródlądowej<sup>646</sup>, które weszło w życie 25 marca 2002 roku. Rozporządzenie dostosowuje prawo polskie do przepisów Dyrektywy Rady 87/540/EWG<sup>647</sup> z dnia 9 listopada 1987 roku w sprawie dostępu do wykonywania zawodu przewoźnika towarów w żegludze śródlądowej w transporcie krajowym i międzynarodowym oraz wzajemnego uznawania dyplomów, zaświadczeń i innych dowodów kwalifikacji formalnych;
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 5 sierpnia 2002 roku w sprawie ustalenia wykazu państw, w których wydane statkom żeglugi śródlądowej dokumenty będą uznawane przez organy administracji żeglugi śródlądowej<sup>648</sup>. Weszło w życie 25 września 2002 roku. Rozporządzenie dostosowało prawo polskie do wymogów Dyrektywy Rady 76/135/EWG<sup>649</sup> z dnia 20 stycznia 1976 roku w sprawie wzajemnego uznawania świadectw zdolności żeglugowej statków żeglugi śródlądowej oraz Dyrektywy Rady 91/672/EWG<sup>650</sup> z dnia 16 grudnia 1991 roku w sprawie wzajemnego uznawania krajowych patentów na prowadzenie statków żeglugi śródlądowej przewożących towary i pasażerów;
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 12 lipca 2002 roku ws. świadectw zdolności żeglugowej statków żeglugi śródlądowej<sup>651</sup>, które weszło w życie 30 września 2002 roku. Rozporządzenie transponuje Dyrektywę Rady 82/714/EWG<sup>652</sup> z dnia 4 października 1982 roku ustalającą wymagania techniczne dla statków żeglugi śródlądowej oraz Dyrektywę 76/135/EWG<sup>653</sup> w sprawie wzajemnego uznawania świadectw zdolności żeglugowej statków żeglugi śródlądowej;
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 stycznia 2003 roku w sprawie formularza ewidencyjnego stosowanego w żegludze śródlądowej<sup>654</sup>. Rozporządzenie ma na celu transpozycję do prawa polskiego Dyrektywy Rady 80/1119/EWG<sup>655</sup> z dnia 17 listopada 1980 roku w sprawie zestawień statystycznych dotyczących transportu towarów wodami śródlądowymi;

<sup>646</sup> Dz.U. z 2002 r. Nr 34 poz. 316.

<sup>647</sup> Dz.U. L 322, 12.11.1987.

<sup>648</sup> Dz.U. z 2002 r. Nr 145 poz. 1221.

<sup>649</sup> Dz.U. L 021, 29.01.1976.

<sup>650</sup> Dz.U. L 373, 31.12.1991.

<sup>651</sup> Dz.U. z 2002 r. Nr 137 poz. 1156.

<sup>652</sup> Dz.U. L 301, 28.10.1982.

<sup>653</sup> Dz.U. L 21, 29.01.1976.

<sup>654</sup> Dz.U. z 2003 r. Nr 26 poz. 227.

<sup>655</sup> Dz.U. L 339, 15.12.1980.

- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 stycznia 2003 roku w sprawie kwalifikacji zawodowych i składu załóg statków żeglugi śródlądowej<sup>656</sup>. Rozporządzenie wdraża uregulowania wspólnotowe zawarte w Dyrektywie Rady 96/50/EWG<sup>657</sup> z 23 lipca 1996 roku w sprawie harmonizacji warunków uzyskiwania narodowego patentu kapitana statku dla przewozu towarów i pasażerów śródlądowymi drogami wodnymi Wspólnoty<sup>658</sup>.

## Transport morski

W okresie przedakcesyjnym, celem dostosowania prawa krajowego do unijnego systemu prawnego, przyjęto Ustawę z dnia 18 września 2001 roku Kodeks morski, która weszła w życie 5 czerwca 2002 roku<sup>659</sup>. Ustawa wprowadziła do prawa polskiego przepisy dotyczące liberalizacji kabotażu w transporcie morskim oraz rozwiązania umożliwiające przenoszenie statku wpisanego do rejestru okrętowego jednego z państw członkowskich Wspólnoty do polskiego rejestru okrętowego i odwrotnie. Ponadto przyjęto również Ustawę z dnia 6 września 2001 roku o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich oraz niektórych innych ustaw<sup>660</sup>, która to weszła w życie 6 listopada 2001 roku, z wyjątkiem art. 2 (dot. zwolnienia portów morskich z podatku od nieruchomości), który wszedł w życie 1 stycznia 2002 roku. Ustawa dostosowała wykaz zadań zarządów portów w zakresie odbioru i utylizacji odpadów ze statków do wymogów Dyrektywy Parlamentu i Rady 2000/59/WE<sup>661</sup> z dnia 27 listopada 2000 roku w sprawie portowych urządzeń odbiorczych do odpadów i pozostałości ładunkowych ze statków<sup>662</sup>. Ustawa z 16 marca 1995 roku o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez statki została znowelizowana Ustawą z dnia 12 września 2002 roku o portowych urządzeniach do odbioru odpadów oraz pozostałości ładunkowych ze statków<sup>663</sup>, która weszła w życie 1 stycznia 2003 roku. Ustawa transponuje przepisy Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/59/WE<sup>664</sup> z dnia 27 listopada 2000 roku w sprawie portowych urządzeń do odbioru odpadów i pozostałości ładunkowych ze statków.

Rok 2002 przyniósł wiele rozporządzeń, których celem było wdrożenie przepisów prawa wspólnotowego do prawa krajowego. Wydano m.in.:

<sup>656</sup> Dz.U. z 2003 r. Nr 50 poz. 427.

<sup>657</sup> Dz.U. L 235, 17.09.1996.

<sup>658</sup> Raport z realizacji w 2002 roku Narodowego Programu Przygotowania do Członkostwa w UE (NPPC), Urząd Komitetu Integracji Europejskiej.

<sup>659</sup> Dz.U. z 2001 r. Nr 138 poz. 1545.

<sup>660</sup> Dz.U. z 2001 r. Nr 111 poz. 1197.

<sup>661</sup> Dz.U. L 332, 28.12.2000.

<sup>662</sup> Raport z realizacji w 2001 roku Narodowego Programu Przygotowania do Członkostwa w UE (NPPC), Urząd Komitetu Integracji Europejskiej.

<sup>663</sup> Dz.U. z 2002 r. Nr 166 poz. 1361.

<sup>664</sup> Dz.U. L 332, 28.12.2000.



- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 6 sierpnia 2002 roku w sprawie zasad i trybu postępowania przy przeprowadzaniu przeglądów, prób i uznawaniu kontenerów oraz organów uprawnionych do dokonywania tych czynności oraz do kontroli stanu kontenerów<sup>665</sup>, które weszło w życie 26 października 2002 roku. Rozporządzenie wdraża przepisy Dyrektywy Rady 94/57/WE<sup>666</sup> z 22 listopada 1994 roku dotyczącej wspólnych przepisów i norm dla organizacji sprawdzających i wizytujących statki oraz właściwych środków władz morskich oraz Dyrektywy Komisji 97/58/WE<sup>667</sup> z 26 września 1997 roku zmieniającej Dyrektywę 94/57/WE;
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 20 listopada 2002 roku w sprawie określenia trybu uznawania instytucji klasyfikacyjnej do sprawowania nadzoru technicznego nad statkami oraz rodzajów i zakresów przeglądów statków morskich<sup>668</sup>, które weszło w życie 26 grudnia 2002 roku. Rozporządzenie wdraża przepisy Dyrektywy Rady 94/57/WE<sup>669</sup> z 22 listopada 1994 roku dotyczące wspólnych przepisów i norm dla organizacji sprawdzających i wizytujących statki oraz właściwych środków władz morskich oraz Dyrektywy Komisji 97/58/WE<sup>670</sup> z 26 września 1997 roku zmieniającej Dyrektywę 94/57/WE;
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 listopada 2002 roku w sprawie powierzenia niektórych zadań organu inspekcyjnego instytucji klasyfikacyjnej, które weszło w życie 28 grudnia 2002 roku<sup>671</sup>. Rozporządzenie wdraża przepisy Dyrektywy Rady 94/57/WE<sup>672</sup> z 22 listopada 1994 roku dotyczące wspólnych przepisów i norm dla organizacji sprawdzających i wizytujących statki oraz właściwych środków władz morskich oraz Dyrektywy Komisji 97/58/WE<sup>673</sup> z 26 września 1997 roku zmieniającej Dyrektywę 94/57/WE;
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 14 listopada 2002 roku w sprawie wolnej burty statków morskich<sup>674</sup>, które weszło w życie 5 stycznia 2003 roku. Rozporządzenie wdraża przepisy Dyrektywy Rady 94/57/WE<sup>675</sup> z 22 listopada 1994 roku dotyczącej wspólnych przepisów i norm dla organizacji sprawdzających i wizytujących statki oraz właściwych środków władz morskich oraz Dyrektywy Komisji 97/58/WE<sup>676</sup> z 26 września 1997 roku zmieniającej Dyrektywę 94/57/WE;

<sup>665</sup> Dz.U. z 2002 r. Nr 169 poz. 1388.

<sup>666</sup> Dz.U. L 319, 12.12.1994.

<sup>667</sup> Dz.U. L 274, 7.10.1997.

<sup>668</sup> Dz.U. z 2002 r. Nr 208 poz. 1768.

<sup>669</sup> Dz.U. L 319, 12.12.1994.

<sup>670</sup> Dz.U. L 274, 7.10.1997.

<sup>671</sup> Dz.U. z 2002 r. Nr 210 poz. 1788.

<sup>672</sup> Dz.U. L 319, 12.12.1994.

<sup>673</sup> Dz.U. L 274, 7.10.1997.

<sup>674</sup> Dz.U. z 2002 r. Nr 223 poz. 1874.

<sup>675</sup> Dz.U. L 319, 12.12.1994.

<sup>676</sup> Dz.U. L 274, 7.10.1997.

- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 kwietnia 2002 roku w sprawie określenia podmiotów upoważnionych do wydawania i zatwierdzania dokumentów uprawniających statek do przewozu ziarna luzem<sup>677</sup>, które weszło w życie 31 maja 2002 roku. Rozporządzenie wdraża przepisy Dyrektywy Rady 94/57/WE<sup>678</sup> z 22 listopada 1994 roku dotyczącej wspólnych przepisów i norm dla organizacji sprawdzających i wizytujących statki oraz właściwych środków władz morskich oraz Dyrektywy Komisji 97/58/WE<sup>679</sup> z 26 września 1997 roku zmieniającej Dyrektywę 94/57/WE;
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 18 listopada 2002 roku w sprawie szczegółowego trybu przeprowadzania inspekcji w zakresie kwalifikacji i składu załóg statków morskich<sup>680</sup>, które weszło w życie 12 grudnia 2002 roku. Rozporządzenie wdraża przepisy Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2001/25/WE<sup>681</sup> z 4 kwietnia 2001 roku dotyczącej minimalnego szkolenia marynarzy, uchylającej Dyrektywę 94/58/WE;
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 kwietnia 2002 roku w sprawie wzoru certyfikatu bezpiecznej obsługi statku morskiego<sup>682</sup>, które weszło w życie 22 czerwca 2002 roku. Rozporządzenie częściowo wdraża przepisy Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2001/25/WE<sup>683</sup> z 4 kwietnia 2001 roku dotyczącej minimalnego szkolenia marynarzy, uchylającej Dyrektywę 94/58/WE;
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 27 listopada 2002 roku w sprawie określenia trybu przeprowadzania egzaminów i zasad wynagradzania członków komisji dokonujących oceny ośrodków szkolących załogi statków morskich<sup>684</sup>, które weszło w życie 24 grudnia 2002 roku. Rozporządzenie częściowo wdraża przepisy Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2001/25/WE<sup>685</sup> z dnia 4 kwietnia 2001 roku dotyczącej minimalnego szkolenia marynarzy, uchylającej Dyrektywę 94/58/WE;
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 31 stycznia 2003 roku w sprawie przewozu ładunków masowych statkami morskimi<sup>686</sup>. Rozporządzenie ma na celu wdrożenie przepisów Dyrektywy Rady 94/57/WE<sup>687</sup> z 22 listopada 1994 roku dotyczącej wspólnych przepisów i norm dla organizacji sprawdzających i wizytujących statki oraz

<sup>677</sup> Dz.U. z 2002 r. Nr 63 poz. 574.

<sup>678</sup> Dz.U. L 319, 12.12.1994.

<sup>679</sup> Dz.U. L 274, 7.10.1997.

<sup>680</sup> Dz.U. z 2002 r. Nr 197 poz. 1666.

<sup>681</sup> Dz.U. L 136, 18.05.2001.

<sup>682</sup> Dz.U. z 2002 r. Nr 69 poz. 639.

<sup>683</sup> Dz.U. L 136, 18.05.2001.

<sup>684</sup> Dz.U. z 2002 r. Nr 205 poz. 1734.

<sup>685</sup> Dz.U. L 136, 18.05.2001.

<sup>686</sup> Dz.U. z 2003 r. Nr 35 poz. 295.

<sup>687</sup> Dz.U. L 319, 12.12.1994.

- właściwych środków władz morskich oraz Dyrektywy Komisji 97/58/WE<sup>688</sup> z dnia 26 września 1997 roku zmieniającej Dyrektywę 94/57/WE;
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 stycznia 2003 roku w sprawie kwalifikacji zawodowych pilotów morskich<sup>689</sup>. Rozporządzenie jest związane pośrednio z implementacją Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2001/25/WE<sup>690</sup> z 4 kwietnia 2001 roku dotyczącej minimalnego szkolenia marynarzy, uchylającej Dyrektywę 94/58/WE;
  - Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 maja 2002 roku w sprawie określenia wymagań w zakresie budowy statku, jego stałych urządzeń i wyposażenia dla statków nieobjętych umowami międzynarodowymi<sup>691</sup>, które weszło w życie 29 czerwca 2002 roku. Rozporządzenie wdraża przepisy Dyrektywy Rady 96/98/WE<sup>692</sup> z dnia 20 grudnia 1996 roku w sprawie wyposażenia statków;
  - Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 13 grudnia 2002 roku w sprawie szczególnych warunków bezpiecznego uprawiania żeglugi przez statki morskie<sup>693</sup>, które weszło w życie 4 stycznia 2003 roku. Rozporządzenie wdraża przepisy Dyrektywy Rady 98/18/WE<sup>694</sup> z dnia 17 marca 1998 roku w sprawie przepisów i norm bezpieczeństwa dla statków pasażerskich, Dyrektywy Rady 97/70/WE<sup>695</sup> z dnia 11 grudnia 1997 roku w sprawie ustanowienia zharmonizowanych wymagań dotyczących bezpieczeństwa dla statków rybackich o długości 24 m i większej oraz Dyrektywy Rady 1999/35/WE<sup>696</sup> z dnia 29 kwietnia 1999 roku w sprawie systemu obowiązkowych przeglądów dla bezpiecznej regularnej żeglugi promów ro-ro i pasażerskich jednostek szybkich;
  - Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 21 grudnia 2002 roku w sprawie portowych planów gospodarowania odpadami oraz pozostałościami ładunkowymi ze statków<sup>697</sup>, które weszło w życie 1 stycznia 2003 roku, oraz rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 21 grudnia 2002 roku w sprawie raportów dotyczących funkcjonowania i stopnia wykorzystania portowych urządzeń odbiorczych<sup>698</sup>, które weszło w życie 1 stycznia 2003 roku. Rozporządzenia wdrażają przepisy Dyrektywy

<sup>688</sup> Dz.U. L 274, 7.10.1997.

<sup>689</sup> Dz.U. z 2003 r. Nr 39 poz. 339.

<sup>690</sup> Dz.U. L 136, 18.05.2001.

<sup>691</sup> Dz.U. z 2002 r. Nr 74 poz. 679.

<sup>692</sup> Dz.U. L 046, 17.02.1997.

<sup>693</sup> Dz.U. z 2002 r. Nr 222 poz. 1867.

<sup>694</sup> Dz.U. L 144, 15.05.1998.

<sup>695</sup> Dz.U. L 34, 9.02.1998.

<sup>696</sup> Dz.U. L 138, 1.06.1999.

<sup>697</sup> Dz.U. z 2002 r. Nr 236 poz. 1989.

<sup>698</sup> Dz.U. z 2002 r. Nr 236 poz. 1988.

Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/59/WE<sup>699</sup> z 27 listopada 2000 roku w sprawie urządzeń do odbioru odpadów i pozostałości ładunkowych ze statków;

- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 stycznia 2003 roku w sprawie rejestru okrętowego i postępowania rejestrowego<sup>700</sup>. Rozporządzenie ma na celu wdrożenie przepisów rozporządzenia Rady (EWG) nr 613/91<sup>701</sup> z dnia 4 marca 1991 roku w sprawie przenoszenia statków z rejestru do rejestru w ramach krajów Wspólnoty<sup>702</sup>.

### Transport kombinowany

Ustawa z dnia 6 września 2001 roku o transporcie drogowym<sup>703</sup>, która weszła w życie 1 stycznia 2002 roku – z wyjątkiem rozdz. 9 o Inspekcji Transportu Drogowego, który wszedł w życie 1 listopada 2001 roku (z wyjątkiem art. 50, art. 68–75 i art. 80–82, które weszły w życie 1 maja 2002 roku) – wprowadziła również do polskiego systemu prawnego definicję transportu kombinowanego. Art. 4 pkt 13 ustawy, zawierający definicję transportu kombinowanego, oraz art. 100 ustawy, przewidujący nowelizację ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych, dostosowały prawo polskie do wymogów Dyrektywy Rady 92/106/EWG<sup>704</sup> z dnia 7 grudnia 1992 roku w sprawie stworzenia wspólnych zasad dla pewnych rodzajów kombinowanych przewozów towarów między państwami członkowskimi<sup>705</sup>.

### 7.3. Polityka transportowa Polski po wejściu do Unii Europejskiej

Konsekwencją wstąpienia Polski do Unii Europejskiej była między innymi zmiana wyżej omówionych uwarunkowań prawnych dotyczących sektora transportu, podyktowana dążeniem do stworzenia wspólnej unijnej polityki transportowej. Pojawiły się także nowe możliwości pozyskiwania znacznych środków finansowych, wspierających rozwój sektora transportu na zasadach pełnej integracji z systemem unijnym. Nastąpiła także wzmożona wymiana osób i towarów pomiędzy krajami z uwagi na otwarty, wolny i niedyskryminowany rynek. W odpowiedzi na nowo pojawiające się możliwości, ale i również obowiązki,

<sup>699</sup> Dz.U. L 332, 28.12.2000.

<sup>700</sup> Dz.U. z 2003 r. Nr 47 poz. 400.

<sup>701</sup> Dz.U. L 68, 15.03.1991.

<sup>702</sup> Raport z realizacji w 2002 roku Narodowego Programu Przygotowania do Członkostwa w UE (NPPC), Urząd Komitetu Integracji Europejskiej.

<sup>703</sup> Dz.U. z 2001 r. Nr 125 poz. 1371.

<sup>704</sup> Dz.U. L 368, 17.12.1992.

<sup>705</sup> Raport z realizacji w 2001 roku Narodowego Programu Przygotowania do Członkostwa w UE (NPPC), Urząd Komitetu Integracji Europejskiej.

Ministerstwo Infrastruktury (wtedy początkowo Ministerstwo Infrastruktury potem Ministerstwo Transportu i Budownictwa<sup>706</sup>) przygotowało dokument o znaczeniu strategicznym pod nazwą *Polityka Transportowa Państwa na lata 2005–2025*. Dokument przygotowano w celu przedstawienia go Parlamentowi, tak aby zgodnie z praktyką większości krajów Unii Europejskiej polityka transportowa była sformułowana przez ciało prawodawcze, wytyczając kierunki działania władz wykonawczych oraz stwarzając warunki dla działania samorządów. W dokumencie tym sformułowano wizję i cele rozwojowe polskiego transportu oraz wskazano sposoby ich realizacji w układzie zarówno zintegrowanym, jak i gałęziowym. Dokument ten jest strategicznym dla rozwoju społeczno-gospodarczego, stanowiącym punkt odniesienia dla innych strategii i programów rządowych, w tym również dla dokumentów strategicznych sektora transportowego<sup>707</sup>. Prowadzona według zasad przedstawionych w omawianym dokumencie polityka transportowa realizuje swoje zadania w różnych aspektach tj., zarówno w aspekcie społecznym, gospodarczym, przestrzennym, jak i ekologicznym. Obrano dziesięć priorytetów krajowej polityki transportowej, uwzględniając kierunki polityki transportowej Unii Europejskiej:

- radykalna poprawa stanu dróg wszystkich kategorii (rehabilitacja i wzmocnienie nawierzchni), rozwój sieci autostrad i dróg ekspresowych na najbardziej obciążonych kierunkach i powiązaniach z siecią transeuropejską,
- unowocześnienie kolei poprzez rozszerzenie zakresu konkurencji między operatorami (w ruchu pasażerskim i towarowym) dla dostosowania tego podsystemu do potrzeb rynku i utrzymania roli w przewozach, przy równoczesnej poprawie efektywności; radykalna poprawa stanu infrastruktury przy jednoczesnym ograniczaniu kosztów dostępu do niej,
- poprawa bezpieczeństwa w transporcie, w tym radykalne obniżenie liczby śmiertelnych ofiar w wypadkach,
- poprawa jakości transportu w miastach, w tym poprzez poprawienie konkurencyjności transportu publicznego wobec indywidualnego, poprawę warunków ruchu pieszego i rowerowego, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych,
- poprawa jakości i konkurencyjności transportu publicznego w obszarach metropolitalnych i regionach, w tym przez wprowadzanie ułatwień i zachęt (współfinansowanie) dla organizowania sieci kolei aglomeracyjnych, wymiany taboru, rozbudowy i modernizacji stanu technicznego infrastruktury,

<sup>706</sup> Ministerstwo zostało utworzone 31 października 2005 r. z przekształcenia Ministerstwa Infrastruktury, które z kolei w czasie pełnienia obowiązków szefa rządu przez Leszka Millera powstało z połączenia Ministerstwa Łączności, Ministerstwa Transportu i Gospodarki Morskiej oraz Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i Budownictwa. Zostało zniesione 5 maja 2006 r. w wyniku podpisania umowy koalicyjnej pomiędzy PiS, Samoobroną i LPR. Na jego miejscu powstały: Ministerstwo Transportu, Ministerstwo Budownictwa oraz Ministerstwo Gospodarki Morskiej.

<sup>707</sup> B. Pawłowska, *Sektor transportu wobec wyzwań XXI wieku – diagnoza i obszary działania w kierunku zrównoważonego rozwoju*, [w:] D. Kielczewski (red.), *Implementacyjne aspekty zrównoważonego rozwoju*, Wyższa Szkoła Ekonomiczna, Białystok 2011, s. 369.

- rozwój systemów intermodalnych poprzez uściślenie form pomocy państwa oraz
- wprowadzenie zachęt prawnych i podatkowych,
- rozwój rynku usług lotniczych – zniesienie barier, szczególnie dla małych przewoźników i lotnisk regionalnych,
- wzmocnienie roli portów morskich i lotniczych z poprawą dostępu do nich w skali regionów i kraju,
- wspieranie przewoźników w rozszerzaniu oferty obsługi transportowej pasażerów i towarów w relacjach transeuropejskich oraz międzykontynentalnych,
- poprawa warunków funkcjonowania transportu wodnego śródlądowego przez modernizację wybranych części infrastruktury oraz wsparcie przedsiębiorców w odnowie floty<sup>708</sup>.

Cele te mają zostać osiągnięte m.in. poprzez ulepszenie stanu dróg, unowocześnienie kolei oraz podwyższenie jakości i konkurencyjności transportu publicznego. Ponadto szczególne starania zostaną podjęte w obszarach, gdzie efekty działania obejmą szeroką rzeszę uczestników transportu, a więc w transporcie metropolitalnym, w najważniejszych korytarzach transportowych kraju oraz w ruchu pasażerskim i towarowym w relacjach transeuropejskich oraz transkontynentalnych. Realizacji przedstawionych założeń polityki transportowej państwa mają służyć instrumenty prawne, odpowiednie działania planistyczne oraz intensyfikacja działań administracyjnych. W przypadku zagadnień prawnych konieczne wydaje się określenie odpowiednich ram, które pozwoliłyby na precyzyjne ustalenie zasad odnoszących się do realizacji założeń polityki transportowej. Działania te podejmowane są na dwóch szczeblach: europejskim – przez Komisję Europejską, oraz krajowym – w postaci inicjatyw ministerstwa właściwego ds. transportu. W marcu 2005 roku Ministerstwo Infrastruktury przedstawiło dokument pt. *Podstawowe założenia do ustawy o transporcie publicznym*, prezentujący założenia ustawy, która ma być adresowana do pasażerów, organizatorów i do operatorów transportu publicznego. Do jej głównych założeń należy m.in. zwiększenie efektywności wydawanych na transport publiczny środków publicznych oraz wprowadzenie do polskiego systemu prawnego konkurencji kontrolowanej i nowych regulacji prawnych proponowanych przez Komisję Europejską. Warto nadmienić, że Komisja Europejska w dniu 29 czerwca 2004 roku zaakceptowała Sektorowy Program Operacyjny Transport (SPOT) służący realizacji Postaw Wsparcia Wspólnoty na lata 2004–2006 (Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2004 roku w sprawie przyjęcia Sektorowego Programu Operacyjnego Transport na lata 2004–2006, Dz.U. z 2004 roku Nr 177 poz. 1828). Realizacja projektów w ramach SPOT-u współfinansowana jest z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Z punktu widzenia rodzajów działań, jakie mogą być realizowane, należy wyróżnić możliwość dofinansowywania projektów

<sup>708</sup> *Polityka Transportowa Państwa na lata 2005–2025*, Ministerstwo Infrastruktury, 15 marca, Warszawa 2005.



w zakresie bezpieczniejszej infrastruktury drogowej oraz zrównoważonego gałęziowo rozwoju transportu. Założenia dokumentu, objęły m.in. dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej inwestycji prowadzonych we wszystkich dziedzinach transportu (np. unowocześnienie infrastruktury kolejowej, budowę dróg o randze autostrad czy polepszenie infrastruktury morskiej).

Odniesienia do transportu zawiera również Narodowy Plan Rozwoju na lata 2007–2013, podkreślający problemy – głównie infrastrukturalne – polskiego transportu.

W 2012 roku przyjęta została *Strategia Rozwoju Kraju do 2020 roku*, która nierozwalnie łączy się z przyjętą przez Radę Europejską 17 czerwca 2010 roku *Strategią na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu. Europa 2020*, albowiem jest to kluczowy dokument dla średniookresowej strategii rozwoju kraju w kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Instrumentem realizacji strategii *Europa 2020* na poziomie unijnym jest siedem projektów przewodnich (zwanych również inicjatywami flagowymi) oraz 10 zintegrowanych wytycznych dla polityki gospodarczej i zatrudnienia państw członkowskich. Cele średniookresowej strategii rozwoju kraju w dużym stopniu wpisują się w realizację wszystkich tych projektów. Wśród nich jest cel II.7. ŚSRK: „zwiększenie efektywności transportu – projekt przewodni Europa efektywnie korzystająca z zasobów”. Zgodnie ze strategią najważniejszym celem Polski w perspektywie do roku 2020 jest zwiększenie zewnętrznej i wewnętrznej (międzyregionalnej i lokalnej) dostępności terytorialnej. Działania powinny zatem być ukierunkowane na likwidację peryferyjności, zarówno całego kraju, jak i jego poszczególnych regionów. Drugim wiodącym celem wiążącym się z poprawą dostępności terytorialnej jest stworzenie spójnego systemu transportowego, umożliwiającego sprawne przewozy towarów i ludności przy użyciu różnych rodzajów transportu, z uwzględnieniem ekologicznych właściwości transportu szynowego i wodnego śródlądowego. Strategia wskazuje, iż niezbędne jest pełne operacyjne i systemowe wdrożenie Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej (SES – *Single European Sky*), z jednoczesną implementacją najnowocześniejszych rozwiązań technologicznych przewidzianych w ramach ATM Master Plan.

W Polsce na kierunki rozwoju sektora transportowego wpływ mają ponadto inne dokumenty. Wśród nich znajduje się *Strategia rozwoju kraju na lata 2007–2015*, przyjęta przez Radę Ministrów 29 listopada 2006 roku. Jest ona podstawowym dokumentem strategicznym określającym cele, priorytety oraz warunki polityki rozwoju we wskazanej perspektywie czasowej. Dokument ten nie wymagany przez Komisję Europejską, został jednak przekazany do informacji Komisji. Horyzont czasowy strategii wykracza poza okres nowej perspektywy finansowej UE, obejmując dodatkowo dwa lata, w trakcie których będą kontynuowane przedsięwzięcia finansowane ze środków unijnych przyznanych Polsce w budżecie na lata 2007–2013 (tzw. zasada n+2). W dziedzinie transportu strategia ta kładzie największy nacisk na rozwój infrastruktury transportowej, w tym drogowej.

Jako priorytet wskazano zapewnienie dostępności komunikacyjnej Polski, jej regionów, a szczególnie głównych ośrodków gospodarczych. W tym celu akcent został położony na powiązanie głównych ośrodków gospodarczych w Polsce siecią nowoczesnych korytarzy transportowych, zapewnienie im połączeń z międzynarodową siecią transportową oraz na zapewnieniu dostępności komunikacyjnej do tych ośrodków gospodarczych dla terenów je otaczających, szczególnie dla obszarów wiejskich<sup>709</sup>.

Należy również podkreślić, że politykę transportową kraju kształtują także dokumenty odnoszące się do poszczególnych gałęzi transportu. Są to przede wszystkim:

- *Strategia dla transportu kolejowego do roku 2013*, przyjęta przez Radę Ministrów 13 kwietnia 2007 roku,
- *Strategia rozwoju polskiej gospodarki morskiej do roku 2015*, przyjęta przez Radę Ministrów 11 października 2005 roku,
- *Strategia rozwoju portów morskich do 2015*, przyjęta przez Radę Ministrów 13 listopada 2007 roku,
- *Krajowy program bezpieczeństwa ruchu drogowego 2005–2007–2013 GAMBIT 2005*, przyjęty przez Radę Ministrów 19 kwietnia 2005 roku,
- *Program budowy dróg krajowych na lata 2008–2012*, przyjęty przez Radę Ministrów 25 września 2007 roku,
- *Program rozwoju sieci lotnisk i lotniczych urządzeń naziemnych*, przyjęty przez Radę Ministrów 8 maja 2007 roku,
- *Program budowy i uruchomienia przewozów kolejami dużych prędkości w Polsce*, przyjęty przez Radę Ministrów 19 grudnia 2008 roku,
- *Masterplan dla Transportu Kolejowego w Polsce do 2030 roku*, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 19 grudnia 2008 roku.

#### **7.4. Rola polskich instytucji w kształtowaniu polityki transportowej Unii Europejskiej**

Polityka transportowa – międzynarodowa czy europejska – ma znaczący wpływ na kształt i kierunek polityki krajowej. Na szczeblu krajowym formułowane są ogólne założenia i strategie, kompatybilne z prawem i tendencjami międzynarodowymi. W Polsce polityka transportowa realizowana jest przez następujące podmioty:

1. Ministerstwo Rozwoju (Wcześniej Infrastruktury i Rozwoju),
2. Urząd Lotnictwa Cywilnego,
3. Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad,

<sup>709</sup> *Strategia Rozwoju Kraju na 2007–2015 r.*, Warszawa, dnia 27 czerwca 2006.

4. Główny Inspektorat Transportu Drogowego,
5. Urząd Transportu Kolejowego,
6. Krajową Izbę Gospodarki Morskiej.

Do najważniejszych zadań realizowanych na szczeblu państwowym należą: współpraca z instytucjami międzynarodowymi, dbałość o infrastrukturę (drogi publiczne krajowe, państwowe linie kolejowe, lotniska cywilne w tym centralne lotnisko w Warszawie i najważniejsze lotniska regionalne) oraz prowadzenie odpowiedniej polityki informacyjnej<sup>710</sup>.

### **Ministerstwo Rozwoju (wcześniej Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju)**

W Ministerstwie Rozwoju za wykorzystanie współpracy w ramach Unii Europejskiej dla realizacji strategii rozwoju kraju, strategii rozwoju transportu, krajowej strategii rozwoju regionalnego oraz efektywnego zarządzania funduszami europejskimi odpowiada Departament Spraw Europejskich. Odpowiada on również za koordynację działań wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej. Do zadań Departamentu należy w szczególności:

- prowadzenie spójnej polityki europejskiej Ministerstwa, w tym prowadzenie horyzontalnej polityki rynku wewnętrznego UE,
- nadzorowanie kwestii związanych z członkostwem w UE, w tym za koordynacja wypracowywania na poziomie Rady Europejskiej, Rady UE i Komitetu Stałych Przedstawicieli (COREPER) stanowiska Polski w sprawach wynikających z kompetencji ministra,
- wykorzystanie współpracy w ramach UE dla realizacji polityki spójności, strategii rozwoju kraju, wzrostu konkurencyjności, krajowej strategii rozwoju regionalnego oraz efektywnego zarządzania FE,
- monitorowanie transpozycji prawa UE i prowadzonych przez KE postępowań w przypadku braku lub nieprawidłowej transpozycji przepisów UE, a także monitorowanie postępowań przed Trybunałem Sprawiedliwości UE i Trybunałem EFTA,
- prowadzenie spraw związanych z udziałem Polski w pracach Komisji ONZ do spraw Międzynarodowego Prawa Handlowego (UNCITRAL) oraz Międzynarodowego Instytutu Prawa Prywatnego (UNIDROIT),
- nadzór merytoryczny nad działalnością wydziałów podległych ministrowi w Stałym Przedstawicielstwie RP przy UE w Brukseli,
- koordynacja współpracy członków kierownictwa ministerstwa z KE, PE i innymi instytucjami UE oraz z krajem sprawującym prezydencję w UE, z wyłączeniem spraw pozostających w kompetencji Departamentu Współpracy Międzynarodowej,

<sup>710</sup> J. Sidor, *Realizacja polityki transportowej na szczeblu międzynarodowym, krajowym i lokalnym*, „Eksploatacja i Niezawodność”, nr 4/2006, s. 64.

- prowadzenie spraw związanych z udziałem przedstawicieli ministra na posiedzeniach KSE<sup>711</sup>.

Innym organem wewnątrz ministerstwa, bezpośrednio powiązaniem ze sprawami polityki transportowej w kontekście europejskim, jest Departament Europejskiego Funduszu Społecznego. Odpowiada on za skuteczne i efektywne wykorzystanie środków Unii Europejskiej poprzez koordynację i wsparcie wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego oraz za realizację zadań wynikających z pełnienia przez ministra funkcji Instytucji Zarządzającej Programem Operacyjnym Kapitał Ludzki (PO KL). Do zadań departamentu do października 2015 roku należało w szczególności:

- realizacja zadań wynikających z pełnienia przez ministra funkcji Instytucji Zarządzającej Programem Operacyjnym Kapitał Ludzki (PO KL) oraz zadań związanych z zamknięciem Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwoju Zasobów Ludzkich (SPO RZL) i Programu Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL (PIW EQUAL),
- koordynacja procesu wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach programów operacyjnych, w szczególności w obszarze programowania, monitorowania i ewaluacji we współpracy z Departamentem Koordynacji Wdrażania Funduszy Unii Europejskiej oraz Departamentem Koordynacji Strategii i Polityk Rozwoju,
- rozwój i wdrożenie – w uzgodnieniu z Departamentem Informatyki – systemów informatycznych wspierających realizację Europejskiego Funduszu Społecznego,
- koordynacja realizacji zadań ministerstwa w obszarze równości szans – we współpracy z Departamentem Koordynacji Wdrażania Funduszy Unii Europejskiej,
- udział w tworzeniu systemu wdrażania polityki spójności w perspektywie finansowej 2014–2020,
- zarządzanie Europejskim Funduszem Dostosowania do Globalizacji (EFG),
- realizacja projektów badawczych w ramach programu „LEED” (Local Economic and Employment Development) we współpracy z Organizacją Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD).

Obecnie zadania te są ujęte znacznie krócej, a mianowicie:

- koordynowanie i wspieranie wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego,
- realizacja zadań wynikających z pełnienia przez Ministra funkcji Instytucji Zarządzającej Programem Operacyjnym Kapitał Ludzki oraz Instytucji Zarządzającej Programem Operacyjnym Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020,
- zarządzanie Europejskim Funduszem Dostosowania do Globalizacji.

W związku ze zmianami organizacyjnymi w Ministerstwie powstał też Departament Wdrażania Funduszy Europejskich, który jest odpowiedzialny za następujące kwestie:

<sup>711</sup> Oficjalna strona internetowa Ministerstwa Rozwoju, <https://www.mr.gov.pl/strony/ministerstwo/departament-spraw-europejskich/> [dostęp: 1.05.2016].

- wykonywanie zadań w zakresie koordynacji wdrażania funduszy polityki spójności w Polsce; w tym zakresie realizuje on zadania wynikające z pełnienia przez ministra funkcji Instytucji Koordynującej NSRO i Instytucji do spraw koordynacji wdrożeniowej UP,
- koordynację prac związanych z definiowaniem założeń biznesowych, sporządzaniem wymagań i ich weryfikacją w procesie tworzenia testów akceptacyjnych, koordynację wdrożenia oraz administrowanie na poziomie aplikacyjnym systemami informatycznymi KSI SIMIK 07-13 i CST,
- udostępnianie innym podmiotom danych osobowych w ramach zbioru pn. „Centralny system teleinformatyczny wspierający realizację programów operacyjnych”,
- organizację obsługi prac Międzyresortowego Zespołu do spraw Funduszy UE, koordynację udziału przedstawicieli strony polskiej w Komitecie Koordynacyjnym Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych przy KE<sup>712</sup>.

### **Urząd Lotnictwa Cywilnego**

Urząd Lotnictwa Cywilnego powołano w 2002 roku na mocy ustawy Prawo Lotnicze, celem zapewnienia istnienia w krajowym porządku prawnym instytucji odpowiadającej wymogom przepisów unijnych. W niniejszym podrozdziale zostaną omówione jedynie te zadania Urzędu Lotnictwa Cywilnego, które mają bezpośredni związek z wykonywaniem prawa wspólnotowego. W ramach współpracy z Unią Europejską szereg kompetencji posiada jego prezes urzędu. Jest on odpowiedzialny m.in. za:

- uczestnictwo przedstawicieli i aktywność urzędu w unijnym procesie prawodawczym i decyzyjnym w ramach Rady UE, w tym opracowywanie ostatecznych wersji projektów instrukcji na posiedzenia grup roboczych oraz wkładów do instrukcji na posiedzenia Komitetu Stałych Przedstawicieli i Rady UE w zakresie właściwości ULC,
- uczestnictwo przedstawicieli i aktywność urzędu w unijnym procesie prawodawczym i decyzyjnym prowadzonym pod przewodnictwem Komisji Europejskiej w ramach tzw. procedury komitetowej (o czym niżej),
- przygotowywanie projektów notyfikacji, kierowanych do Komisji Europejskiej, państw członkowskich UE, Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego i innych instytucji UE, dotyczących realizacji obowiązków Urzędu, wynikających z prawa UE, jak również z odstępstw od stosowania przepisów prawa UE w obszarze lotnictwa cywilnego,
- realizację zadań wynikających z ustawy z dnia 8 października 2010 roku o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz.U. z dnia 12 listopada 2010 roku),

<sup>712</sup> Oficjalna strona internetowa Ministerstwa Rozwoju: <https://www.mr.gov.pl/strony/ministerstwo/departament-koordynacji-wdrazania-funduszy-unii-europejskiej/> [dostęp: 1.05.2016].

w tym opracowywanie wkładów do stanowisk rządu oraz informacji rządu dla Sejmu i Senatu odnośnie do projektów aktów prawnych oraz innych dokumentów nielegislacyjnych UE,

- analizowanie kierunków rozwoju europejskiego procesu prawodawczego i decyzyjnego w zakresie lotnictwa cywilnego,
- przygotowywanie opinii prawnych dotyczących przepisów prawa UE nasuwających wątpliwości interpretacyjne,
- koordynację przebiegu Inspekcji Standaryzacyjnych prowadzonych w Polsce przez Europejską Agencję Bezpieczeństwa Lotniczego.

Jak wskazano wyżej, eksperci Urzędu Lotnictwa Cywilnego w szczególności uczestniczą w unijnym procesie prawodawczym w ramach tzw. procedury komitetowej. Biorą oni udział w pracach następujących komitetów komitologicznych:

- Komitet doradczy do spraw stosowania przepisów w sprawie dostępu przewoźników lotniczych Wspólnoty do wewnątrzwspólnotowych tras lotniczych, dla powołania którego podstawę prawną stanowi art. 25 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1008/2008 w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty (wersja przekształcona),
- Komitet do spraw stosowania przepisów dotyczących harmonizacji wymagań technicznych i procedur administracyjnych w dziedzinie transportu lotniczego, dla powołania którego podstawę prawną stanowi art. 12 rozporządzenia Rady (EWG) nr 3922/91 z dnia 16 grudnia 1991 roku w sprawie harmonizacji wymagań technicznych i procedur administracyjnych w dziedzinie lotnictwa cywilnego,
- Komitet do spraw stosowania przepisów dotyczących wspólnych zasad w dziedzinie ochrony lotnictwa cywilnego, dla powołania którego podstawę prawną stanowi art. 19 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 300/2008 z dnia 11 marca 2008 roku w sprawie wspólnych zasad w dziedzinie ochrony lotnictwa cywilnego i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 2320/2002,
- Komitet do spraw stosowania wspólnych zasad bezpieczeństwa w zakresie lotnictwa cywilnego (Komitet EASA), dla powołania którego podstawę prawną stanowi art. 65 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008 z dnia 20 lutego 2008 roku w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego oraz uchylającego Dyrektywę Rady 91/670/EWG, rozporządzenie (WE) nr 1592/2002 i Dyrektywę 2004/36/WE,
- Komitet do spraw stosowania przepisów dotyczących dostępu do rynku usług obsługi naziemnej w portach lotniczych Wspólnoty, dla powołania którego podstawę prawną stanowi art. 10 Dyrektywy Rady 96/67/WE z dnia 15 października 1996 roku w sprawie dostępu do rynku usług obsługi naziemnej w portach lotniczych Wspólnoty,



- Komitet Jednolitej Przestrzeni Powietrznej, dla powołania którego podstawę prawną stanowi art. 5 rozporządzenia (WE) nr 549/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 roku ustanawiającego ramy tworzenia Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej (rozporządzenie ramowe); dla tego komitetu instytucją wiodącą jest MTBiGM,
- Komitet do spraw stosowania przepisów dotyczących wspólnych zasad przydzielania czasu na start lub lądowanie w portach lotniczych Wspólnoty, dla powołania którego podstawę prawną stanowi art. 13 rozporządzenia Rady (EWG) nr 95/93 z dnia 18 stycznia 1993 roku w sprawie wspólnych zasad przydzielania czasu na start lub lądowanie w portach lotniczych Wspólnoty<sup>713</sup>.

Wśród istotnych funkcji, jakie pełni Urząd Lotnictwa Cywilnego w związku z realizacją polityki transportowej Unii Europejskiej w praktyce, jest rozpatrywanie przez działającą w ramach urzędu Komisję Ochrony Praw Pasażerów skarg pasażerów na naruszenie przez przewoźników lotniczych ich praw wynikających m.in. z rozporządzenia (WE) nr 261/2004<sup>714</sup>.

### Urząd Transportu Kolejowego

Prezes Urzędu Transportu Kolejowego, realizując zadania wynikające z przepisów prawa krajowego oraz wspólnotowego, prowadzi intensywną współpracę międzynarodową z instytucjami Unii Europejskiej<sup>715</sup>, partnerskimi urzędami z państw członkowskich właściwymi w zakresie kolejnictwa oraz instytucjami i podmiotami reprezentującymi państwa trzecie. Obszary, w jakich prezes UTK prowadzi współpracę międzynarodową są skorelowane z trzema kluczowymi funkcjami, jakie Urząd Transportu Kolejowego pełni na krajowym rynku kolejowym, a mianowicie z funkcją Krajowej Władzy Bezpieczeństwa (NSA), funkcją Krajowego Organu Regulacyjnego (RB) oraz funkcją organu właściwego w zakresie nadzoru nad przestrzeganiem praw pasażera (NEB). W zakresie podmiotowym prezes UTK współpracuje przede wszystkim ze strukturami Komisji Europejskiej (obszar regulacji rynku kolejowego oraz praw pasażera), strukturami Europejskiej Agencji Kolejowej (obszar bezpieczeństwa, interoperacyjności oraz spójności technicznej) oraz urzędami właściwymi w wyżej wymienionych obszarach w poszczególnych państwach członkowskich.

<sup>713</sup> Oficjalna strona internetowa Urzędu Lotnictwa Cywilnego: <http://www.ulc.gov.pl/pl/prawo/prawo-uni-europejskiej/28-projekty-aktow-prawnych> [dostęp: 1.05.2016].

<sup>714</sup> Rozporządzenie (WE) nr 261/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. ustanawiające wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów, uchylające rozporządzenie (EWG) nr 295/91. Tekst mający znaczenie dla EOG, Dz.U. L 46, 17.02.2004.

<sup>715</sup> J. Pieriegud, *Rola i funkcje regulatorów w transporcie kolejowym*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny”, 2015, nr 1 (4), s. 83.

Obowiązek włączenia się prezesa UTK we współpracę międzynarodową na poziomie europejskim w wymienionych powyżej obszarach wynika bezpośrednio z treści niżej wymienionych przepisów prawa wspólnotowego:

- w zakresie regulacji rynku kolejowego: art. 31 Dyrektywy 2001/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 roku w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawanie świadectw bezpieczeństwa<sup>716</sup>,
- w zakresie bezpieczeństwa i interoperacyjności transportu kolejowego: art. 17 Dyrektywy 2004/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 roku w sprawie bezpieczeństwa kolei<sup>717</sup>,
- w zakresie praw pasażerów: art. 31 rozporządzenia 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 roku dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym<sup>718</sup>.

Prezes Urzędu Transportu Kolejowego, pełniąc funkcję Krajowej Władzy Bezpieczeństwa (NSA), prowadzi stałą współpracę ze strukturami Europejskiej Agencji Kolejowej (ERA), której powierzono zadanie opracowywania projektów rozwiązań wspólnotowych w obszarze bezpieczeństwa i interoperacyjności transportu kolejowego oraz zadanie zapewnienia forum wymiany informacji i doświadczeń pomiędzy instytucjami poszczególnych państwach członkowskich, właściwymi w powyższych obszarach. Forma oraz zakres zaangażowania Urzędu Transportu Kolejowego w działania realizowane na forum Agencji, określone zostały szczegółowo w treści przepisów Dyrektywy 2004/49/WE<sup>719</sup> w sprawie bezpieczeństwa kolei wspólnotowych oraz w treści rozporządzenia 881/2004<sup>720</sup> ustanawiającego Europejską Agencję Kolejową. Zgodnie z wytycznymi zawartymi w wymienionych aktach prawnych Urząd Transportu Kolejowego systematycznie uczestniczy w pracach prowadzonych na forum poszczególnych grup roboczych ERA, ukierunkowanych na opracowanie nowych bądź uszczegółowienie dotychczasowych rozwiązań prawnych, a także prowadzi na forum Agencji stałą wymianę poglądów i doświadczeń z krajowymi władzami bezpieczeństwa z innych państw członkowskich.

Wyniki działań zrealizowanych przez poszczególne grupy robocze Europejska Agencja Kolejowa kieruje do Komisji Europejskiej w formie rekomendacji, które stanowią punkt wyjścia do podjęcia dalszych prac legislacyjnych na poziomie wspólnotowym.

<sup>716</sup> Dz.U. L 75, 15.03.2001.

<sup>717</sup> Dz.U. L 164, 30.04.2004.

<sup>718</sup> Dz.U. L 315, 3.12.2007; zob. też: oficjalna strona internetowa Urzędu Transportu Kolejowego: <http://www.utk.gov.pl/pl/wspolpraca-miedzynarod/119,Wspolpraca-miedzynarodowa.print> [dostęp: 27.04.2016].

<sup>719</sup> Dz.U. L 164, 30.04.2004.

<sup>720</sup> Dz.U. L 164, 21.6.2004.

Przyjęcie rekomendacji Agencji przez przedstawicieli ministerstw właściwych w sprawach transportu w ramach komitetu RISC skutkuje zazwyczaj wydaniem nowych aktów prawa wspólnotowego w formie dyrektyw, rozporządzeń lub decyzji.

Aktualne zaangażowanie Urzędu Transportu Kolejowego w działania na szczeblu Europejskiej Agencji Kolejowej ukierunkowane jest na następujące gremia oraz grupy robocze:

1. zarządzanie:
  - Rada Administracyjna Europejskiej Agencji Kolejowej,
  - Grupa Współpracy Krajowych Władz Bezpieczeństwa (NSA Network),
  - Grupa ds. Wzajemnych Audytów Władz Bezpieczeństwa;
2. bezpieczeństwo transportu kolejowego:
  - Grupa Robocza Wspólne Metody Bezpieczeństwa ds. Oceny ryzyka,
  - Grupa Robocza ds. Wyników w zakresie bezpieczeństwa;
3. interoperacyjność transportu kolejowego:
  - Grupa Robocza ds. modyfikacji TSI Lokomotywy i Pojazdy Pasażerskie,
  - Grupa Robocza ds. modyfikacji TSI lokomotywy i Pojazdy Pasażerskie w ramach systemu 1520 mm,
  - Grupa Robocza ds. modyfikacji TSI Infrastruktura,
  - Grupa Robocza ds. modyfikacji TSI Infrastruktura w ramach systemu 1520 mm,
  - Grupa Robocza ekspertów NSA ds. art. 35 Dyrektywy 2007/59/WE,
  - Grupa Robocza ds. Współpracy Jednostek Certyfikujących ECM,
  - Grupa Robocza ds. Europejskiego Scentralizowanego Wirtualnego Rejestru Pojazdów (ECVVR),
  - Grupa Zadaniowa ds. Rejestrów Licencji i Świadectw Uzupełniających,
  - Grupa Robocza ds. Europejskiego Systemu Zarządzania Ruchem Kolejowym (ERTMS);
4. wzajemna akceptacja w procesie dopuszczeń:
  - Grupa Robocza ds. Wzajemnej Akceptacji,
  - Grupa Interesu Geograficznego CEN<sup>721</sup>.

Liczba oraz zakres działania grup i zespołów roboczych podlega okresowym modyfikacjom, które związane są z udzieleniem, rozszerzeniem lub modyfikacją mandatów Komisji Europejskiej dla Europejskiej Agencji Kolejowej do działań w określonych obszarach związanych z funkcjonowaniem sektora transportu kolejowego. Przedstawiciele UTK współpracowali również z następującymi grupami i zespołami roboczymi Agencji, które w ostatnim czasie zakończyły swoją działalność, przedkładając wymagane rekomendacje Komisji Europejskiej:

<sup>721</sup> Oficjalna strona internetowa Urzędu Transportu Kolejowego, <http://www.utk.gov.pl/pl/wspolpraca-miedzynarod/europejska-agencja-kol/116,Europejska-Agencja-Kolejowa.html> [dostęp: 28.04.2016].

- Grupą Refleksyjną Krajowych Władz Bezpieczeństwa,
- Grupą Roboczą ds. Kompetencji Zawodowych Maszynistów,
- Grupą Roboczą ds. Akredytacji Jednostek Szkolących (Dyrektywa 2007/59/WE),
- Grupą Roboczą ds. Certyfikacji i Autoryzacji Bezpieczeństwa,
- Grupą Roboczą ds. Rejestru Infrastruktury,
- Grupą Roboczą ds. TSI Aplikacje Telematyczne dla Przewozów Pasażerskich,
- Grupą Roboczą ds. Jednostek Odpowiedzialnych za Utrzymanie.

Przedstawione powyżej zestawienia nie prezentują wszystkich grup i zespołów roboczych funkcjonujących w strukturach Europejskiej Agencji Kolejowej<sup>722</sup>.

Oprócz wyżej wymienionych prezes Urzędu Transportu Kolejowego, pełniąc funkcję krajowego regulatora rynku kolejowego (Regulatory Body) oraz organu odpowiedzialnego za nadzór nad przestrzeganiem praw pasażerów (National Enforcement Body), prowadzi stałą współpracę ze strukturami Komisji Europejskiej odpowiedzialnymi za zagadnienia licencjonowania przedsiębiorstw kolejowych, regulacji rynku kolejowego oraz nadzór nad przestrzeganiem praw pasażera w transporcie kolejowym. Pierwotnie współpraca prowadzona była w ramach Dyrekcji Generalnej Komisji Europejskiej ds. Transportu i Energii (DG TREN), która od dnia 1 marca 2010 roku została zastąpiona przez Dyrekcję Generalną ds. Mobilności i Transportu (DG MOVE). Obowiązek prowadzenia współpracy w przedmiotowym obszarze, wynika z treści art. 31 Dyrektywy 2001/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 roku, zgodnie z którym krajowe urzędy regulacyjne wymieniają informacje o swojej pracy oraz o zasadach i praktyce podejmowania decyzji w celu koordynacji prowadzonych przez nie działań na obszarze Wspólnoty. Działalność ta wspierana jest przez Komisję Europejską między innymi poprzez zapewnienie funkcjonowania specjalistycznych grup roboczych stanowiących forum wymiany informacji w zakresie regulacji rynku kolejowego pomiędzy właściwymi instytucjami reprezentującymi poszczególne państwa członkowskie. Obowiązek współpracy w zakresie nadzoru nad przestrzeganiem praw pasażera wynika natomiast bezpośrednio z treści art. 31 rozporządzenia 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 roku. Zgodnie z jego treścią organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów rozporządzenia, zobowiązane są do wymieniania między sobą informacji dotyczących swojej pracy, kryteriów decyzyjnych oraz praktyk w celu koordynacji podejmowanych decyzji na obszarze Wspólnoty. Urząd Transportu Kolejowego nawiązał ścisłą współpracę ze strukturami Komisji Europejskiej, właściwymi w zakresie regulacji rynku kolejowego wraz z uzyskaniem przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej. Aktualnie Urząd Transportu Kolejowego prowadzi stałą współpracę z trzema niżej wymienionymi grupami roboczymi:

- Grupą Roboczą ds. Organów Regulacyjnych (Rail Regulatory Bodies Working Group),

<sup>722</sup> Oficjalna strona internetowa Urzędu Transportu Kolejowego: <http://www.utk.gov.pl/> [dostęp: sierpień 2014].

- Grupą Roboczą ds. Monitorowania Rynku Transportu Kolejowego (Rail Market Monitoring Scheme Working Group),
- Grupą Roboczą ds. Organów Nadzorujących Przestrzeganie Praw Pasażerów (National Enforcement Bodies Working Group).

### **Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad**

Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, jako centralny organ administracji rządowej właściwy w sprawach dróg krajowych, wykonuje zadania zarządcy dróg krajowych oraz realizuje budżet państwa w zakresie ich budowy, utrzymania, modernizacji i remontu. Inwestycje drogowe finansowane są ze środków krajowych poprzez Krajowy Fundusz Drogowy oraz ze środków pomocowych Unii Europejskiej.

Zgodnie z ustawą o drogach publicznych zadania związane we współpracy międzynarodową, tj. współpracą z administracjami drogowymi innych państw i organizacjami międzynarodowymi w ramach ich kompetencji, zostały przypisane Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad<sup>723</sup>. Koordynacja oraz realizacja zadań nałożonych na Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w obszarze współpracy międzynarodowej, prowadzona jest w urzędzie za pośrednictwem Zespołu ds. Współpracy Międzynarodowej w Biurze Generalnego Dyrektora. Współpraca międzynarodowa GDDKiA odbywa się w formie aktywnego uczestnictwa Generalnej Dyrekcji w organizacjach międzynarodowych o zasięgu europejskim i światowym (CEDR, ERTICO, PIARC, TEM), a także na zasadzie współpracy z innymi administracjami drogowymi. Współpraca międzynarodowa ma na celu wymianę doświadczeń i dobrych praktyk, wywieranie wpływu na kształt polityki transportowej Unii Europejskiej oraz promocję GDDKiA i polskiego drogownictwa na arenie międzynarodowej.

### **Główny Inspektorat Transportu Drogowego**

Inspekcja Transportu Drogowego została powołana ustawą z dnia 6 września 2001 roku, a jej powstanie było spełnieniem jednego z wymogów akcesyjnych Unii Europejskiej i stanowiło gwarancję wiarygodności Polski jako państwa graniczącego z Unią i ubiegającego się o członkostwo we Wspólnocie<sup>724</sup>.

Inspekcja została zorganizowana w ramach projektu współpracy bliźniaczej PHARE PL 9908.01 „Przygotowanie podstaw prawnych i utworzenie Inspekcji Transportu Dro-

<sup>723</sup> Oficjalna strona internetowa Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad: <https://www.gddkia.gov.pl/pl/1005/wspolpraca-miedzynarodowa> [dostęp: 4.05.2016].

<sup>724</sup> Oficjalna strona internetowa Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad: <http://www.gitd.gov.pl/wspolpraca-miedzynarodowa/twinning> [dostęp: 23.12.2015].



gowego”. Za pośrednictwem tego projektu przedstawiciele z Francji i Niemiec – krajów, w których od dawna działają podobne formacje – wzięli udział w tworzeniu struktury i podstawy prawnej funkcjonowania polskiej Inspekcji. Określono wtedy zakres zadań i szczegółową organizację Inspekcji, biorąc pod uwagę zapewnienie bezpieczeństwa i poprawę warunków socjalnych w transporcie drogowym, ochronę rynku transportowego przed naruszeniami zasad uczciwej konkurencji, jak również ochronę środowiska naturalnego. Bogaci w wiedzę i doświadczenie zagraniczni eksperci wspierali także nowo utworzoną formację między innymi w przeszkoleniu kandydatów na inspektorów czy wdrożeniu skutecznych i nowoczesnych środków informatycznych.

Od początku swojego istnienia Inspekcja jest zaangażowana w projekty prowadzone w ramach szeroko ujętej współpracy bliźniaczej (tzw. twinning) – najpierw jako beneficjent projektu, później zaś również jako instytucja wdrażająca (tzw. dawca pomocy). Najważniejszym założeniem współpracy twinningowej jest wspieranie instytucji publicznych w rozwijaniu nowoczesnej administracji na zasadzie partnerskiej współpracy między państwami udzielającymi pomocy (Member States – MS) i krajami – beneficjentami (Beneficiary Countries – BC). Głównym celem twinningu jest zapewnienie wsparcia państwom kandydującym do członkostwa w UE w transpozycji, wdrożeniu oraz egzekwowaniu *acquis communautaire*.

W latach 2008–2010 Inspekcja – wraz z partnerami z Austrii i Niemiec – była zaangażowana w projekt Phare „Support to Strengthening Road Freight and Passenger Transport Safety” („Wspieranie w celu poprawy bezpieczeństwa drogowego transport towarów i przewozu pasażerów”) skierowanego do Policji i Inspekcji Transportu Drogowego Ukrainy. Projekt miał na celu przede wszystkim przeszkolenie i przygotowanie tych służb do kontroli zmieniających się przepisów Umowy Europejskiej dotyczących pracy załóg pojazdów wykonujących międzynarodowe przewozy drogowe (AETR). W latach 2011–2013 Inspektorat realizował projekt pn. „Further harmonization of the road safety legislation, strengthening and development of the administrative capacity of the Ministries in the field of road transport” („Dalsza harmonizacja regulacji dotyczących bezpieczeństwa na drogach, poprawa i rozwój możliwości administracyjnych ministerstw w dziedzinie transport drogowego”) na rzecz Chorwacji. Od 2013 roku Główny Inspektorat Transportu Drogowego wraz z Państwową Inspekcją Transportu Drogowego Republiki Litewskiej rozpoczął realizację nowego projektu współpracy bliźniaczej świadczonego na rzecz Turcji. Projekt realizowany jest w ramach Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (IPA), który zapewnia wsparcie państwom zaangażowanym w proces przystąpienia do Unii Europejskiej<sup>725</sup>.

Inspektorat Wydaje również zezwolenia na wykonywanie międzynarodowych przewozów regularnych w Unii Europejskiej.

<sup>725</sup> Oficjalna strona internetowa Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad: <http://www.gitd.gov.pl/wspolpraca-miedzynarodowa/twinning> [dostęp: 23.12.2015].



## Krajowa Izba Gospodarki Morskiej

Krajowa Izba Gospodarki Morskiej jest ogólnokrajową, dobrowolną, samorządową organizacją podmiotów gospodarczych prowadzących działalność w ramach szeroko rozumianej gospodarki morskiej. Jest członkiem Krajowej Izby Gospodarczej w Warszawie, posiada osobowość prawną i działa na podstawie przepisów ustawy o izbach gospodarczych z dnia 30 maja 1989 roku oraz Statutu Izby. Do podstawowych zadań Izby należy:

- zapewnienie członkom Izby wszechstronnej pomocy w prowadzonej przez nich działalności gospodarczej zgodnie z ich potrzebami i interesami,
- tworzenie warunków rozwoju życia gospodarczego oraz wspieranie inicjatyw gospodarczych uwzględniających cechy charakterystyczne regionów nadmorskich, a przede wszystkim jego więź z morzem,
- integracja środowiska przedsiębiorców działających w obszarach gospodarki związanej z morzem i zapewnienie reprezentacji tej grupy przedsiębiorstw w instytucjach oraz administracji państwowej i samorządowej,
- przedstawianie uwag i wniosków dotyczących projektów międzynarodowych umów gospodarczych w zakresie gospodarki morskiej, zawieranych z innymi krajami i organizacjami gospodarczymi,
- prowadzenie działalności promocyjnej, w tym organizacja targów i wystaw oraz pomoc członkom Izby w nawiązywaniu kontaktów gospodarczych z partnerami krajowymi i zagranicznymi,
- wspieranie polskich przedsiębiorców gospodarki morskiej w jak najlepszym przygotowaniu się do spełniania wymogów integracyjnych z Unią Europejską i NATO,
- popieranie działań na rzecz rozwoju turystyki i rekreacji morskiej jako ważnej dźwigni rozwoju gospodarczego,
- wspieranie restrukturyzacji, prywatyzacji oraz przekształceń własnościowych w przedsiębiorstwach gospodarki morskiej,
- kształtowanie i upowszechnianie zasad etyki w działalności gospodarczej, w szczególności uczestnictwo w tworzeniu prawa o działalności gospodarczej, opracowanie i doskonalenie norm rzetelnego postępowania w obrocie gospodarczym, tworzenie doraźnych zespołów oraz komisji do monitorowania, opiniowania i wskazywania rozwiązań problemów polskiej przedsiębiorczości<sup>726</sup>.

Celem realizacji wyżej wymienionych zadań Izba organizuje liczne kursy, szkolenia i prelekcje pozwalające przedsiębiorcom gospodarki morskiej podnosić swoje kwalifikacje, a tym samym pośrednio ułatwia im spełnienie wymogów nakładanych przez prawodawstwo

<sup>726</sup> Oficjalna strona internetowa Krajowej Izby Gospodarki Morskiej: [http://www.kigm.pl/index.php?option=com\\_content&task=view&id=54&Itemid=48&lang=pl](http://www.kigm.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=54&Itemid=48&lang=pl) [dostęp: 19.01.2016].

Unii Europejskiej. Angażuje się również w procedury konsultacyjne aktów prawa unijnego. Izba prowadzi też szeroko zakrojoną działalność informacyjną dotyczącą projektów europejskich mogących interesować przedsiębiorców gospodarki morskiej.

### **7.5. Fundusze europejskie jako źródło finansowania polskich inwestycji infrastrukturalnych w transporcie**

Unia Europejska wydatkuje pieniądze za pośrednictwem różnych funduszy, programów i instrumentów finansowych. Pięć głównych funduszy wspiera rozwój gospodarczy wszystkich krajów Unii zgodnie z celami strategii Europa 2020. Są to:

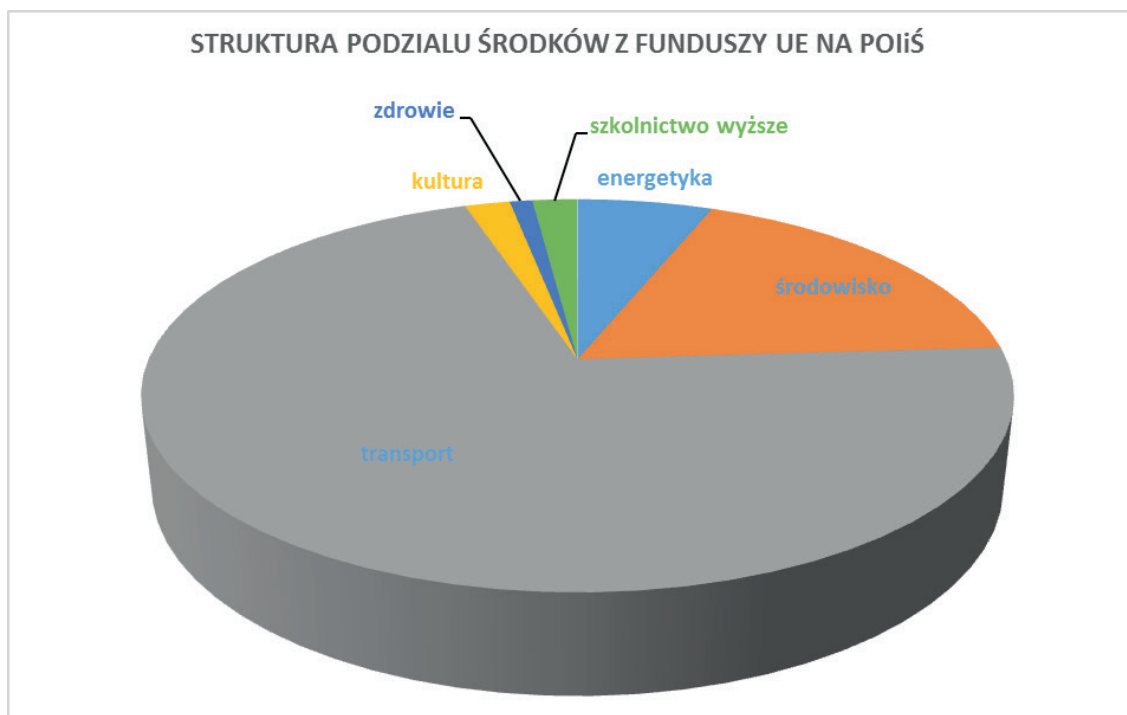
- Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego,
- Europejski Fundusz Społeczny,
- Fundusz Spójności,
- Europejski Fundusz Rolny na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich,
- Europejski Fundusz Morski i Rybacki,
- Europejski Fundusz na Rzecz Inwestycji Strategicznych (od lipca 2015).

Spośród wyżej wskazanych to właśnie ze środków Funduszu Spójności oraz z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, a od lipca 2015 roku również z Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych możliwe jest finansowe wsparcie rozwoju infrastruktury, w tym infrastruktury transportowej.

Podstawowym instrumentem Unii Europejskiej stosowanym w dążeniu do harmonijnego rozwoju poszczególnych państw i całej Europy jest przede wszystkim polityka spójności. Fundusz Spójności współfinansuje głównie projekty dotyczące środowiska naturalnego, a także infrastruktury spedycji lotniczej, spedycji morskiej i transportu drogowego. Fundusz znacznie przyczynia się do realizacji celów europejskiej polityki transportowej, ekologicznej, jak również celów polityki spójności. Efektem rozmaitych działań FS jest sukcesywne zmniejszanie się różnic ekonomicznych oraz społecznych między poszczególnymi państwami UE. Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko<sup>727</sup> jest największym programem, w ramach którego w Polsce jest realizowana polityka spójności. Zaangażowanie środków z funduszy europejskich w tym programie wyniosło niemal 28 mld euro w programie na lata 2007–2013 i tyle samo w programie na lata 2014–2020. Jest to także najważniejszy program rozwoju infrastruktury transportowej, albowiem przeznaczono na niego 71% wkładu Wspólnoty.

<sup>727</sup> Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013, zaakceptowany przez Komisję Europejską 7 grudnia 2007 r., zmieniona wersja tego programu (wersja 3.0) została zaakceptowana przez Komisję Europejską 21 grudnia 2011 r., na lipiec 2014 r.. Program na lata 2014–2020 nie został jeszcze przez Komisję Europejską zaakceptowany.

Rysunek 4. Struktura podziału środków z funduszy Unii Europejskiej na Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko



Źródło: T. Dyr, P. R. Kozubek, *Ocena inwestycji infrastrukturalnych współfinansowanych z funduszy Unii Europejskiej*, Radom 2013, s. 67.

Cele POIiŚ dotyczące sektora transportu nawiązują do projektu „Strategia rozwoju transportu na lata 2007–2013”<sup>728</sup>. Zgodnie z tym dokumentem celem rozwoju transportu jest stworzenie w Polsce do roku 2020 nowoczesnego, zintegrowanego gałęziowo i terytorialnie, bezpiecznego i przyjaznego dla środowiska systemu transportowego pozwalającego na:

- utrzymanie wysokiego wzrostu gospodarczego, wzmocnienie konkurencyjności przedsiębiorstw i regionów, wzrost zatrudnienia oraz zwiększenie spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej,
- osiągnięcie charakterystycznych dla krajów wysoko rozwiniętych standardów usług transportowych, w tym standardów w zakresie czasu i komfortu podróży,
- W wyżej wskazanym projekcie określono cele szczegółowe dotyczące:
- budowy autostrad i dróg ekspresowych,
- dostosowywania dróg krajowych do nośności 115 kN/oś,
- wspieranie wybranych inwestycji infrastrukturalnych w portach lotniczych oraz inwestycji nawigacyjnych,
- wspieranie projektów pilotażowych w zakresie inteligentnych systemów transportowych (IST) oraz zarządzania ruchem drogowym w miastach i na sieci zamiejskiej.

<sup>728</sup> *Strategia rozwoju transportu na lata 2007–2013*, Ministerstwo Infrastruktury, Warszawa 2004, s. 3.

Wymienione cele mają odzwierciedlenie w działaniach wyodrębnionych w osiach priorytetowych VI i VIII POIiŚ. Ponadto projekt Strategii zakłada realizację wielu zadań, które są ujęte w osi priorytetowej VII. Dotyczą one m.in.: kontynuacji modernizacji linii kolejowych wchodzących w skład transeuropejskiej sieci transportowej TEN-T, poprawy stanu technicznego infrastruktury kolejowej i likwidacji wąskich gardeł powodujących ograniczenia prędkości, rozpoczęcie prac przygotowawczych do wdrażania systemu kolei dużych prędkości, zapewnienie sprawnego dostępu drogowego i kolejowego do portów morskich, poprawy infrastruktury portów morskich i dostępu do nich od strony morza, rozwoju śródlądowych dróg wodnych oraz poprawy ich stanu, tworzenia zintegrowanych węzłów komunikacyjnych etc.

Jednym z przykładu inwestycji realizowanej właśnie ze środków Funduszu Spójności Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko jest budowa na terenie województwa podlaskiego obwodnicy Zambrowa i Wiśniewa. Projekt ten był realizowany w perspektywie 2007–2013, roku a wartość dofinansowania ze środków funduszu wyniosła 278 091 800,82 zł, podczas gdy całkowita wartość projektu to 401 057 308,96 zł<sup>729</sup>.

Drugim z programów, z którego przeznaczane są środki na rozwój infrastruktury transportowej, jest Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego. Jest on ukierunkowany jest na rozwój potencjału społeczno-gospodarczego krajów członkowskich Unii Europejskiej oraz szczególnie słabych ekonomicznie i gospodarczo regionów UE. Ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju regionalnego finansowane są przede wszystkim projekty, które stawiają sobie za cel zwiększanie zatrudnienia, rozwój przedsiębiorczości, rozbudowę infrastruktury, wzrost innowacyjności i konkurencyjności gospodarczej, poprawę ochrony środowiska czy aktywizację współpracy między sąsiednimi regionami państw członkowskich. W ramach tego Funduszu istnieją programy w tym m.in. Program Operacyjny Polski Wschodniej, z którego realizowane jest gros inwestycji wspieranych ze środków unijnych, widocznych na co dzień w naszym otoczeniu. W tym miejscu warto wskazać przykłady inwestycji zrealizowanych dzięki środkom z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Dzięki Programowi Operacyjnemu Rozwój Polski Wschodniej działaniu IV.1. Infrastruktura drogowa dziedzina: transport – zrealizowano między innymi przebudowę ul. Generała Maczka w Białymstoku, wartość projektu: 167 035 652,13 zł, dofinansowanie z Unii Europejskiej: 126 029 145,00 zł, czy też projekt o nazwie „Poprawa jakości funkcjonowania systemu transportu publicznego miasta Białegostoku – Etap II” o wartości 195 954 277,41 zł, w którym dofinansowanie z Unii Europejskiej wyniosło 138 108 017 zł. Z tego samego źródła sfinansowano również w znacznej mierze budowę przedłużenia ul. Gen. Władysława Andersa w Białymstoku<sup>730</sup>. Kolejną inwestycją zrealizowaną z wy-

<sup>729</sup> Serwis Ministerstwa Rozwoju: <http://www.mapadotacji.gov.pl/projekt/1195598> [dostęp: 17.07.2015].

<sup>730</sup> Dane z serwisu Ministerstwa Rozwoju: <http://www.mapadotacji.gov.pl/> [dostęp: 21.07.2015].

korzystaniem tych środków był program o prostej nazwie „Transport”, w ramach którego przebudowano DK nr 65 w ciągu ulic: Ciołkowskiego i Baranowickiej w Białymstoku za kwotę 19 830 508,08 zł, z czego 14 571 655,72 zł pochodziło z programu<sup>731</sup>.

Jeżeli chodzi o Europejski Fundusz na Rzecz Inwestycji Strategicznych, to wśród sektorów, które mogą uzyskać wsparcie z tego właśnie funduszu na realizację projektów, znalazła się właśnie infrastruktura transportowa. Pierwszeństwem będą cieszyły się projekty horyzontalne i projekty na rzecz inteligentnej i zrównoważonej mobilności w miastach. Pomoc w formie współfinansowania ze środków unijnych będzie udzielana w drodze procedury konkurencyjnej, polegającej na dogłębnej ocenie i ścisłej selekcji. Termin składania wniosków drugiej puli upływa 16 lutego 2016 roku. Wybrane projekty zostaną ogłoszone najpóźniej latem 2016 roku. W czerwcu 2015 roku Komisja ogłosiła natomiast pierwszą pulę projektów, którym przyznano dofinansowanie. Wśród nich był jeden projekt odnoszący się bezpośrednio do województwa podlaskiego i Podlasian, którego autorem były PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. Projekt dotyczył prac na odcinku Sadowne–Białystok, sekcji E75 linii kolejowej oraz kontynuowania i wykonania pozostałych prac na trasie Warszawa Rembertów – Sadowne. Projekt ma być realizowany od maja 2015 roku do roku 2010. Wsparcie finansowe Unii Europejskiej to około 76,20% kosztów inwestycji.

Reasumując, według danych Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju ze stycznia 2015 roku długość wszystkich wybudowanych (lub przebudowanych) dotychczas autostrad i dróg ekspresowych sfinansowanych z funduszy unijnych to 1413 km. Dróg krajowych i powiatowych powstało 3086 km, a dróg powiatowych i gminnych – 6810 km. W latach 2007–2013 na projekty dotyczące infrastruktury transportowej Polska miała do dyspozycji 23,3 mld euro, z czego większość, bo około 16 mld euro, była przeznaczona na drogi. Stąd też fundusze europejskie, pochodzące m.in. z wyżej wskazanych programów stanowią ogromny wkład w rozwój infrastruktury drogowej w Polsce. Przyczyniają się również do rozwoju kolei i uczestniczą w tworzeniu infrastruktury lotniskowej.

## **7.6. Problemy prawne wdrażania i funkcjonowania polityki transportowej Unii Europejskiej w Polsce**

Państwa członkowskie są zobowiązane do stosowania się do prawa Unii Europejskiej, zgodnie z treścią art. 10 (wcześniejszego art. 5). W myśl tego artykułu muszą one przyjąć, wykonywać i nadzorować wszystkie konieczne regulacje i środki oraz dbać o ich właściwe zastosowanie na swoich terytoriach<sup>732</sup>.

<sup>731</sup> *Ibidem*.

<sup>732</sup> M. Kaeding, *In Search of Better Quality of EU Regulations for Prompt Transposition: The Brussels Perspective*, “European Law Journal”, Vol. 14, No. 5, September 2008, s. 584, tłumaczenie własne.

Polska jako kraj członkowski Unii Europejskiej jest jednocześnie współtwórcą, ale i adresatem europejskiej polityki transportowej. Jako współtwórca posiada swoich przedstawicieli w gremiach i instytucjach opracowujących akty prawne, regulacje ekonomiczno-finansowe, socjalne, a także normy i standardy techniczno-eksploatacyjne w transporcie. Jako adresat (odbiorca) ma obowiązek stosowania rozporządzeń i implementacji dyrektyw unijnych<sup>733</sup>.

Pomimo postępów poczynionych w ostatnich latach, polski transport lądowy nadal stoi wobec licznych wyzwań, które mogą stać się przeszkodą w osiągnięciu trwałego i zrównoważonego wzrostu oraz dalszej konwergencji z Unią Europejską (UE). W ciągu ostatnich kilku lat dokonano znaczących inwestycji szczególnie w infrastrukturę sektora drogowego, jednakże według Światowego Forum ekonomicznego oraz badanego przez Bank Światowy wskaźnika logistyki (ang. Logistics Performance Index) Polska jest nadal postrzegana jako kraj o słabej jakości infrastruktury transportowej. Integracja w ramach Unii Europejskiej, połączona z wdrażaniem kluczowych reform oraz strategicznym położeniem geograficznym, przyczynia się do szybkiego wzrostu drogowych przewozów towarowych i pasażerskich. Wzrost ten jest szybszy niż wzrost PKB oraz średni wzrost przewozów transportowych w państwach UE-27. O Tak szybki wzrost stanowi ogromne obciążenie dla sieci drogowej i może skutkować dalszymi utrudnieniami w mobilności towarów i osób. Polska notuje również jedne z najgorszych w UE wskaźników w zakresie bezpieczeństwa drogowego – pomimo regulacji prawnych i kampanii edukacyjnych. Koszty ekonomiczne i społeczne z tego tytułu szacowane są na 1,5% PKB, czyli około 10 mld dolarów (30 mld zł) rocznie. Wreszcie, udział transportu w obecnej emisji CO<sub>2</sub> osiągnął już 12% procent, przy czym transport drogowy wytwarza 92% ogółu emisji generowanych przez ten sektor<sup>734</sup>.

W ostatnich latach powstało w Polsce wiele dokumentów, które dotyczyły polskiej polityki transportowej, jednakże część z nich nie została oficjalnie zatwierdzona, a zawarte w nich rozwiązania nie zostały wykorzystane w praktyce. Można stwierdzić, że polska polityka transportowa była niekonsekwentna, niestabilna, a przez to nieskuteczna. Jako przyczyny tego stanu wymienia się brak spójnej koncepcji długookresowego rozwoju transportu z uwzględnieniem priorytetowości realizowanych przedsięwzięć, zmienność koncepcji realizacji polityki transportowej, brak przejrzystych reguł prawnych i organizacyjnych dla realizacji inwestycji infrastrukturalnych, brak systemowych rozwiązań w zakresie finansowania tych inwestycji zarówno na poziomie centralnym, jak i samorządowym<sup>735</sup>.

<sup>733</sup> B. Liberadzki, L. Mindur (red.), *Uwarunkowania rozwoju systemu transportowego Polski*, ITE-PIB, Warszawa 2006, s. 571.

<sup>734</sup> Report Nr. 59715-PL, Polska, Dokument dotyczący polityki transportowej, *W kierunku zrównoważonego rozwoju transportu lądowego*, Luty 2011, s. 6.

<sup>735</sup> J. Łacny, *Funkcjonowanie międzynarodowego transportu drogowego ładunków w gospodarce globalnej*, ITE-PIB, Bydgoszcz–Radom, 2009, s. 45.



Stąd też w niniejszym podrozdziale zostanie podjęta próba przeanalizowania problemów unijnej polityki transportowej występujących w Polsce, która – jak zostanie to wykazane – jest wyraźnym przykładem, że nawet najlepsze uregulowania prawne często nie są w stanie podołać problemom praktyki.

Podrozdział zostanie podzielony na części: transport drogowy, transport kolejowy, transport wodny, transport powietrzny oraz transport miejski. W każdym z tych obszarów zostaną przytoczone wybrane problemy unijnej polityki transportowej w Polsce w ten sposób, iż początkowo będą przedstawione problemy w danej dziedzinie transportu, potem zaś zostanie opisany ich związek z polityką transportową Unii Europejskiej, podłoże problemu i ewentualne propozycje jego rozwiązania. Podstawą selekcji problemów będzie opublikowany w dniu 10 kwietnia 2014 roku przez Komisję Europejską ranking jakości transportu w krajach Unii Europejskiej, w którym Polska zajęła niechlubne ostatnie miejsce. W przygotowanym przez KE rankingu wykorzystano dane m.in. Eurostatu, Europejskiej Agencji Środowiska, Banku Światowego czy Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. Zestawiono w nim wyniki państw członkowskich w 22 kategoriach związanych z transportem. W obrębie większości z tych kategorii wyróżniono pięć krajów, które osiągnęły najlepsze wyniki oraz pięć z wynikami najgorszymi. Holandia i Niemcy mogą pochwalić się najlepszymi wynikami w 11 kategoriach i ostatecznie zajmują czołową pozycję w tabeli, zaraz po nich uplasowały się: Szwecja, Wielka Brytania i Dania. Ranking zamykają Polska i Bułgaria, które aż w dziewięciu kategoriach znalazły się w grupie pięciu najgorszych państw UE, a tylko w trzech – w grupie pięciu najlepszych. Niewiele lepiej zostały ocenione: Grecja, Litwa i Rumunia. W przygotowanym przez KE zestawieniu oceniony został stan transportu: drogowego, kolejowego, lotniczego oraz morskiego. Każda z tych dziedzin transportu została oceniona w siedmiu głównych kategoriach (z których każda zawiera od dwóch do siedmiu podkategorii): infrastruktura, bezpieczeństwo, wpływ na środowisko, innowacje i badania naukowe, logistyka, a także stan wdrożenia prawa unijnego oraz naruszenia unijnych regulacji. W zestawieniu KE Polska znalazła się wśród pięciu najgorszych krajów UE pod względem jakości infrastruktury i to w każdej z ocenianych dziedzin transportu. Jeśli chodzi na przykład o drogi, w rankingu oceniono gęstość sieci autostrad, liczoną jako stosunek całkowitej długości autostrad w kilometrach do liczby ludności w danym kraju (dane ze stycznia 2012 roku). W europejskim ogonie, według rankingu opracowanego przez KE, Polska znajduje się także pod względem bezpieczeństwa na drogach oraz na kolei. Źle został oceniony także poziom rozwiązań logistycznych w polskim transporcie kolejowym i powietrznym. Z kolei Polska znalazła się w gronie pięciu najlepszych państw Unii Europejskiej, jeśli chodzi o rozwiązania dotyczące jednolitego rynku na kolei. W tej kategorii brano pod uwagę udział w rynku w 2012 roku wszystkich głównych przewoźników kolejowych (towarowych i pasażerskich) w krajach członkowskich. Minusem przedstawionego raportu jest to – jak podkreślił były już komisarz

ds. transportu Siim Kallas – że dotąd dane na temat jakości transportu w poszczególnych krajach trzeba było czerpać z rozproszonych źródeł, m.in. z danych OECD, Światowego Forum Ekonomicznego czy Banku Światowego. Zaletą przygotowanego przez Komisję Europejską zestawienia, przekonywał Kallas, jest to, że łączy ono większość tych danych, dając całościowy obraz stanu usług transportowych w krajach Unii Europejskiej<sup>736</sup>.

Pomimo że raport<sup>737</sup> nie wyróżnia transportu śródlądowego i miejskiego, to również tym rodzajom transportu zostanie poświęconych kilka słów przy omawianiu problemów Polski z realizacją unijnej polityki transportowej.

Ponadto w każdym z rodzajów transportu zostaną wyodrębnione następujące kategorie: wspólny rynek, infrastruktura, środowisko, bezpieczeństwo, transpozycja prawa UE, naruszenie prawa UE, badania i innowacje, logistyka, które to podlegały ocenie w raporcie Komisji. W każdym ze środków transportu opisany zostanie problem dotyczący jednej lub kilku z wyżej wskazanych kategorii. Wszystkie dane liczbowe, o ile nie posiadają odpowiedniego przypisu, pochodzą z dokumentu *EU Transport Scoreboard* z dnia 10 kwietnia 2014 roku.

### Transport drogowy

Omawianie problemów transportu drogowego należałoby zacząć od kwestii infrastruktury, albowiem w tej kategorii Polska we wspomnianym raporcie wypadła bardzo słabo na tle innych krajów europejskich, znajdując się w piątce tzw. *low performers*, razem z Bułgarią, Czechami, Rumunią i Wielką Brytanią, uzyskując wynik lepszy jedynie od Rumunii. Kryterium poddanym badaniu była gęstość autostrad jako stosunek ich ogólnej długości i wielkość populacji ludności wyrażonej w milionach na dzień 1 stycznia 2012 roku.

W 2012 roku długość autostrad zwiększyła się o 295 km i w końcu roku wyniosła 1365 km. Oznacza to, że na 1 tys. km<sup>2</sup> powierzchni kraju długość autostrad wynosiła 4,4 km, natomiast na 100 tys. ludności kraju przypadało 3,5 km. Mimo tego wzrostu nadal jest to jeden z najniższych wskaźników w Unii Europejskiej (w 2010 roku średnia dla 27 krajów UE wyniosła odpowiednio 16 km i 14 km). W porównaniu do 2011 roku długość dróg ekspresowych (jedno- i dwujezdniowych) wzrosła o 315 km i w końcu 2012 roku wyniosła 1053 km. Jak widać, zwiększenie się liczby kilometrów autostrad nawet o 300 czy 400 nie pozwala nam, nawet poprawiając wynik 27,8 pkt z 2012 roku, stanąć w czołówce wśród krajów takich jak Estonia, Luksemburg, Chorwacja, Cypr czy Słowenia (373,6 pkt w 2012 roku).

<sup>736</sup> Strona internetowa Polskiej Agencji Prasowej: [http://www.pap.pl/palio/html.run?\\_Instance=cms\\_www.pap.pl&\\_PageID=1&s=infopakiet&dz=gospodarka&idNewsComp=153765&filename=&idnews=157076&data=infopakiet&status=biezace&\\_Checksum=146691280](http://www.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_www.pap.pl&_PageID=1&s=infopakiet&dz=gospodarka&idNewsComp=153765&filename=&idnews=157076&data=infopakiet&status=biezace&_Checksum=146691280) [dostęp: 29.08.2014].

<sup>737</sup> EU Transport Scoreboard, MEMO/14/277 10/04/2014, źródło: oficjalna strona internetowa Unii Europejskiej: [www.europa.eu](http://www.europa.eu).

W kwestii infrastruktury transportowej problemem są również trudności w przemieszczaniu się po kraju oraz w dojeździe do miejsc załadunku i rozładunku, które najczęściej są rozlokowane poza głównymi szlakami tranzytowymi. Wynika to z istnienia ogromnej ilości dróg z ograniczeniem nacisku na jedną oś<sup>738</sup>. Jeżeli chodzi o ochronę środowiska, to Komisja Europejska za kryterium oceny przyjęła przeciętną emisję CO<sub>2</sub> w samochodach pasażerskich. Polska uplasowała się w krajach o średnim zużyciu. W kategorii bezpieczeństwa wypadła bardzo słabo (podstawą obliczenia tego kryterium była liczba osób zmarłych w ciągu 30 dni w wypadku drogowym na milion mieszkańców w 2013 roku, dane wstępne). Niechlubny wynik – 87 – postawił nas na drugiej, zaraz po Rumunii z wynikiem 92 pozycji od końca. Najniższym wynikiem – 28 – mogła poszczycić się Irlandia. Jeżeli chodzi o transpozycję prawa w dziedzinie transportu drogowego, to wynik 98% plasował nas ponownie w środku stawki. Pomimo rozporządzenia Unii Europejskiej o wprowadzaniu w krajach członkowskich zasad uzyskiwania aktualnych, wyczerpujących i wiarygodnych informacji na temat struktury, działalności, konkurencyjności oraz funkcjonowania przedsiębiorstw we Wspólnocie w Polsce w odniesieniu do transportu samochodowego w zasadzie nie wprowadzono żadnych konkretnych rozwiązań<sup>739</sup>. W gestii naruszenia prawa UE znaleźliśmy się w środku stawki. Co więcej, w lipcu 2014 roku Komisja Europejska zwróciła się do Polski (oraz Włoch) o przedsięwzięcie niezbędnych środków służących zapewnieniu prawidłowego stosowania praw pasażerów w transporcie autobusowym i autokarowym (rozporządzenie (UE) nr 181/2011<sup>740</sup>). Krajowe organy, wyznaczone (przez obydwaj kraje) do nadzorowania skutecznego stosowania przepisów, w kształcie na tamten moment nie miały możliwości ich egzekwowania. Polska nie stworzyła systemu kar na potrzeby zapewniania przestrzegania przepisów rozporządzenia. Ponadto nie przesłała wykazu terminali autobusowych, w których osoby niepełnosprawne i osoby o ograniczonej sprawności ruchowej mogą otrzymać odpowiednią pomoc. Rozporządzenie, określające prawa pasażerów podróżujących autobusami i autokarami w UE, zaczęło obowiązywać od 1 marca 2013 roku. Państwa członkowskie były prawnie zobowiązane do wywiązania się ze wskazanych zadań. Wnioski skierowane do tych państw miały formę tzw. uzasadnionej opinii stanowiącej część unijnego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Włochy i Polska miały dwa miesiące na powiadomienie Komisji o środkach podjętych w celu prawidłowego stosowania rozporządzenia, w przeciwnym razie Komisja podjęłaby de-

<sup>738</sup> A. Borucka, *Analiza polskiego transportu samochodowego*, „Systemy Logistyczne Wojsk”, 39/2013, s. 22.

<sup>739</sup> Rozporządzenie Rady (WE, Euroatom) nr 58/97 z dnia 20 grudnia 1996 r. w sprawie statystyk strukturalnych dotyczących przedsiębiorstw, Dz.U. L 14, 17.01.1997, s. 1. oraz Z. Kordel, *Problemy funkcjonowania transportu samochodowego w Polsce*, „Logistyka”, 6/2011, s. 4249.

<sup>740</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 181/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. dotyczące praw pasażerów w transporcie autobusowym i autokarowym oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2006/2004, Dz.U. L 55, 28.02.2011.

cyzję o skierowaniu sprawy przeciwko nim do Trybunału Sprawiedliwości. Polski Sejm ustawę o zmianie ustawy o transporcie drogowym mającą celu wykonanie postanowień rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 181/2011 z dnia 16 lutego 2011 roku dotyczącego praw pasażerów w transporcie autobusowym i autokarowym oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 2006/2004, zwanego dalej „rozporządzeniem 181/2011” uchwalił dopiero 20 lutego 2015 roku. Ustawę ogłoszono 30 marca 2015 roku, zaś przepisy znowelizowanej ustawy o transporcie drogowym weszły w życie dopiero 3 kwietnia 2015 roku<sup>741</sup>. Jak widać, czas niezbędny dla naszego kraju do zastosowania środków zapewniających przestrzeganie praw pasażerów w transporcie autobusowym był niezwykle długi, pomimo że dotyczył spraw ważnych dla nas jako obywateli i jako klientów przedsiębiorstw komunikacyjnych. W rozporządzeniu tym jako główny cel została wyznaczona poprawa sytuacji osób niepełnosprawnych podróżujących właśnie autobusami, jego przyjęcie prowadziło więc do poniesienia standardów ochrony prawnej przysługującej tym osobom. Oczywiście, jak już niejednokrotnie tu podkreślano, rozporządzenie to wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane, niemniej przyjęcie środków mających wpływ na jego zastosowanie w kraju członkowskim nie pozostaje bez znaczenia.

### **Transport kolejowy**

Kategorią, w której Polska w przywoływanym wcześniej raporcie wypadła zaskakująco dobrze, jest wspólny rynek kolejowy. Kryterium brany pod uwagę przy ocenie był łączny udział w rynku w 2012 roku głównych przewoźników kolejowych (transportu towarowego i pasażerskiego, odpowiednio jako procent wynikający z relacji ton/km i pasażerów/km). Polski wynik 32,93% dla transportu pasażerskiego i 51,40% dla transportu towarowego postawił ją w rankingu na drugim miejscu po Wielkiej Brytanii. Ta dobra pozycja Polski może jednak w niedługim czasie ulec zmianie w związku z przyjęciem przez Komisję Europejską propozycji zmian w unijnych regulacjach dotyczących funkcjonowania rynku kolejowego, nazywanych IV pakietem kolejowym. Znaczna ich część dotyczy bezpośrednio przewozów pasażerskich, w tym przede wszystkim rozporządzenia WE nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady<sup>742</sup>. Idą one w kierunku wprowadzenia obowiązkowej procedury przetargowej przy zawieraniu umów na świadczenie usług publicznych w transporcie kolejowym w celu wzmocnienia konkurencyjności, a przez to efektywności tego typu przewozów. Przetargi są już w Polsce stosowane przez większość wojewódzkich

<sup>741</sup> Oficjalna strona internetowa Ministerstwa Rozwoju: <https://www.mir.gov.pl> [dostęp: 21.07.2015].

<sup>742</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70, Dz.U. L 315, 3.12.2007.

organizatorów transportu publicznego. Rozszerzenie skali tej procedury nie będzie więc trudne zarówno dla organizatorów, jak i operatorów. Jednak w niektórych konkretnych przypadkach może to rodzić komplikacje natury finansowo-organizacyjnej. Dotyczy to zwłaszcza umowy ministra właściwego ds. transportu z PKP Intercity S.A. na wykonywanie przewozów międzywojewódzkich, albowiem przy proponowanych zmianach umowa ta w obecnym kształcie nie będzie mogła obowiązywać przez cały zaplanowany okres i nie będzie mogła zostać przedłużona w trybie bezprzetargowym, co m.in. jest uwzględnione w krajowym planie transportowym. Może to mieć konsekwencje dla różnych umów pochodnych, w tym zawartych na finansowanie zakupu nowego taboru. Dotyczy to także umów zleconych bezpośrednio przez organizatorów podmiotom wewnętrznym, m.in. takich podmiotów jak Koleje Mazowieckie i Koleje Śląskie, ponieważ nowe zasady przydzielania umów na świadczenie usług publicznych zmieniają ich sytuację rynkową z konsekwencjami dla umów pochodnych już zawartych.

Podobne komplikacje rodzić będzie przepis ustalający górny pułap wielkości umów zawartych przez jednego przewoźnika. Bardzo ważnym w odniesieniu do polskiej sytuacji jest przepis nakładający na odpowiednie organy państwa obowiązek zapewnienia niedyskryminacyjnego dostępu do taboru. Ogólnym założeniem tej regulacji jest usunięcie istotnej bariery w rozwoju, zwłaszcza przewozów regionalnych i aglomeracyjnych, oraz zwiększenie ich konkurencyjności i efektywności. Problem jednak tkwi w szczegółach. Dla uniknięcia nieporozumień i przyszłych sporów interpretacyjnych właściwe byłoby zarysowanie przez Komisję Europejską, np. w formie uzasadnienia do nowelizacji, możliwych modeli realizacji tego wymogu przez państwa członkowskie. W polskich realiach przepis ten – w kontekście wszystkich pozostałych – oznacza pilną potrzebę wypracowania właściwego kształtu procesu restrukturyzacji spółki Przewozy Regionalne, tak aby nadwyżki taboru pozostające w dyspozycji tego przewoźnika mogły być na równych zasadach udostępniane innym przewoźnikom.

Jeżeli chodzi o infrastrukturę, to wynik 2,56 sprawił, że Polska znalazła się wśród krajów o najgorszej infrastrukturze w transporcie kolejowym w Unii Europejskiej. Gorszy wynik osiągnęła tylko Rumunia. Ocena została dokonana na podstawie sondażu przeprowadzonego przez Światowe Forum Ekonomiczne, w skali od 1 (bardzo słaba) do 7 (rozległa i efektywna, według standardów międzynarodowych), 2012–13 średniej ważonej. Polacy na własnej skórze doświadczają też problemów polskich kolei. Po dwóch dekadach ograniczania remontów i inwestycji w infrastrukturę kolejową na wielu liniach pociągi jeżdżą dziś wolniej niż w PRL. Wynik Polski jest niemal dwa razy mniejszy niż średnia dla całej Unii Europejskiej, która wynosi 4,35 punktu.

Na ten zły wynik wpływa nie tylko stan infrastruktury, ale również dostęp do niej. Jednym z problemów polskiego kolejnictwa w zakresie dostępu do infrastruktury kolejowej są zbyt wysokie opłaty, mało elastyczne reguły dostępu i system stawek opłat za



dostęp do infrastruktury wymagający nowej konstrukcji<sup>743</sup>. Kwestie te były przedmiotem zainteresowania instytucji europejskich. Parlament Europejski dokonał w roku 2010 oceny wdrożenia pierwszego pakietu kolejowego, z ubolewaniem stwierdzając, że pomimo rezolucji z dnia 12 lipca 2007 roku, w której zwracano uwagę, iż pełne wdrożenie pierwszego pakietu kolejowego stanowi absolutny priorytet, w 22 państwach unijnych, w tym w Polsce, przedmiotowe dyrektywy nie zostały właściwie zastosowane. Skarga do Trybunału Sprawiedliwości została złożona 26 października 2010 roku<sup>744</sup> i należała do szeregu podobnych skarg wniesionych przez Komisję przeciwko wielu państwom członkowskim z tytułu niewypełniania ciężących na nich zobowiązań wynikających z dyrektyw zawartych w tzw. I pakiecie kolejowym, obejmującym Dyrektywy 2001/12/WE<sup>745</sup> w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych, 2001/13/WE<sup>746</sup> w sprawie przyznawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym, 2001/14/WE<sup>747</sup> w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawanie świadectw bezpieczeństwa. W złożonej skardze Komisja wskazywała, że Polska nie przewidziała mechanizmów zapewniających niezależność decyzyjną i organizacyjną zarządcy infrastruktury, czyli Polskich Linii Kolejowych S.A., od holdingu, tj. zarówno spółki dominującej PKP S.A., jak i innych spółek zależnych od holdingu, będących przewoźnikami kolejowymi. W kwietniu 2013 roku Komisja wycofała się jednak z tego zarzutu. Podtrzymała natomiast pozostałe. Drugi zarzut dotyczył tego, że Polska nie podjęła właściwych środków, by zgodnie z unijnymi dyrektywami, zapewnić osiągnięcie przez zarządcę infrastruktury PLK S.A. równowagi finansowej. Chodziło tu głównie o przyzwolenie Polski na kumulowanie strat PLK S.A. Po trzecie, Komisja Europejska zarzucała naszemu krajowi brak szczególnego systemu zachęt dla PLK S.A. w celu zmniejszenia kosztów i opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej. Po czwarte, Komisja podnosiła, że Polska nie podjęła należytych środków, aby opłaty za minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej były obliczane na podstawie kosztów bezpośrednio ponoszonych w wyniku przewozu pociągami. Nie przewidziała też mechanizmu kontroli pozwalającego na sprawdzenie, czy różne segmenty rynku są w stanie wytrzymać pod względem ekonomicznym podwyższone opłaty za dostęp i korzystanie z infrastruktury kolejowej<sup>748</sup>. Trybunał Sprawiedliwości Unii

<sup>743</sup> Biała księga 2013, *Kolej na działania – mapa problemów polskiego kolejnictwa*, strona internetowa Związku Zawodowego Pracowników Kolejowych: <http://www.zzkontra.com.pl/pliki/660.pdf> [dostęp: 10.07.2015].

<sup>744</sup> Wyrok Trybunału (pierwsza izba) z dnia 30 maja 2013 r., sprawa o sygn. C-512/10, Komisja Europejska przeciwko Polsce.

<sup>745</sup> Dyrektywa 2001/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. zmieniająca Dyrektywę Rady 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych, Dz.U. L 75, 15.03.2001.

<sup>746</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2001/13/WE z dnia 26 lutego 2001 r. zmieniająca Dyrektywę Rady 95/18/WE w sprawie przyznawania..., *op. cit.*

<sup>747</sup> Dyrektywa 2001/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury..., *op. cit.*

<sup>748</sup> Portal gospodarczy WNP: <http://logistyka.wnp.pl/polska-nie-wykonala-zobowiazan-tzw-pakietu->



Europejskiej<sup>749</sup> uwzględnił dwa zarzuty Komisji Europejskiej, a jeden oddalił. Trybunał zgodził się z Komisją, że Polska nie wprowadziła zachęt do zmniejszania kosztów zapewnienia infrastruktury i wysokości opłat za dostęp do niej. Trybunał stwierdził, że mimo iż polskie przepisy w dziedzinie transportu kolejowego zakładają zmniejszenie kosztów i wysokości opłat za korzystanie, to nie wprowadzają mechanizmu zachęt umożliwiającego osiągnięcie tego celu. Ponadto nie przewidują środków kontrolnych z odpowiednimi upoważnieniami, tak aby zarządca infrastruktury ponosił odpowiedzialność w zakresie swojej działalności przed właściwym organem. Co więcej – jak zauważył Trybunał – środki, na które powoływała się Polska, nie są ujęte w wieloletniej umowie finansowania, jak przewiduje to prawo Unii. Trybunał uwzględnił też zarzut Komisji dotyczący obliczania opłat pobieranych za minimalny pakiet dostępu i dostęp do torów w celu obsługi urządzeń. Przypomniawszy, że zgodnie z prawem Unii opłaty te powinny być ustalone po koszcie, który jest bezpośrednio ponoszony jako rezultat wykonywania przewozów pociągami. Tymczasem – jak uznał Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej – Polska umożliwiła przy obliczaniu opłat uwzględnienie kosztów, które nie mogą być uznane za bezpośrednio ponoszone jako rezultat wykonywania przewozów pociągami. Trybunał wyjaśnił, że stałe koszty utrzymania lub prowadzenia ruchu kolejowego, jakie musi ponieść zarządca, a także amortyzacja, ustalana nie na podstawie rzeczywistego zużycia infrastruktury wynikającego z ruchu kolejowego, lecz zgodnie z zasadami rachunkowości, nie mogą być uznane za wynikające bezpośrednio z wykonywania przewozów pociągami. Tak samo nie powinny być uwzględniane koszty pośrednie i koszty finansowe, bo – zdaniem Trybunału – nie mają one żadnego bezpośredniego związku z wykonywaniem przewozów pociągami. Trybunał oddalił natomiast zarzut Komisji, że Polska nie podjęła odpowiednich środków w celu zapewnienia we właściwym czasie równowagi finansowej zarządcy infrastruktury PLK S.A. W tym względzie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzekł, że brak równowagi zysków i strat spółki PLK nie może sam w sobie wystarczyć do uznania, że Polska nie wykonała zobowiązań ciążących na niej na mocy prawa Unii. Trybunał wziął pod uwagę to, że w Polsce początek niezależnego zarządzania infrastrukturą kolejową miał miejsce niedawno – pierwsza subwencja państwowa została przyznana w 2006 roku. Jednocześnie – pomimo dofinansowania zarządcy infrastruktury przez państwo polskie – jego przychody uległy obniżeniu, po części z uwagi na poważny kryzys gospodarczy w Unii Europejskiej. Trybunał odrzucił zatem zarzuty Komisji i orzekł, że Polska ustanowiła warunki zmierzające do zapewnienia, w normalnych warunkach działalności gospodarczej i w stosownym czasie, równowagi finansowej zarządcy infrastruktury kolejowej<sup>750</sup>. Na skutek wyroku Trybunału w dniu 21 marca 2014 roku Sejm RP uchwalił

kolejowego,198839\_1\_0\_1.html [dostęp: 29.08.2014].

<sup>749</sup> Wyrok Trybunału (pierwsza izba) z dnia 30.05.2013 r., sprawa o sygn. C-512/10..., *op. cit.*

<sup>750</sup> Portal gospodarczy WNP: <http://logistyka.wnp.pl/polska-nie-wykonala-zobowiazan-tzw-pakietu->

nowelizację pakietu ustaw dotyczących kolei, tj. ustawy o transporcie kolejowym, ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” oraz ustawy o Funduszu Kolejowym. Nowelizacja wykonuje wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z 30 maja 2013 roku, w którym organ ten stwierdził, że w polskich przepisach brakuje zachęt do obniżenia kosztów dostępu do infrastruktury kolejowej i opłaty te są nieprawidłowo sformułowane. Dotyczą one przede wszystkim likwidacji błędów w systemie stawek dostępu do infrastruktury. Budżet państwa musi wyrównać koszty PKP PLK, które niezgodnie z prawem europejskim były przerzucane na przewoźników, kosztem jednak zaprzestania spłaty długów PKP S.A. W celu wdrożenia orzeczenia Trybunału nowe regulacje zmieniają zasady finansowania działalności zarządców m.in. torów kolejowych. Na stronie Sejmu czytamy wyjaśnienie, że „koszty dotychczas finansowane z dotacji budżetowej będą co do zasady pokrywane z przychodów przewoźników kolejowych, a środki na pokrycie kosztów, które do tej pory zarządca infrastruktury finansował z pieniędzy od firm przewozowych, mają pochodzić z budżetu państwa”<sup>751</sup>. Bez podania rozkładu kwot można odnieść wrażenie, że są one sobie równe, ale tak nie jest.

Kolejną kwestią poruszoną w opublikowanym przez Komisję Europejską w kwietniu 2014 roku raporcie było środowisko w transporcie kolejowym. Kryterium oceny opierało się na stosunku udziału zelektryfikowanych linii kolejowych do linii w użyciu (w%). Polska z wynikiem 60,5% znalazła się wśród krajów o średnim udziale. Bezpieczeństwo polskich kolei zostało negatywnie ocenione w raporcie, stawiając nas na przedostatnim miejscu w wyniku 2,24 tuż za ostatnią od końca Chorwacją. Kryterium oceny była liczba osób zmarłych lub poważnie rannych w wypadkach kolejowych w stosunku do całej działalności przewozów kolejowych<sup>752</sup>.

Jeżeli chodzi o kwestię naruszania prawa, to wynik na poziomie 4 uplasował nas łącznie z Estonią na ostatnim miejscu w rankingu, na który to wynik Polski wpłynęły zapewne toczące przed Trybunałem Sprawiedliwości przeciwko Polsce sprawy, w tym wyżej tu opisana.

## Transport wodny

Transport wodny również został w raporcie podzielony na kategorie odnoszące się do jego poszczególnych aspektów. Jeśli chodzi o kategorię o nazwie „wspólny rynek”, to

kolejowego,198839\_1\_0\_2.html [dostęp: 29.08.2014].

<sup>751</sup> Oficjalna strona Sejmu RP: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/komunikat.xsp?documentId=23BECD1ABB17CFA6C1257CDE004A0760> – oraz – <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/komunikat.xsp?documentId=16C4F72CC6BB07F0C1257CC4002B708C> [dostęp: 21.07.2015].

<sup>752</sup> Wskaźnik ten jest obliczany w okresie 5 lat – średnia śmiertelność podzielona przez średnią działalności transportu kolejowego w tym samym okresie, mierzona w mln km. Obejmuje on pracowników, pasażerów, użytkowników i osoby nieupoważnione do podróżowania (osoby trzecie).

kryterium oceny stanowił wolumen transportu krajowego towarów drogą morską (kabotaż morski) w mln ton (2012). Kabotaż morski jest transportem drogą morską między portami tego samego państwa członkowskiego (w tym usług *off-shore* zaopatrzenia i transportu na wyspie). Polski wynik to 0,83. Pomimo że nie dokonywano tutaj podziału na *high* i *low performance*, można pokusić się o porównanie naszego wyniku z krajami o podobnej sytuacji geograficznej (kraj niewyspiarski, z dostępem do morza). Wynik Łotwy to 0,23, Rumunii – 0,06, zaś Niemiec – 3,33. Zaskakuje niski wynik Bułgarii – 0,06.

W raporcie słabo została oceniona również infrastruktura polskiego transportu morskiego. Kryterium jest co prawda dość subiektywne, albowiem opiera się na sposrzeniach ludzi biznesu, jednak dane pochodzą ze Światowego Forum Ekonomicznego Badania Opinii Wykonawczego (2012–2013), co pozwala na przyznanie im względnego kredytu zaufania. Stworzono średnią ruchomą na podstawie danych za dwa lata, możliwe wyniki od 1 (niski poziom infrastruktury portowej) do 7 (wysoki poziom infrastruktury portowej, według standardów międzynarodowych). Respondentom w krajach śródlądowych zadano pytanie o dostępność urządzeń portowych (1 = niedostępne, 7 = bardzo dostępne). Z wynikiem 3,68 wyprzedziliśmy jedynie Rumunię.

Do dnia 31 grudnia 2013 roku przeciwko Polsce nie toczyło się żadne postępowanie w sprawie naruszenia przepisów w zakresie żeglugi morskiej i śródlądowej. Wynik 0 uplasował nas wśród tzw. *high performers*. Niemniej identyczny wynik osiągnęło jeszcze 15 innych państw europejskich. Nie znaczy to jednak, że w Polsce nie wystąpiły żadne problemy związane z wdrażaniem prawa unijnego w tej dziedzinie do krajowego porządku prawnego. Można tu podać choćby przykład wdrażania Dyrektywy 2008/126/WE<sup>753</sup> i 2009/46/WE<sup>754</sup>. W dniu 3 czerwca 2010 roku Komisja Europejska przesłała uzasadnioną opinię do Polski (oraz Włoch i Niemiec), ponieważ ta nie dokonała notyfikacji środków wdrażających prawo unijne, mające na celu zapewnienie technicznej harmonizacji i bezpieczeństwa w żegludze śródlądowej w Unii Europejskiej. Dyrektywy 2008/126/WE i 2009/46/WE ustanawiają normy techniczne w odniesieniu do statków żeglugi śródlądowej, wymagane w celu uzyskania świadectwa wspólnotowego ważnego na wszystkich szlakach żeglugowych w Unii Europejskiej, w tym na Renie. Polsce wyznaczono dwa miesiące na udzielenie odpowiedzi Komisji. Należy zaznaczyć, że państwa członkowskie miały obowiązek wdrożyć dyrektywy do dnia 30 czerwca 2009 roku, a po upływie tego terminu spoczywał na nich obowiązek poinformowania Komisji o ustanowionych na poziomie krajowym przepisach ustawowych, wykonawczych i administracyjnych mających na celu dostosowanie prawa

<sup>753</sup> Dyrektywa Komisji 2008/126/WE z dnia 19 grudnia 2008 r. zmieniająca Dyrektywę 2006/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającą wymagania techniczne dla statków żeglugi śródlądowej, Dz.U. 32, 31.01.2009, s. 1.

<sup>754</sup> Dyrektywa Komisji 2009/46/WE z dnia 24 kwietnia 2009 r. zmieniająca Dyrektywę 2006/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającą wymagania techniczne dla statków żeglugi śródlądowej, Dz.U. L 109, 30.04.2009, s. 14.

krajowego do przepisów unijnych. Polska zgłosiła jedynie częściowe środki transpozycji. Stąd też w sumie do czasu wysłania przez Komisję Europejską opinii do Polski nasze opóźnienie wynosiło już rok.

Polska miała również problemy z transpozycją Dyrektywy 2002/6/WE<sup>755</sup>. Datę rozpoczęcia obowiązywania dyrektywy dla państw członkowskich ustalono na 9 września 2003 roku. Dla nowych członków Unii, takich jak Polska, termin obowiązywania zbiegł się z datą ich przystąpienia do Wspólnoty, 1 maja 2004 roku. Polska dokonała transpozycji dyrektywy do jej prawa krajowego. Jednak przyjęte przez nią formularze nie są zgodne z dyrektywą – Polska wprowadziła specjalne formularze krajowe, które różnią się od znormalizowanych formularzy zawartych w dyrektywie, co powoduje różnorodność, a ta jest sprzeczna z duchem i literą dyrektywy. W lipcu 2005 roku Komisja przyjęła ostatnio uzasadnioną opinię skierowaną przeciw Polsce w sprawie niezastosowania środków transpozycji prawodawstwa europejskiego dotyczącego formalności sprawozdawczych, wymaganych, gdy statek wpływa lub wypływa z portów Unii Europejskiej. Przyjęcie uzasadnionej opinii nastąpiło już po formalnym wezwaniu do usunięcia uchybienia, skierowanym do Polski w dniu 21 maja 2005 roku, na realizację którego ta miała dwa miesiące, i było odpowiedzią na wyjaśnienia przesłane przez władze Polski w dniu 20 maja 2005 roku.

### Transport powietrzny

Ocena infrastruktury w transporcie powietrznym odbyła się na podstawie badania przeprowadzonego przez Światowe Forum Ekonomiczne, według skali od 1 (bardzo słaba) do 7 (rozległa i efektywna, według standardów międzynarodowych), 2012–13 średniej ważonej, a wynik 3,91 znów sprawił, że znaleźliśmy się w ostatniej piątce.

Kolejną kategorię stanowiło naruszanie prawa Unii Europejskiej. Liczba toczących się postępowań w sprawie nieprzestrzegania przepisów w dziedzinie transportu lotniczego do dnia 31 grudnia 2013 roku wynosiła 4. Wynik ten plasuje nas ponownie wśród *low performers*.

Takie postępowanie przeciwko Polsce miało miejsce m.in. w sprawie portu lotniczego Gdynia i Kosakowo. Komisja Europejska w decyzji z dnia 11 lutego 2014 roku<sup>756</sup> stwierdziła, że środki publiczne przekazane przez gminy Gdynia i Kosakowo na rzecz portu lotniczego Gdynia-Kosakowo przyznają beneficjentowi nienależną przewagę konkurencyjną, w szczególności nad lotniskiem w Gdańsku, co stanowi naruszenie unijnych zasad pomocy państwa. Zasady te nie zezwalają państwom członkowskim na przyznanie pomocy państwa

<sup>755</sup> Dyrektywa 2002/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 lutego 2002 r. w sprawie formalności sprawozdawczych dla statków wchodzących do i/lub wychodzących z portów Państw Członkowskich Wspólnoty, Dz.U. L 67, 9.03.2002.

<sup>756</sup> Decyzja Komisji z dnia 11 lutego 2014 r. w sprawie środka SA.35388 (2013/C) (ex 2013/NN i ex 2012/N) – Polska, Bruksela, 11.02.2014, C (2014) 759, final.

w celu powielania infrastruktury portów lotniczych, jeśli popyt na nią jest niewystarczający, jako że prowadziłoby to do zakłóceń konkurencji między portami lotniczymi i marnotrawienia pieniędzy podatników. Aby przywrócić sytuację, która panowała na rynku przed udzieleniem pomocy, port lotniczy Gdynia-Kosakowo ma zwrócić nienależnie wypłacone środki w kwocie 21,8 mln euro (91,7 mln zł). Ułatwi to złagodzenie zakłóceń konkurencji spowodowanych przez pomoc państwa. We wrześniu 2012 roku Polska powiadomiła Komisję o dokapitalizowaniu przez lokalne władze Gdyni i Kosakowa firmy odpowiedzialnej za budowę i obsługę portu lotniczego Gdynia-Kosakowo. Nowy port, który powstał na bazie infrastruktury istniejącego lotniska wojskowego, miał być drugim portem lotniczym w województwie pomorskim i obsługiwać głównie ruch lotnictwa ogólnego, czartery i przewozy tanich linii. Wspomniany wkład kapitałowy miał pokryć koszty inwestycji oraz koszty operacyjne lotniska w początkowym okresie. Zgodnie z unijnymi zasadami pomocy państwa inwestycje publiczne w przedsiębiorstwa prowadzące działalność gospodarczą można uznać za niestanowiące pomocy państwa, jeśli dokonuje się ich na warunkach, które zaakceptowałby prywatny inwestor działający w warunkach rynkowych. W trakcie dochodzenia Komisja stwierdziła jednak, że prognozy dotyczące ruchu lotniczego i przychodów, przedstawione w biznesplanie lotniska w Gdyni, nie były realistyczne, biorąc pod uwagę fakt, że port lotniczy w Gdańsku nie jest zatłoczony i znajduje się w odległości zaledwie 25 km. W takiej sytuacji żaden prywatny podmiot gospodarczy nie zdecydowałby się na inwestycję na takich samych warunkach. Uwzględniając fakt, że port lotniczy w Gdańsku efektywnie obsługuje region, wykorzystując jedynie niecałe 60% swojej zdolności przepustowej, Komisja stwierdziła, że pomoc dla lotniska w Gdyni nie służy żadnemu bliżej określonemu celowi leżącemu we wspólnym interesie, jako że port ten jedynie powieliła infrastrukturę, która jest niedochodowa i nie ma zadowalających perspektyw biznesowych. Pomoc jest zatem niezgodna ze wspólnymi unijnymi zasadami pomocy państwa dla sektora lotnictwa (zob. wytyczne dotyczące lotnictwa z 2005 roku). Dzięki finansowaniu publicznemu port lotniczy Gdynia-Kosakowo osiągnął nienależną korzyść gospodarczą, jakiej nie mieli jego konkurenci (w szczególności port lotniczy w Gdańsku). W celu usunięcia tej nienależnej korzyści i zaradzenia zakłóceniu konkurencji spowodowanemu przez pomoc port lotniczy Gdynia-Kosakowo musi zwrócić 91,7 mln zł (około 21,8 mln euro)<sup>757</sup>. Przywróci to sytuację panującą na rynku przed przyznaniem pomocy, usuwając lub co najmniej łagodząc zakłócenia konkurencji spowodowane pomocą. Odzyskanie pomocy przyznanej niezgodnie z prawem jest konieczne, aby zapewnić równe warunki działania na jednolitym rynku UE. Omawiana decyzja opiera się na obecnie obowiązujących wytycznych dotyczących pomocy państwa w sektorze lotnictwa (wytyczne dotyczące lotnictwa z 2005 roku). W dniu 26 lutego 2015 roku Komisja cofnęła swoją decyzję z 11 lutego

<sup>757</sup> Oficjalna strona internetowa Komisji Europejskiej: [http://ec.europa.eu/polska/news/140212\\_gdynia\\_kosakowo\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/polska/news/140212_gdynia_kosakowo_pl.htm) [dostęp: 10.07.2015].



2014 roku o niezgodności pomocy z unijnymi zasadami pomocy państwa i przyjęła nową decyzję w tym zakresie<sup>758</sup>. W ponownie przyjętej decyzji główny wniosek z oceny Komisji pozostaje taki sam, tj. środki na rzecz portu lotniczego Gdynia-Kosakowo stanowią pomoc niezgodną z zasadami pomocy państwa i podlegają odzyskaniu. Komisja dokonała rewizji swojej decyzji pod względem technicznym, określając dokładny zakres środków publicznych stanowiących pomoc niezgodną z zasadami pomocy państwa. W szczególności Komisja stwierdziła, że zasoby finansowe przydzielone podmiotowi zarządzającemu portem lotniczym i wykorzystane na pokrycie wydatków objętych zakresem stosowania polityki publicznej (tj. kosztów budynków i wyposażenia straży pożarnej, służb celnych, funkcjonariuszy ochrony portu lotniczego, funkcjonariuszy policji i straży granicznej) nie powinny być objęte zakresem decyzji. Tym samym kwotę, którą należy odzyskać od podmiotu zarządzającego portem lotniczym, zmniejsza się o kwotę wydatków na budynki i wyposażenie objęte zakresem stosowania polityki publicznej<sup>759</sup>.

### Transport miejski

Unia Europejska nie pozostaje obojętna na problemy zbiorowego transportu publicznego. Dostrzega potrzebę uregulowania zasad i warunków funkcjonowania rynku zbiorowych przewozów. Choć transport miejski – zgodnie z zasadą subsydiarności – zależy od instytucji lokalnych, to jednak – jako że aż 80% Europejczyków mieszka właśnie w miastach – istnieją rozwiązania legislacyjne również w tej dziedzinie<sup>760</sup>.

Wytyczne strategii lizbońskiej w tej materii zostały uwzględnione w dokumencie Komisji *Zielona Księga – W kierunku nowej kultury mobilności w mieście*. W świetle tego dokumentu skuteczna polityka mobilności w mieście musi zawierać zintegrowane rozwiązania problemów, które uwzględniają innowacyjne technologie, rozwój ekologiczny, bezpieczne i inteligentne systemy transportu, a także zachęty ekonomiczne i zmiany w obowiązującym prawie. Dostępność portów lotniczych dla pasażerów z wykorzystaniem miejskich środków komunikacji zbiorowej lub kolejną uznawana jest w UE za wzorzec.

Polskie miasta, mając do dyspozycji środki unijne, nie zwracają uwagi na kryteria efektywności. Nie zastanawiają się, jaki długoterminowy skutek przyniosą dzisiejsze działania, które dokładnie wpisują się w schemat: niska jakość – wysokie koszty<sup>761</sup>. Wiele z nich przynosi wręcz efekty odwrotne do deklarowanych. Nowe drogi dojazdowe przyczyniają się do wzrostu suburbanizacji, rozbudowa śródmiejskich ulic do niekorzystnej

<sup>758</sup> *Ibidem*.

<sup>759</sup> Oficjalna strona internetowa Unii Europejskiej: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-138\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-138_pl.htm) [dostęp: 10.07.2015].

<sup>760</sup> D. R. Troitino, *European Integration, Building...*, *op. cit.*, s. 302, tłumaczenie własne.

<sup>761</sup> R. Macário, *Urban public transport*, [w:] M. Finger, T. Holvad, *Regulating transport in Europe*, Edward Elgar Publishing, United Kingdom, 2013, s. 140.

zmiany zachowań transportowych itd. Pamiętajmy też, że wsparcie ze środków unijnych danej inwestycji nie jest automatycznie gwarancją jakości, efektywności czy celowości. Każde państwo (a nawet regiony) nieco inaczej interpretuje kryteria UE, więc efekty mogą być diametralnie różne. Widać to, jeśli porównamy chociażby inwestycje tramwajowe na południu i na północy Europy<sup>762</sup>. W Polsce pojęcia „multimodalny” (w zależności od okoliczności wybór jednego z kilku środków lokomocji) czy „intermodalny” (korzystanie z różnych środków lokomocji podczas jednej podróży) stosunkowo rzadko są uwzględniane w naszych zachowaniach transportowych. Dopiero rodzi się taka kultura mobilności, w której ludzie będą bardziej świadomie dobierać środek lokomocji w zależności od okoliczności podróży: tramwajem do pracy, samochodem po zakupy, a pieszo do znajomych mieszkających kwadrans od domu. Niestety, nie mamy u nas miasta, które prowadziłyby politykę zrównoważonego rozwoju transportu. Mieszkańcy większości ośrodków miejskich ulegają fascynacji jazdy samochodem. Są za to liczne drobne działania, które można uznać za pozytywne przejawy polityki transportowej: wrocławskie śluzy rowerowe, krakowskie wydzielone torowiska tramwajowych, warszawskie buspasy, trójmiejska i łódzka kolej aglomeracyjna itp. Są to jednak odosobnione przykłady. Największym problemem dla zrównoważonego rozwoju transportu wbrew pozorom nie są inwestycje transportowe, ale polityka przestrzenna miast i podmiejskich gmin, która sprzyja niekontrolowanej i chaotycznej suburbanizacji, uzależniając tym samym ich mieszkańców od samochodu. Jakakolwiek alternatywa na takich przedmieściach jest niemożliwa<sup>763</sup>.

<sup>762</sup> Oficjalna strona internetowa Instytutu Sobieskiego: <http://www.sobieski.org.pl/transport-i-komunikacja-w-polskich-miastach/> [dostęp: 29.08.2014].

<sup>763</sup> *Ibidem*.

## PODSUMOWANIE

Rozprawę ukierunkowano na analizę prawnych aspektów polityki transportowej Unii Europejskiej w szczególności dążąc do pokazania, że polityka transportowa Unii Europejskiej jest zagadnieniem złożonym, ewoluującym i zmiennym, opartym nie tylko na przesłankach natury prawnej, ale również politycznej i ekonomicznej. Przedmiot badań okazał się bardzo rozległy i problemowy. Zachowanie kierunku badań ułatwiło przyjęcie tezy, że polityka transportowa Unii Europejskiej jest uregulowana w sposób niedoskonały, implikując liczne problemy w sferze stosowania prawa, które powinny być bezzwłocznie usystematyzowane. Przeprowadzone badania i rozważania pozwalają przyjąć, że teza została potwierdzona. To zaś ośmiela do przedstawienia enumeratywnych wniosków końcowych, (przedstawionych chronologicznie zgodnie z układem rozprawy):

1. Transport jest skomplikowanym zagadnieniem, albowiem już samo jego zdefiniowanie wymaga odwołania się do teorii politologii oraz ekonomii. Ze względu na obszerność dziedziny i oddziaływanie transportu na inne dziedziny gospodarki nie można materii tej badać w oderwaniu od innych polityk Unii Europejskiej, w tym przede wszystkim od polityki społecznej.
2. Transport jest bez wątpienia przedmiotem regulacji prawnych Unii Europejskiej i jej państw członkowskich. Jego rozwój horyzontalny i wertykalny implikuje odpowiedni rozwój prawa.
3. Z pozoru oczywiste pojęcie „polityki transportowej Unii Europejskiej” podlega ustawicznemu uszczegóławianiu. Można ją zdefiniować, podpierając się częściowo definicją prof. J. Barcza, jako wewnętrzną formę aktywności<sup>764</sup> Unii Europejskiej w dziedzinie transportu realizowaną za pomocą instrumentów prawnych. W odniesieniu do prawa jest pojęciem szerszym, niejednokrotnie je obejmującym. To ostatnie (prawo transportowe Unii Europejskiej) należy zdefiniować, jako ogół norm obejmujących przepisy regulujące sferę przemieszczania się osób oraz przewożenia rzeczy, ładunków i towarów z jednego miejsca w drugie, stanowiący rezultat działalności prawo-

<sup>764</sup> J. Barcz (red.), *Polityki Unii Europejskiej: Polityki społeczne...*, op. cit., s. XXVII-5.

dawczej legislatora unijnego. Wydaje się więc, że pojęcie to można w sposób uprawniony upowszechniać. Polityka transportowa Unii Europejskiej powinna być badana z użyciem metodologii prawniczej, przy zastosowaniu kryteriów klasycznych.

4. Polityka transportowa Unii Europejskiej jest dynamiczna koncepcyjnie i treściowo. Zmiany wynikają jednak nie tylko z postępu technologicznego i rozwoju transportu w Unii Europejskiej, lecz są systemowo determinowane ewolucją prawa unijnego, a oddolnie inspirują zmiany tego prawa. Kluczowym okresem rozwoju polityki transportowej Unii była połowa lat 80., a dokonywał się on głównie za sprawą wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości<sup>765</sup> jak również powrotu do tendencji integracyjnych i wzmoczonych działań legislacyjnych w tej dziedzinie. To również czas pierwszych białych i zielonych ksiąg, tak istotnych dla wyznaczania kierunków rozwoju unijnej polityki transportowej.
5. Polityka transportowa Unii Europejskiej opiera się w pierwszej kolejności na podstawach traktatowych tj. art. 2c oraz na tytule V (art. 90-100) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Regulacje te znajdują wzmocnienie w niepisanych zasadach ogólnych prawa unijnego odnoszonych przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej do problematyki transportu, w tym zwłaszcza zasadzie jednolitości, bezpośredniego stosowania i bezpośredniej skuteczności. Pogłębienie regulacji prawa pierwotnego opiera się na właściwym, bardzo złożonym, prawie wtórnym. Z perspektywy polityki transportowej Unii Europejskiej unormowań tych nie postrzegamy w oderwaniu od całości prawa Unii Europejskiej, lecz funkcjonalnie i domyślnie współgrają one z normami kompetencyjnymi i proceduralnymi.
6. Badania statystyczne dokumentów potwierdziły, że przyjmowane w ramach polityki transportowej Unii Europejskiej akty prawa wtórnego z reguły są reakcją na pojawiające się w państwach członkowskich zjawiska społeczne, nowinki techniczne oraz sytuację polityczną, czego obrazem jest na przykład znaczny ich wzrost spowodowany dynamicznym rozwojem lotnictwa w latach 90. czy ukierunkowanie na potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa w transporcie na początku XXI wieku. Istotną rolę w rozwoju i budowaniu polityki transportowej odgrywają również dokumenty konsultacyjne, tj. białe i zielone księgi. Każdorazowo bowiem to one poprzedzały i poprzedzają kolejne zmiany odzwierciedlone aktami prawa wtórnego, konkretyzującymi przyjmowane założenia.
7. Mnogość dokumentów w dziedzinie prawa transportowego potwierdza wskazywane dążenia Unii Europejskiej do przejmowania kolejnych obszarów, w których dotychczas dominowało prawodawstwo krajowe. Jest to o tyle niebezpieczne, że już w obecnej chwili państwa członkowskie borykają się z licznymi problemami związa-

<sup>765</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 22 maja 1985 r., sprawa 18/83, źródło: [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu).

nymi z przestrzeganiem prawa unijnego (na co bezpośrednio wskazują przytoczone statystyki). Prowadzi to również do znacznego ograniczenia autonomii w tak ważnej dziedzinie gospodarki, ponadto nie służy jej uporządkowaniu.

8. Politykę transportową Unii Europejskiej obsługuje unijny system instytucjonalny. Szczególna rola przypada tu Komisji Europejskiej i działającej w jej strukturach Dyrekcji Generalnej ds. Mobilności i Transportu. Jej zadaniem jest przede wszystkim zapewnienie integracji wszystkich rodzajów transportu w jeden konkurencyjny system przy zachowaniu bezpieczeństwa, ochrony i poprawy praw pasażerów oraz ochrona interesów politycznych i przemysłowych Unii Europejskiej w tej dziedzinie na arenie międzynarodowej. To właśnie przedstawiciele Komisji Europejskiej mają możliwość prezentacji stanowisk Unii Europejskiej w dziedzinie transportu – chociażby na forum Organizacji Narodów Zjednoczonych. Uwidacznia się również rola organów wyspecjalizowanych, w tym głównie agencji np. Europejskiej Agencji ds. Bezpieczeństwa na Morzu czy Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego.
9. Analiza warstwy instytucjonalnej pozwoliła wysunąć wniosek, że mnogość instytucji i organów zajmujących się kwestiami polityki transportowej Unii Europejskiej nie gwarantuje jej właściwego funkcjonowania. Niemniej jednak na obecnym etapie nie ma możliwości redukcji warstwy instytucjonalnej. Wręcz przeciwnie - zasadnym wydaje się być powołanie samodzielnego organu składającego się z przedstawicieli obecnie istniejących organów, instytucji, agencji i organizacji międzynarodowych, których członkiem lub obserwatorem jest Unia Europejska, w celu jeszcze lepszego monitoringu problemów.
10. Procedury tworzenia prawa transportowego Unii Europejskiej pokrywają się z ogólnym standardem, jednakże najczęściej wykorzystywana jest zwykła procedura prawodawcza: art. 91, 95 czy 100 TFUE.
11. Transport plasuje się w pierwszej trójce dziedzin, których dotyczą naruszenia zobowiązań unijnych przez państwa członkowskie. Uchybienia te spowodowane są po pierwsze odsuwaniem w czasie (głównie ze względów ekonomicznych i politycznych) dostosowania przepisów krajowych do prawa unijnego, po drugie zaś mnogością pojawiających się aktów prawa wtórnego, co w konsekwencji wymaga często fundamentalnych zmian w prawie krajowym.
12. Polityka transportowa Unii Europejskiej ma wpływ na funkcjonowanie organizacji międzynarodowych i kształtowanie międzynarodowego prawa transportowego, w mniejszym zaś stopniu zachodzi odwrotna zależność. Unia Europejska skutecznie wykorzystuje udostępnione dlań (bezpośrednio lub pośrednio) mechanizmy działania na międzynarodowych forach.
13. Praktyka polityki transportowej Unii Europejskiej obfituje w problemy prawne. Bywa, że problemy, pojawiając się na poziomie instytucji Unii Europejskiej, kraju



członkowskiego czy w relacjach zewnętrznych, mają zróżnicowaną genezę i naturę. Niejednokrotnie jeden i ten sam problem przybiera wszystkie te wymiary. Wydaje się, że dla unijnej polityki transportowej znaczenie mają jednak przede wszystkim problemy krajowe.

14. W dziedzinie polityki transportowej istnieje wiele problemów z krzyżowaniem się kompetencji dzielonych Unii Europejskiej i państw członkowskich, co w konsekwencji powoduje wiele niezgodności natury praktycznej. Problemy związane z ustalaniem zakresu kompetencji organów Unii Europejskiej zajmujących się transportem stanowią zagadnienie frapujące badawczo m.in. z uwagi na różnego rodzaju ograniczenia działania państw członkowskich w tej materii. W Unii Europejskiej widać dążenie do centralizacji i stopniowej ekspansji, poprzez coraz większy wpływ prawa unijnego i administracji unijnej na różne obszary życia społeczno-gospodarczego.
15. Pomimo ogólnych założeń liberalizacyjnych i postępujących od wielu lat związanych z tym procesów, obecnie obserwuje się silne spowolnienie liberalizacji w dziedzinie polityki transportowej Unii Europejskiej. Przejawia się to nie tyle działaniami organów Unii Europejskiej, co posunięciami państw tzw. starej Unii, które niejako uzyskują na te działania przyzwolenie. Zauważalna jest coraz większa autonomia państw szczególnie „starej Unii”, walczących – metodami prawnymi i politycznymi – o swoje interesy i obawiających się konkurencji ze strony „nowych” członków. Jest to niepokojące, zwłaszcza dla państw tzw. nowej Unii, wśród których jest Polska, tym bardziej, że przez ostatnie lata polscy przedsiębiorcy byli ekspansywni na zachodnich rynkach.
16. Z perspektywy kraju członkowskiego – Polski – polityka transportowa Unii Europejskiej ma przede wszystkim wymiar inwestycyjny, który trafia do masowej wyobraźni, a angażowanie dużych środków i skomplikowanych procedur implikuje w sposób oczywisty problemy prawne. Zagadnienie funkcjonowania polityki transportowej Unii Europejskiej w jej organizacyjnym i proceduralnym wymiarze stopniowo przybiera na znaczeniu, absorbując uwagę prawników na kwestiach takich jak chociażby niemiecka ustawa o płacy minimalnej. Przeprowadzona analiza dowiodła, że Polska ma problemy z dostosowaniem regulacji krajowych do standardów prawa Unii Europejskiej w zakresie polityki transportowej. Istnieje konieczność podjęcia działań w celu podwyższania standardów i sprawności rozwiązywania problemów.

Podjęcie tematyki rozprawy wynikało z potrzeby uporządkowania materii dotyczącej polityki transportowej Unii Europejskiej. Wydaje się, że wyniki badań oraz wnioski płynące z niniejszego opracowania znajdą praktyczne zastosowanie i staną się kompleksowym źródłem wiedzy przede wszystkim dla nie-prawników zajmujących się różnymi aspektami polityki transportowej Unii Europejskiej. Ma to znaczenie o tyle, że rozstrzygnięty problem badawczy nie był dotychczas kompleksowo opisywany. Wydaje się także, że

wyniki badań i wnioski mogą być szczególnie przydatne dla pracowników organów administracji publicznej oraz firm transportowych na co dzień zajmujących się praktycznymi problemami polityki transportowej Unii Europejskiej. Niestety, ze względu na ograniczenia niniejszej pracy wynikające ze sformułowanego tematu oraz chęć pozostawienia jej w ramach uporządkowanej całości zaprezentowano jedynie bardzo ogólne problemy związane z funkcjonowaniem polityki czy też prawa transportowego Unii Europejskiej w Polsce. Z pewnością w przyszłości warto jednak przyrzeć się bliżej funkcjonowaniu tejże polityki w naszym kraju, zwłaszcza z perspektywy przedsiębiorstw przewozowych, co stanowić może temat osobnej rozprawy.

Przyszłość unijnej polityki transportowej jest niezwykle ważna dla całej Unii Europejskiej, albowiem sprawna sieć transportowa jest gwarancją poprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego, a tym samym zapewnia rozwój ekonomiczny. Jednocześnie jest ona nierozzerwalnie połączona z bezpieczeństwem mieszkańców, ponieważ dobrze ukształtowana infrastruktura skutkować może zmniejszeniem liczby ofiar wypadków komunikacyjnych, co niewątpliwie przełoży się na zadowolenie obywateli. Nie bez znaczenia pozostaje ona także dla polityki socjalnej, z racji na ogromną rzeszę europejskich pracowników zatrudnionych w tej właśnie branży. Polityka ta jest również niezwykle ważna z punktu widzenia energetycznego, gdyż Unia Europejska importuje większość zużywanych na jej terytorium paliw napędowych z innych części świata, pogłębiając przy tym swoją zależność od niej. Stąd tak istotna dla unijnej polityki transportowej jest prowadzona obecnie kampania promująca alternatywne źródła energii i bardziej efektywne wykorzystywanie istniejących źródeł<sup>766</sup>.

Wszystkie wskazane problemy nie mogą zostać rozwiązane bez sprawnie działających i właściwie skonstruowanych regulacji prawnych. Wszak unijna polityka transportowa rozwija się wraz z rozwojem całej Unii Europejskiej. Wydaje się jednak, w obliczu obecnego kryzysu, że nawet gdyby Unia Europejska zaniechała rozwoju, polityka transportowa rozwijać się będzie nadal, co z kolei implikuje rozwój prawa w tym zakresie. Tytułowe zagadnienie wydaje się mieć przed sobą stabilną progresję, której towarzyszyć powinno wzmoczone zainteresowanie doktryny prawniczej.

<sup>766</sup> D. R. Troitino, *European Integration: Building Europe...*, *op. cit.*, s. 302–330.

## ŹRÓDŁA PRAWA

### AKTY PRAWA UNII EUROPEJSKIEJ

#### Traktaty

1. Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (1951), numer CELEX: 11951K/TXT.
2. Treaty amending the Treaty establishing the European Coal and Steel Community (1956), numer CELEX: 11956K/TXT.
3. Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (1957), Dz.U. z 2004 r. Nr 90 poz. 864/2.
4. Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (1957), Dz.U. z 2004 r. Nr 90 poz. 864/3.
5. Traktat fuzyjny (1965), Dz. Urz. WE 1967 nr 152.
6. Jednolity Akt Europejski (1986), Dz.U. z 2004 r. Nr 90 poz. 864/5.
7. Traktat o Unii Europejskiej (1992), Dz.U. z 2004 r. Nr 90 poz. 864/30.
8. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (wersja skonsolidowana 1992), Dz.U. C 224, 31.08.1992.
9. Traktat z Amsterdamu (1997), Dz.U. z 2004 r. Nr 90 poz. 864/31.
10. Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana 1997), Dz.U. C 340 z 10.11.1997.
11. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (wersja skonsolidowana 1997), Dz.U. C 340, 10.11.1997.
12. Konwencja z Schengen (1985), Dz.U. L 239, 22.09.2000.
13. Traktat z Nicei (2001), Dz.U. z 2004 r. Nr 90 poz. 864/32.
14. Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana 2002), Dz.U. C 325, 24.12.2002.
15. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (wersja skonsolidowana 2002), Dz.U. C 325, 24.12.2002.
16. Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy (2004) Dz.U. C 310, 16.12.2004.
17. Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana 2006) Dz.U. C 321E, 29.12.2006.
18. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (wersja skonsolidowana 2006), Dz.U. C 321E, 29.12.2006.
19. Traktat z Lizbony (2007), Dz.U. C 306, 17.12.2007.
20. Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (2007), Dz.U. C 303, 14.12.2007.
21. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana 2008), Dz.U. C 115, 9.05.2008.

22. Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana 2008), Dz.U. C 115, 9.05.2008.
23. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana 2010), Dz.U. C 83, 30.03.2010.
24. Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana 2010), Dz.U. C 83, 30.03.2010.
25. Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (wersja skonsolidowana 2010), Dz.U. C 84, 30.03.2010.
26. Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (2010), Dz.U. C 83, 30.03.2010.
27. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana 2012), Dz.U. C. 326, 26.10.2012.
28. Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana 2012), Dz.U. C 326, 26.10.2012.
29. Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (wersja skonsolidowana 2012), Dz.U. C 327, 26.10.2012.
30. Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (2012), Dz.U. C 326, 26.10.2012, p. 391–407.

## Rozporządzenia

1. Rozporządzenie nr 1612/68/EWG Rady z dnia 15 października 1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty, Dz.U. L 257, 19.10.1968.
2. Rozporządzenie Rady (EWG) nr 3820/85 z dnia 20 grudnia 1985 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego, Dz.U. L 370, 31.12.1985.
3. Rozporządzenie Rady (EWG) nr 3821/85 z dnia 20 grudnia 1985 r. w sprawie urządzeń rejestrujących stosowanych w transporcie drogowym, Dz.U. L 370, 31.12.1985.
4. Rozporządzenie Rady (EWG) nr 4055/86 z dnia 22 grudnia 1986 r. stosujące zasadę swobody świadczenia usług do transportu morskiego między Państwami Członkowskimi i między Państwami Członkowskimi a państwami trzecimi, Dz.U. L 378, 31.12.1986.
5. Rozporządzenie Rady (EWG) nr 4056/86 z dnia 22 grudnia 1986 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 85 i 86 Traktatu do transportu morskiego, Dz.U. L 378, 31.12.1986.
6. Rozporządzenia Rady (EWG) nr 4060/89 w sprawie eliminacji kontroli sprawowanych na granicach państw członkowskich w dziedzinie transportu drogowego i żeglugi śródlądowej, Dz.U. L 390, 30.12.1989.
7. Rozporządzenie Rady (EWG) NR 2299/89 z dnia 24 lipca 1989 r. w sprawie kodeksu postępowania dla komputerowych systemów rezerwacji, Dz.U. L 220, 29.07.1989.
8. Rozporządzenia Rady (EWG) nr 3916/90 z 21 grudnia 1990 r. w sprawie przedsięwzięć, jakie należy podjąć w przypadku kryzysu na rynku transportu drogowego towarów, Dz.U. L 375, 31.12.1990.
9. Rozporządzenia Rady (EWG) nr 613/91 z dnia 4 marca 1991 r. w sprawie przenoszenia statków z rejestru do rejestru w ramach krajów Wspólnoty, Dz.U. L 68, 15.03.1991.
10. Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2409/92 z dnia 23 lipca 1992 r. w sprawie taryf i stawek za usługi lotnicze, Dz.U. L 240, 24.08.1992.
11. Rozporządzenia Rady (EWG) nr 3912/92 w sprawie kontroli prowadzonych we Wspólnocie w zakresie transportu drogowego oraz żeglugi śródlądowej w odniesieniu do środków transportowych zarejestrowanych lub stosowanych do przewozów w państwach trzecich, Dz.U. L 395, 31.12.1992.

12. Rozporządzenie Rady (EWG) nr 684/92 w sprawie wspólnych zasad międzynarodowego przewozu pasażerów autokarami i autobusami, Dz.U. L 074, 20.03.1992.
13. Rozporządzenie Rady (EWG) nr 881/92 z dnia 26 marca 1992 r. w sprawie dostępu do rynku drogowych przewozów rzeczy we Wspólnocie, na lub z terytorium Państwa Członkowskiego lub w tranzycie przez jedno lub więcej Państw Członkowskich, Dz.U. L 95, 9.04.1992.
14. Rozporządzenie Rady (EWG) NR 3577/92 z dnia 7 grudnia 1992 r. dotyczące stosowania zasady swobody świadczenia usług w transporcie morskim w obrębie Państw Członkowskich (kabotaż morski), Dz.U. L 364, 12.12.1992.
15. Rozporządzenie Rady (EWG) nr 3118/93 z dnia 25 października 1993 r. ustanawiającego warunki wykonywania w Państwie Członkowskim usług krajowego transportu drogowego rzeczy przez przewoźników niemających siedziby w tym państwie członkowskim, Dz.U. L 279, 12.11.1993.
16. Council Resolution of 19 December 1994 on the European contribution to the development of a Global Navigation Satellite System (GNSS), Dz.U. C 379, 31.12.1994.
17. Rozporządzenie Rady (WE, Euroatom) nr 58/97 z dnia 20 grudnia 1996 r. w sprawie statystyk strukturalnych dotyczących przedsiębiorstw, Dz.U. L 14, 17.01.1997.
18. Rozporządzenie Rady (EWG) nr 12/98 określające warunki oświadczenia usług krajowych przez przewoźników nie-rezydentów, Dz.U. L 004, 8.01.1998.
19. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 2121/98 z 2 października 1998 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania Rozporządzenia Rady (EWG) nr 684/92 z 16.03.1992 r. oraz (WE) nr 12/98 z 11.12.1997 r. w sprawie dokumentów wymaganych w transporcie osób autokarami i autobusami, Dz.U. L 268, 3.10.1998.
20. Rozporządzenia Rady (WE) 718/1999 z 29 marca 1999 r. w sprawie polityki podaży floty Wspólnot w celu promocji transportu wodnego śródlądowego, Dz.U. L 90, 2.04.1999.
21. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 805/1999 z dnia 16 kwietnia 1999 r. ustanawiające pewne środki w celu wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 718/1999 w sprawie polityki w zakresie zdolności przewozowych floty wspólnotowej, w celu wspierania żeglugi śródlądowej, Dz.U. L 102, 17.04.1999.
22. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1049/2001 z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, Dz.U. L 145, 31.05.2001.
23. Rozporządzenie (WE) nr 889/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 maja 2002 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 2027/97 w sprawie odpowiedzialności przewoźnika lotniczego z tytułu wypadków lotniczych, Dz. U. L 140, 30.5.2002.
24. Rozporządzenie (WE) nr 889/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 maja 2002 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 2027/97 w sprawie odpowiedzialności przewoźnika lotniczego z tytułu wypadków lotniczych, Dz.U. L 140, 30.05.2002.
25. Rozporządzenie (WE) nr 1406/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2002 r. ustanawiające Europejską Agencję do spraw Bezpieczeństwa na Morzu, Dz.U. L Nr 208, 5.08.2002.
26. Rozporządzenie (WE) nr 1592/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lipca 2002 r. w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Transportu Lotniczego, Dz.U. L 240, 7.09.2002.
27. Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich Dz.U. L 248, 16.09.2002.



28. Rozporządzenie (WE) nr 1644/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 lipca 2003 r. zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 1406/2002 ustanawiającym Europejską Agencję ds. Bezpieczeństwa na Morzu, Dz.U. L 245 poz. 10, 29.09.2003.
29. Rozporządzenie (WE) nr 724/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 1406/2002 ustanawiające Europejską Agencję ds. Bezpieczeństwa na Morzu, Dz.U. L 129 poz. 1, 19.05.2004.
30. Rozporządzenie (WE) nr 847/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie negocjacji i wykonywania umów dotyczących usług lotniczych między Państwami Członkowskimi a państwami trzecimi, Dz.U. L 157, 30.04.2004.
31. Rozporządzenie (WE) nr 261/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. ustanawiające wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów, uchylające rozporządzenie (EWG) nr 295/91, Dz.U. L 46, 17.02.2004.
32. Rozporządzenie (WE) nr 261/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. ustanawiające wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów, uchylające rozporządzenie (EWG) nr 295/91, Dz.U. L 46, 17.02.2004.
33. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 881/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiające Europejską Agencję Kolejową, Dz.U. L 164, 21.06.2004.
34. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1321/2004 w sprawie ustanowienia struktur zarządzania europejskimi programami radionawigacyjnymi, Dz.U. L 246, 20.07.2004.
35. Rozporządzenie (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego oraz zmieniające rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85 i (WE) 2135/98, jak również uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 3820/85 (Tekst mający znaczenie dla EOG) – Deklaracja, Dz.U. L 102, 11.4.2006.
36. Rozporządzenie (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego oraz zmieniające rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85 i (WE) 2135/98, jak również uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 3820/85 (Tekst mający znaczenie dla EOG) – Deklaracja, Dz.U. L 102, 11.04.2006.
37. Rozporządzenie (WE) nr 1692/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2006 r. ustanawiające drugi program Marco Polo dla udzielania wspólnotowej pomocy finansowej w celu poprawy działania systemu transportu towarowego na środowisko (Marco Polo II) i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1382/2003, Dz.U. L 328, 24.11.2006.
38. Rozporządzenie (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady 2038/2006 z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie wieloletniego finansowania działań Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Morskiego w zakresie reagowania na zanieczyszczenie spowodowane przez statki i zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1406/2002, Dz.U. L 394 poz. 1, 31.12.2006.
39. Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70, Dz.U. L 315, 3.12.2007.
40. Rozporządzenie (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym, Dz.U. L 315, 3.12.2007.



41. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 683/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. w sprawie dalszej realizacji europejskich programów nawigacji satelitarnej (EGNOS i Galileo), Dz.U. L 196, 24.07.2008.
42. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1335/2008 z dnia 16 grudnia 2008 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 881/2004 ustanawiające Europejską Agencję Kolejową (rozporządzenie w sprawie Agencji) (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.U. L 354, 31.12.2008.
43. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008 z dnia 20 lutego 2008 r. w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego oraz uchylające Dyrektywę Rady 91/670/EWG, rozporządzenie (WE) nr 1592/2002 i Dyrektywę 2004/36/WE, Dz.U. L 79, 19.03.2008.
44. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 443/2009 z dnia 23 kwietnia 2009 r. określające normy emisji dla nowych samochodów osobowych w ramach zintegrowanego podejścia Wspólnoty na rzecz zmniejszenia emisji CO<sub>2</sub> z lekkich pojazdów dostawczych, Dz.U. L 140, 5.06.2009.
45. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1108/2009 z dnia 21 października 2009 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 216/2008 w zakresie lotnisk, zarządzania ruchem lotniczym i służb żeglugi powietrznej oraz uchylające Dyrektywę 2006/23/WE, Dz.U. L 309 51, 24.11.2009.
46. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1071/2009 z dnia 21 października 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dotyczące warunków wykonywania zawodu przewoźnika drogowego i uchylające dyrektywę Rady 96/26/WE, Dz.U. L 300, 14.11.2009.
47. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1072/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczące wspólnych zasad dostępu do rynku międzynarodowych przewozów drogowych, OJ L 300, 14.11.2009.
48. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1073/2009 z dnia 21 października 2009 r. w sprawie wspólnych zasad dostępu do międzynarodowego rynku usług autokarowych i autobusowych i zmieniające rozporządzenie (WE) nr 561/2006, OJ L 300, 14.11.2009.
49. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 912/2010 z dnia 22 września 2010 r. ustanawiające Agencję Europejskiego GNSS, uchylające Rozporządzenie Rady (WE) nr 1321/2004 i zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 683/2008, Dz.U. L 276, 20.10.2010.
50. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 181/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. dotyczące praw pasażerów w transporcie autobusowym i autokarowym oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2006/2004, Dz.U. L 55, 28.02.2011.
51. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 100/2013 z dnia 15 stycznia 2013 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1406/2002 ustanawiające Europejską Agencję ds. Bezpieczeństwa na Morzu, Dz.U. L 39, poz. 30, 1.03.2013.
52. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1285/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie realizacji i eksploatacji europejskich systemów nawigacji satelitarnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 876/2002 i rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 683/2008, Dz. U. L 347, 20.12.2013.
53. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1315/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej i uchylające decyzję nr 661/2010/UE Tekst mający znaczenie dla EOG, Dz.U. L 348, 20.12.2013.

54. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 333/2014 z dnia 11 marca 2014 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 443/2009 w celu określenia warunków osiągnięcia docelowego zmniejszenia emisji CO<sub>2</sub> z nowych samochodów osobowych przewidzianego na 2020 r., Dz.U. L 103, 5.04.2014.
55. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 512/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 912/2010 ustanawiające Agencję Europejskiego GNSS, Dz.U. L 150, 20.05.2014.

## Dyrektywy

1. Dyrektywa Rady 76/135/EWG z dnia 20 stycznia 1976 r. w sprawie wzajemnego uznawania świadectw zdolności żeglugowej statków żeglugi śródlądowej, Dz.U. L 021, 29.01.1976.
2. Dyrektywa Rady 76/914/EWG z dnia 16 grudnia 1976 r. w sprawie minimalnego poziomu wyszkolenia kierowców w transporcie drogowym, Dz.U. L 357, 29.12.1976.
3. Council Directive 77/143/EEC of 29 December 1976 on the approximation of the laws of the Member States relating to roadworthiness tests for motor vehicles and their trailers, Dz.U. L 47, 18.02.1977.
4. Dyrektywa Rady 80/1119/EWG z dnia 17 listopada 1980 r. w sprawie zestawień statystycznych dotyczących transportu towarów wodami śródlądowymi, Dz.U. L 339, 15.12.1980.
5. Dyrektywa Rady 82/714/EWG z dnia 4 października 1982 r. ustanawiająca wymagania techniczne dla statków żeglugi śródlądowej, Dz.U. L 301, 28.10.1982.
6. Dyrektywa 84/647/EWG z dnia 10 grudnia 1984 r. w sprawie użytkowania pojazdów najmowanych bez kierowców w celu przewozu drogowego rzeczy, Dz. U. L 335, 22.12.1984.
7. Council Directive 85/3/EEC of 19 December 1984 on the weights, dimensions and certain other technical characteristics of certain road vehicles, Dz.U. L 2, 3.01.1985.
8. Council Directive 86/364/EEC of 24 July 1986 relating to proof of compliance of vehicles with Directive 85/3/EEC on the weights, dimensions and certain other technical characteristics of certain road vehicles, Dz.U. L 221, 7.08.1986.
9. Dyrektywa Rady 87/540/EWG z dnia 9 listopada 1987 r. w sprawie dostępu do wykonywania zawodu przewoźnika towarów w żegludze śródlądowej w transporcie krajowym i międzynarodowym oraz wzajemnego uznawania dyplomów, zaświadczeń i innych dowodów kwalifikacji formalnych, Dz.U. L 322, 12.11.1987.
10. Dyrektywa 88/599/EWG z dnia 23 listopada 1988 r. w sprawie standardowych procedur sprawdzających przy wykonaniu rozporządzenia (EWG) nr 3820 w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych oraz odnoszących się do transportu drogowego oraz rozporządzenia (EWG) nr 3821/85 w sprawie urządzeń rejestrujących stosowanych w transporcie drogowym, Dz.U. L 325, 29.11.1985.
11. Dyrektywa Rady 89/459/EWG z dnia 18 lipca 1989 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do głębokości bieżnika opon niektórych kategorii pojazdów silnikowych i ich przyczep, Dz.U. L 226, 3.08.1989.
12. Council Directive 89/684/EEC of 21 December 1989 on vocational training for certain drivers of vehicles carrying dangerous goods by road, Dz.U. L 398, 30.12.1989.
13. Dyrektywa 90/398/EWG z dnia 24 lipca 1990 r. zmieniająca Dyrektywę 84/647/EWG w sprawie użytkowania pojazdów najmowanych bez kierowców w celu przewozu drogowego rzeczy, Dz.U. L 202, 31.07.1990.

14. Dyrektywa Rady 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei Wspólnoty, Dz.U. L 237, 24.08.1991.
15. Dyrektywa Rady 91/439/EWG z dnia 29 lipca 1991 r. w sprawie praw jazdy, Dz.U. L 237, 24.08.1991.
16. Dyrektywy Rady 91/671/EWG z 16.12.1991 r. w sprawie dostosowania systemów prawnych Państw Członkowskich w zakresie obowiązkowego używania pasów bezpieczeństwa w pojazdach o masie nie przekraczającej 3,5 tony, Dz.U. L 373, 31.12.1991.
17. Dyrektywa Rady 91/672/EWG z dnia 16 grudnia 1991 r. w sprawie wzajemnego uznawania krajowych patentów na prowadzenie statków żeglugi śródlądowej przewożących towary i pasażerów, Dz.U. L 373, 31.12.1991.
18. Dyrektywa 92/106/EWG z dnia 7 grudnia 1992 r. w sprawie ustanowienia wspólnych zasad dla niektórych typów transportu kombinowanego towarów między państwami członkowskimi, Dz.U. L 368, 17.12.1992.
19. Dyrektywa Rady 92/6/EWG z dnia 10 lutego 1992 r. w sprawie montowania i zastosowania urządzeń ograniczenia prędkości w niektórych kategoriach pojazdów silnikowych we Wspólnocie, Dz.U. L 057, 2.03.1992.
20. Dyrektywa Rady 94/55/WE z 21 listopada 1994 r. w sprawie ujednoczenia ustawodawstw państw członkowskich dotyczących transportu drogowego towarów niebezpiecznych, Dz.U. L 319, 12.12.1994.
21. Dyrektywa Rady 94/57/WE z dnia 22 listopada 1994 r. w sprawie wspólnych reguł i norm dotyczących organizacji dokonujących inspekcji i przeglądów na statkach oraz odpowiednich działań administracji morskich, Dz.U. L 319, 12.12.1994.
22. Dyrektywa Rady 95/19/WE z dnia 19 czerwca 1995 r. o udostępnianiu i przyznawaniu możliwości przepustowych infrastruktury kolejowej i pobieraniu opłat za infrastrukturę, Dz.U. L 143, 27.06.1995.
23. Dyrektywa Rady nr 96/96/WE z dnia 20 grudnia 1996 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich dotyczących badań przydatności do ruchu drogowego pojazdów silnikowych i ich przyczep Dz.U. L 46, 17.02.1997.
24. Dyrektywa Rady 96/53/WE z 25 lipca 1996 r. ustanawiająca dla niektórych pojazdów drogowych poruszających się na terytorium Wspólnoty maksymalne dopuszczalne wymiary w ruchu krajowym i międzynarodowym oraz maksymalne dopuszczalne obciążenia w ruchu międzynarodowym, Dz.U. L 235, 17.09.1996.
25. Dyrektywa Rady 96/35/WE z 3 czerwca 1996 r. w sprawie wyznaczania oraz kwalifikacji zawodowych doradców w zakresie bezpieczeństwa w dziedzinie transportu materiałów niebezpiecznych transportem kolejowym, drogowym i wodnym śródlądowym, Dz.U. L 145, 19.06.1996.
26. Dyrektywy Rady 96/26/WE z 29 kwietnia 1996 r. w sprawie dostępu do zawodu przewoźnika drogowego transportu towarowego i przewoźnika drogowego transportu pasażerskiego oraz wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dowodów kwalifikacji formalnych w celu ułatwienia przewoźnikom prawa do swobodnego zakładania przedsiębiorstw w krajowym i międzynarodowym transporcie drogowym, Dz.U. L 124, 23.05.1996.
27. Dyrektywa Rady 96/50/EWG z 23 lipca 1996 r. w sprawie harmonizacji warunków uzyskiwania narodowego patentu kapitana statku dla przewozu towarów i pasażerów śródlądowymi drogami wodnymi Wspólnoty, Dz.U. L 235, 17.09.1996.
28. Dyrektywy Rady 96/98/WE z dnia 20 grudnia 1996 r. w sprawie wyposażenia statków, Dz.U. L 046, 17.02.1997.

29. Dyrektywa Komisji 97/58/WE z 26 września 1997 r. zmieniająca Dyrektywę 94/57/WE, Dz.U. L 274, 7.10.1997.
30. Dyrektywy Rady 97/70/WE z dnia 11 grudnia 1997 r. w sprawie ustanowienia zharmonizowanych wymagań dotyczących bezpieczeństwa dla statków rybackich o długości 24 m i większej, Dz.U. L 34, 9.02.1998.
31. Dyrektywy Rady 98/18/WE z dnia 17 marca 1998 r. w sprawie przepisów i norm bezpieczeństwa dla statków pasażerskich, Dz.U. L 144, 15.05.1998.
32. Dyrektywa Rady 98/76/WE z dnia 1 października 1998 r. zmieniająca Dyrektywę 96/26/WE w sprawie dostępu do zawodu przewoźnika drogowego transportu rzeczy i przewoźnika drogowego transportu osób oraz wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji, mająca na celu ułatwienie im korzystania z prawa swobody przedsiębiorczości w dziedzinie transportu krajowego i międzynarodowego, Dz.U. L 277, 14.10.1998.
33. Dyrektywa Rady z dnia 23 listopada 1988 r. w sprawie standardowych procedur sprawdzających przy wykonaniu rozporządzenia (EWG) nr 3820/85 w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego oraz rozporządzenia (EWG) nr 3821/85 w sprawie urządzeń rejestrujących stosowanych w transporcie drogowym, Dz.U. L 325, 29.11.1988.
34. Dyrektywy Rady 1999/35/WE z dnia 29 kwietnia 1999 r. w sprawie systemu obowiązkowych przeglądów dla bezpiecznej regularnej żeglugi promów ro-ro i pasażerskich jednostek szybkich, Dz.U. L 138, 1.06.1999.
35. Dyrektywa 1999/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe, Dz.U. L 187, 20.07.1999.
36. Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/18/WE z 17 kwietnia 2000 r. dotyczącej minimalnych wymagań w zakresie egzaminów na doradcę ds. bezpieczeństwa w transporcie drogowym, kolejowym i śródlądowym materiałów niebezpiecznych, Dz.U. L 118, 19.05.2000.
37. Dyrektywa 2000/30/WE z 6 czerwca 2000 r. w sprawie drogowej kontroli przydatności ruchu pojazdów użytkowych poruszających się we Wspólnocie, Dz.U. L 203, 10.08.2000.
38. Dyrektywa Komisji 2000/56/WE z dnia 14 września 2000 r. zmieniająca Dyrektywę Rady 91/439/EWG w sprawie praw jazdy, Dz.U. L 237, 21.09.2000.
39. Dyrektywa Parlamentu i Rady 2000/59/WE z dnia 27 listopada 2000 r. w sprawie portowych urządzeń odbiorczych do odpadów i pozostałości ładunkowych ze statków, Dz.U. L 332, 28.12.2000.
40. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2001/25/WE z 4 kwietnia 2001 r. dotycząca minimalnego szkolenia marynarzy, uchylająca Dyrektywę 94/58/WE, Dz.U. L 136, 18.05.2001.
41. Dyrektywa Komisji 2001/7/WE z 29 stycznia 2001 r. w sprawie trzeciego dostosowania do postępu technicznego Dyrektywy 94/55/WE w sprawie ujednoczenia ustawodawstw państw członkowskich, dotyczących transportu drogowego towarów niebezpiecznych Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/18/WE z 17 kwietnia 2000 r. dotyczącej minimalnych wymagań w zakresie egzaminów na doradcę ds. bezpieczeństwa w transporcie drogowym, kolejowym i śródlądowym materiałów niebezpiecznych, Dz.U. L 30, 1.02.2001.
42. Dyrektywa 2001/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. zmieniająca Dyrektywę Rady 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych, Dz.U. L 75, 15.03.2001.

43. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2001/13/WE z dnia 26 lutego 2001 r. zmieniająca Dyrektywę Rady 95/18/WE w sprawie przyznawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym, Dz.U. L 75, 15.03.2001.
44. Dyrektywa 2001/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawanie świadectw bezpieczeństwa, Dz.U. L 75, 15.03.2001.
45. Dyrektywa 2002/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 lutego 2002 r. w sprawie formalności sprawozdawczych dla statków wchodzących do i/lub wychodzących z portów Państw Członkowskich Wspólnoty, Dz.U. L 67, 9.03.2002.
46. Directive 2002/7/EC of the European Parliament and of the Council of 18 February 2002 amending Council Directive 96/53/EC laying down for certain road vehicles circulating within the Community the maximum authorised dimensions in national and international traffic and the maximum authorised weights in international traffic, Dz.U. L 67, 9.03.2002.
47. Dyrektywa 2002/15/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 2002 r. w sprawie organizacji czasu pracy osób wykonujących czynności w trasie w zakresie transportu drogowego, Dz.U. L 80, 23.04.2002.
48. Dyrektywa 2002/59/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2002 r. ustanawiająca wspólnotowy system monitorowania i informacji o ruchu statków i uchylająca Dyrektywę Rady 93/75/EWG, Dz. U. L 208, 5.08.2002.
49. Dyrektywy 2004/49/WE w sprawie bezpieczeństwa kolei wspólnotowych, Dz.U. L. 164, 30.04.2004.
50. Dyrektywa 2005/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie zanieczyszczenia pochodzącego ze statków oraz wprowadzenia sankcji w przypadku naruszenia prawa, Dz.U. L 255, 30.9.2005.
51. Dyrektywa 2006/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie minimalnych warunków wykonania rozporządzeń Rady (EWG) nr 3820/85 i (EWG) nr 3821/85 dotyczących przepisów socjalnych odnoszących się do działalności w transporcie drogowym oraz uchylająca Dyrektywę Rady 88/599/EWG, Dz.U. L 102, 11.04.2006.
52. Dyrektywa 2006/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. ustanawiająca wymagania techniczne dla statków żeglugi śródlądowej, Dz.U. L 389 z 30.12.2006.
53. Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym, Dz.U. L 376, 27.12.2006.
54. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. ustanawiająca ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego (Dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej) (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.U. L 164, 25.06.2008.
55. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/106/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie minimalnego poziomu wyszkolenia marynarzy, Dz.U. L 323, 3.12.2008.
56. Dyrektywa Komisji 2008/126/WE z dnia 19 grudnia 2008 r. zmieniająca Dyrektywę 2006/87 WE Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającą wymagania techniczne dla statków żeglugi śródlądowej, Dz.U. 32, 31.01.2009.
57. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/16/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie kontroli przeprowadzanej przez państwo portu, Dz.U. L 131, 28.05.2009.
58. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/18/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. ustanawiającą podstawowe zasady regulujące dochodzenia w sprawach wypadków w sekto-



- rze transportu morskiego i zmieniająca Dyrektywę Rady 1999/35/WE oraz Dyrektywę 2002/59 WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.U. L 131, 28.05.2009.
59. Dyrektywa Komisji 2009/46/WE z dnia 24 kwietnia 2009 r. zmieniająca Dyrektywę 2006/87 WE Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającą wymagania techniczne dla statków żeglugi śródlądowej, Dz.U. L 109, 30.04.2009.
  60. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/40/UE z dnia 7 lipca 2010 r. w sprawie ram wdrażania inteligentnych systemów transportowych w obszarze transportu drogowego oraz interfejsów z innymi rodzajami transportu, Dz.U. L 207, 6.08.2010.
  61. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/65/UE z dnia 20 października 2010 r. w sprawie formalności sprawozdawczych dla statków wchodzących do lub wychodzących z portów państw członkowskich, Dz.U. L 283 z 29.10.2010.
  62. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/802 z dnia 11 maja 2016 r. odnosząca się do redukcji zawartości siarki w niektórych paliwach ciekłych. Dz.U. L 132, 21.5.2016.

## Decyzje

1. Council Decision 64/390/EEC of 22 June 1964 amending the Rules of the Transport Committee, Dz.U. L 102, 29.06.1964.
2. Decyzja Rady nr 93/704/WE z dnia 30 listopada 1993 r. w sprawie stworzenia bazy danych Wspólnoty wypadkach drogowych, Dz.U. L 329, 30.12.1993.
3. Decyzja Komisji nr 2001/546/WE z dnia 11 lipca 2001 r. ustanawiająca komitet doradczy pod nazwą Europejskie Forum ds. Energetyki i Transportu (notyfikowana jako dokument C (2001) 1843), Dz.U. L 195, 19.07.2001.
4. Decyzja Rady nr 2007/779/WE Euroatom z dnia 8 listopada 2007 r. ustanawiająca wspólnotowy mechanizm ochrony ludności, Dz. U. L 313, 01.12.2007.
5. Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1104/2011/UE z dnia 25 października 2011 r. w sprawie warunków dostępu do usługi publicznej o regulowanym dostępie oferowanej przez globalny system nawigacji satelitarnej utworzony w ramach programu Galileo, Dz. U. L 287, 4.11.2011.
6. Decyzja Komisji z dnia 11 lutego 2014 w sprawie środka SA.35388 (2013/C) (ex 2013/NN i ex 2012/N), C (2014) 759, final.

## Zielone i białe księgi

1. Biała księga dotycząca przeglądu rozporządzenia 4056/86, stosowanie reguł konkurencji WE do transportu morskiego, COM (2004) 675.
2. Zielona księga Komisji z dnia 20 grudnia 1995 r. *W kierunku uczciwego i efektywnego ustalania cen w transporcie*, Bruksela, (COM (95) 691).
3. *Biała księga w sprawie przygotowania krajów stowarzyszonych Europy Środkowej i Wschodniej do integracji z Rynkiem Wewnętrznym Unii Europejskiej*, Bruksela, 3.05.1995, COM (95) 163, final.
4. White paper *A strategy for revitalizing the community's railways*, 30.07.1996, COM (96) 421, final.

5. White Paper *Fair payment for infrastructure use: A phased approach to a common transport infrastructure charging framework in the EU*, lipiec 1998 (COM (98) 466).
6. White Paper, *European transport policy for 2010: time to decide*, 12 September 2001, (COM (2001) 370).
7. Zielona księga *W kierunku nowej kultury mobilności w mieście*, (COM/2007/0551) końcowy.
8. Biała księga *Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu*, Bruksela, dnia 4.02.2009, KOM (2009) 44, wersja ostateczna.
9. Zielona księga *TEN-T: przegląd polityki – w kierunku lepiej zintegrowanej transeuropejskiej sieci transportowej w służbie wspólnej polityki transportowej*, Bruksela, dnia 4.02.2009, KOM (2009) 44, wersja ostateczna.
10. Biała księga *W sprawie zawodowego, transgranicznego, drogowego transportu znaków pieniężnych dominowanych w euro między państwami członkowskimi w strefie Euro*, KOM (2009) 214, wersja ostateczna, Bruksela, dnia 18.05.2009.
11. Biała księga *Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu*, KOM (2011) 144.

## Umowy i porozumienia międzynarodowe

1. Exchange of Letters between Mr Walter Hallstein, President of the Commission of the European Community, and Mr Jacques Fouques-Duparc, Chairman of the Central Commission for the Navigation of the Rhine, on cooperation between the EEC and the Central Commission for the Navigation of the Rhine, Dz.U. 53, 4.08.1961.
2. European Agreement concerning the work of crews of vehicles engaged in international road transport (AETR) – Protocol of Signature, Dz.U. L 95, 8.04.1978.
3. Konwencja celna dotycząca międzynarodowego przewozu towarów z zastosowaniem karnetów TIR (Konwencja TIR), Dz.U. L 252, 14.09.1978.
4. Umowa w sprawie Międzynarodowych Okazjonalnych Przewozów Pasażerów Autokarami i Autobusami (ASOR), Dz.U. L 230, 5.08.1982.
5. Agreement between the European Economic Community and the Government of the United States of America concerning the application of the GATT Agreement on Trade in Civil Aircraft on trade in large civil aircraft, Dz.U. L 301, 17.10.1992.
6. Agreement in the form of an exchange of letters replacing the Exchange of Letters between the European Economic Community ('the Community') and Hungary on land transport infrastructure signed in Brussels on 16 December 1991, Dz.U. L 407, 31.12.1992.
7. Agreement in the form of an exchange of letters amending the Exchange of Letters between the European Economic Community ('the Community') and Hungary concerning transit signed in Brussels on 16 December 1991, Dz.U. L 407, 31.12.1992.
8. Agreement in the form of an exchange of letters amending the exchanges of letters between the Community and the Czech and Slovak Federal Republic concerning transit signed in Brussels on 16 December 1991, Dz.U. L 407, 31.12.1992.
9. Agreement between the European Economic Community and the Republic of Slovenia in the field of transport – Declarations by Slovenia – Joint Declaration, Dz.U. L 189, 29.07.1993.

10. Agreement on the European Economic Area – Protocol 19 on maritime transport, Dz.U. L 1, 3.01.1994.
11. Porozumienie w formie wymiany listów między Wspólnotą Europejską a Rumunią dotyczące tranzytu, Dz.U. L 357, 31.12.1994.
12. Porozumienie w formie wymiany listów między Wspólnotą Europejską a Rumunią dotyczące śródlądowej infrastruktury transportowej, Dz.U. L 357, 31.12.1994.
13. Porozumienie w formie wymiany listów między Wspólnotą Europejską a Bułgarią dotyczące lądowej infrastruktury transportowej, Dz.U. L 358, 31.12.1994.
14. Porozumienie w formie wymiany listów między Wspólnotą Europejską a Bułgarią dotyczące ruchu tranzytowego, Dz.U. L 358, 31.12.1994.
15. Agreement in the form of an Exchange of Letters between the European Community and the Republic of Lithuania on maritime transport, Dz.U. L 51, 20.02.1998.
16. Porozumienie między Wspólnotą Europejską, Europejską Agencją Kosmiczną i Europejską organizacją do spraw bezpieczeństwa nawigacji lotniczej w sprawie wkładu europejskiego w rozwój Globalnego Systemu Nawigacji Satelitarnej (GNSS), Dz.U. L 194, 10.07.1998.
17. Konwencja o ujednostajnieniu niektórych zasad dotyczących międzynarodowego przewozu lotniczego, sporządzona w Montrealu dnia 28 maja 1999 r., Dz. U. 2007 nr 87 poz. 235.
18. Konwencja o ujednostajnieniu niektórych zasad dotyczących międzynarodowego przewozu lotniczego, sporządzona w Montrealu dnia 28 maja 1999 r., Dz.U. z 2007 r. Nr 87 poz. 235.
19. Umowa między Wspólnotą Europejską a Republiką Bułgarii, ustanawiająca określone warunki dla drogowego przewozu towarów oraz wspierania transportu kombinowanego, Dz.U. L 108, 18.04.2001.
20. Agreement between the European Community and the Republic of Hungary establishing certain conditions for the carriage of goods by road and the promotion of combined transport, Dz.U. L 108, 18.04.2001.
21. Umowa w sprawie międzynarodowych okazjonalnych przewozów pasażerów autokarami i autobusami (Umowa INTERBUS), Dz.U. L 321, 26.11.2002.
22. Porozumienie w formie wymiany listów między Wspólnotą Europejską a Byłą Jugosłowiańską Republiką Macedonii dotyczące systemu ekopunktów stosowanego w ruchu tranzytowym Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii przez Austrię od dnia 1 stycznia 1999 roku, Dz.U. L 75, 21.03.2003.
23. Umowa w formie wymiany listów między Wspólnotą Europejską a Republiką Chorwacji dotycząca systemu ekopunktów stosowanego w chorwackim ruchu tranzytowym przez Austrię od dnia 1 stycznia 2003 roku, Dz.U. L 150, 18.06.2003.
24. Umowa między Wspólnotą Europejską a Rządem Kanady o przetwarzaniu zaawansowanych informacji o pasażerach oraz zapisu danych dotyczących nazwiska pasażera, Dz.U. L 82, 21.03.2006.
25. Umowa między Wspólnotą Europejską a Republiką Bułgarii dotycząca pewnych aspektów usług lotniczych, Dz.U. L 136, 24.05.2006.
26. Umowa między Wspólnotą Europejską a Republiką Chorwacji dotycząca pewnych aspektów usług lotniczych, Dz.U. L 136, 24.05.2006.
27. Umowa pomiędzy Wspólnotą Europejską a rządem Malezji dotycząca pewnych aspektów usług lotniczych, Dz.U. L 94, 4.04.2007.

28. Umowa między Wspólnotą Europejską a rządem Republiki Kirgiskiej dotycząca pewnych aspektów usług lotniczych, Dz.U. L 179, 7.07.2007.
29. Umowa między Wspólnotą Europejską a Republiką Malediwów dotycząca pewnych aspektów usług lotniczych, Dz.U. L 200M, 1.08.2007.
30. Umowa między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki o przetwarzaniu i przekazywaniu przez przewoźników lotniczych danych dotyczących przelotu pasażera (PNR) do Departamentu Bezpieczeństwa Wewnętrznego Stanów Zjednoczonych (DHS) (Umowa PNR z 2007 r.), Dz.U. L 204, 4.08.2007.
31. Umowa między Wspólnotą Europejską a Republiką Panamy dotycząca pewnych aspektów przewozów lotniczych, Dz.U. L 106, 16.04.2008.
32. Umowa między Wspólnotą Europejską a Rządem Australii dotycząca pewnych aspektów usług lotniczych, Dz.U. L 149, 7.06.2008.
33. Umowa między Unią Europejską a Australią o przetwarzaniu i przekazywaniu przez przewoźników lotniczych australijskiej służbie celnej danych dotyczących przelotu pasażera (danych PNR) pochodzących z Unii Europejskiej, Dz.U. L 213, 8.08.2008.
34. Konwencja o zabezpieczeniach międzynarodowych na wyposażeniu ruchomym, Dz.U. L 121, 15.05.2009.
35. Umowa między Wspólnotą Europejską a Konfederacją Szwajcarską w sprawie uproszczenia kontroli i formalności przy przewozie towarów oraz środków bezpieczeństwa stosowanych przez organy celne, Dz.U. L 199, 31.07.2009.
36. Porozumienie o współpracy między Unią Europejską a Organizacją Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego określające ogólne ramy zacieśnionej współpracy, Dz.U. L 232, 9.09.2011.
37. Umowa dodatkowa między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, Islandią, z drugiej strony, i Królestwem Norwegii, z trzeciej strony, w sprawie stosowania Umowy o transporcie lotniczym między Stanami Zjednoczonymi Ameryki, z jednej strony, Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z drugiej strony, Islandią, z trzeciej strony, i Królestwem Norwegii, z czwartej strony, Dz.U. L 283, 29.10.2011.
38. Umowa o transporcie lotniczym Dz.U. L 283, 29.10.2011.
39. Umowa między Stanami Zjednoczonymi Ameryki a Unią Europejską o wykorzystywaniu danych dotyczących przelotu pasażera oraz przekazywaniu takich danych do Departamentu Bezpieczeństwa Wewnętrznego Stanów Zjednoczonych, Dz.U. L 215, 11.08.2012.
40. Umowa o wspólnym obszarze lotniczym między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi a Republiką Mołdawii, Dz.U. L 292, 20.10.2012.
41. Umowa między Unią Europejską oraz Europejską Organizacją ds. Bezpieczeństwa Żeglugi Powietrznej ustanawiająca ogólne ramy ściślejszej współpracy, Dz.U. L 16, 19.01.2013.
42. Eurośródziemnomorska umowa lotnicza między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a rządem Państwa Izrael, z drugiej strony, Dz.U. L 208, 2.08.2013.
43. Umowa między Unią Europejską a Rządem Demokratyczno-Socjalistycznej Republiki Sri Lanki dotycząca pewnych aspektów przewozów lotniczych, Dz.U. L 49, 22.02.2013.
44. Umowa między Unią Europejską a Międzyrządową Organizacją Międzynarodowych Przewozów Kolejami w sprawie przystąpienia Unii Europejskiej do Konwencji o międzynarodowym przewozie kolejami (COTIF) z dnia 9 maja 1980 r., zmienionej protokołem wileńskim z dnia 3 czerwca 1999 r., Dz.U. L 51, 23.02.2013.

## Inne dokumenty

1. Avis de la Commission, du 18 juillet 1968, adressé au gouvernement du Grand Duché de Luxembourg au sujet d'un projet de loi approuvant la modification de l'article 29 du cahier des charges de la Société nationale des chemins de fer luxembourgeois et d'un projet de règlement grand ducal concernant la conclusion d'accords tarifaires particuliers par la Société nationale des chemins de fer luxembourgeois, Dz.U. L 218, 4.09.1968.
2. CE Delft, Infras, Fraunhofer ISI, External Costs of Transport in Europe Update Study for 2008, Delft, CE Delft, wrzesień 2011, s. 5.
3. Commission Press release of 28 March 2011, MEMO/11/197.
4. Commission Staff working document, Review of the Commission Consultation Policy Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions EU Regulatory Fitness, (SWD (2012) 422).
5. Communication from the Commission on impact assessment, (COM (2002) 276).
6. Communication from the Commission, Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission (COM (2002) 704).
7. Gesetz zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns (Mindestlohngesetz – MiLoG), Bundesgesetzblatt I, s. 1348.
8. Joint communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Review of the European Neighbourhood Policy, SWD (2015) 500 final, Brussels, 18.11.2015 JOIN (2015) 50, final.
9. Komunikat Komisji do Parlamentu europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno Społecznego – Europejska strategia na rzecz ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów, Bruksela, 28.04.2010, COM (2010) 0186.
10. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno Społecznego i Komitetu Regionów: Europa efektywnie korzystająca z zasobów – inicjatywa przewodnia strategii Europa 2020. Komisja Europejska, Bruksela 26.01.2011, COM (2011) 21.
11. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno Społecznego i Komitetu Regionów: Plan na rzecz efektywności energetycznej z 2011 r. Komisja Europejska, Bruksela, 8.03.2011, COM (2011) 109.
12. Komunikat Komisji, Europa 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Bruksela, 3.03.2010, KOM (2010) 2020.
13. Opinia Trybunału z dnia 26 kwietnia 1977 r. nr 1/76, The Laying up Found for Inland Waterway Vessels.
14. Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, Dz.U. L 83, 30.03.2010.
15. Recommandations de la Commission adressées aux États membres au sujet de l'établissement d'une nomenclature uniforme de marchandises pour les besoins de la statistique des transports, Dz.U. 63, 30.09.1961, s. 1153–1160.
16. Resolution adopted by the Foreign Ministers of the ECSC Member States, Messina, 1 to 3 June 1955.
17. Sprostowaniem do rozporządzenia (WE) nr 1406/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2002 r. ustanawiającego Europejską Agencję ds. Bezpieczeństwa na Morzu, Dz.U. L Nr 230 poz. 12, 5.08.2002.



18. Zalecenie Komisji z dnia 18 listopada 2014 r. w sprawie procedury służącej wykazaniu poziomu zgodności istniejących linii kolejowych z podstawowymi parametrami przyjętymi w technicznych specyfikacjach interoperacyjności, Dz.U. L 356, 12.12.2014.

## AKTY PRAWA KRAJOWEGO

### Ustawy

1. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, Dz.U. z 2001 r. Nr 125 poz. 1371.
2. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym, Dz.U. z 2001 r. Nr 129 poz. 1444.
3. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich, Dz.U. z 2001 r. Nr 111 poz. 1197.
4. Ustawa z dnia 18 września 2001 r. Kodeks morski, Dz.U. z 2001 r. Nr 138 poz. 1545.
5. Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze, Dz.U. z 2002 r. Nr 130 poz. 1112.
6. Ustawa z dnia 12 września 2002 r. o portowych urządzeniach do odbioru odpadów oraz pozostałości ładunkowych ze statków, Dz.U. z 2002 r. Nr 166 poz. 1361.
7. Ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym, Dz.U. z 2002 r. Nr 216 poz. 1825.
8. Ustawa z dnia 28 października 2002 r. o przewozie drogowym towarów niebezpiecznych, Dz.U. z 2002 r. Nr 199 poz. 1671.
9. Ustawa z dnia 28 października 2002 r. o Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym, Dz.U. z 2002 r. Nr 199 poz. 1672.
10. Ustawa z dnia 23 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, Dz.U. z 2015 r. poz. 12.
11. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców, Dz.U. z 2004 r. Nr 92 poz. 879.
12. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2005 r. Nr 180 poz. 1494 i 1497.
13. Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, Dz.U. z 2011 r. Nr 5 poz. 13 ze zm.
14. Ustawa z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych, Dz.U. z 2014 r. poz. 768.
15. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2013 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym, Dz.U. z 2013 r. poz. 1152.
16. Ustawa z dnia 26 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym, Dz.U. z 2014 r. poz. 96.

### Rozporządzenia

1. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 13 czerwca 2001 r. w sprawie wzorów dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami, Dz.U. z 2001 r. Nr 70 poz. 729.

2. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 3 sierpnia 2001 r., zmieniające rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 13 czerwca 2001 r. w sprawie wzorów dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami, Dz.U. z 2001 r. Nr 83 poz. 899.
3. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 6 września 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad udostępniania linii kolejowych oraz współdziałania zarządów kolei między sobą i z przewoźnikami kolejowymi, Dz.U. z 2001 r. Nr 102 poz. 1126.
4. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 29 listopada 2001 r. w sprawie wzoru licencji na transport drogowy, wypisu z licencji oraz wzoru wykazu pojazdów samochodowych, Dz.U. z 2001 r. Nr 145 poz. 1630.
5. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 29 listopada 2001 r. w sprawie wzoru zaświadczenia na przewozy drogowe na potrzeby własne oraz wypisu z tego zaświadczenia, Dz.U. z 2001 r. Nr 145 poz. 1631.
6. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 7 grudnia 2001 r. w sprawie wzorów zezwoleń na wykonywanie krajowych i międzynarodowych przewozów drogowych osób, Dz.U. z 2001 r. Nr 152 poz. 1731.
7. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 14 grudnia 2001 r. w sprawie uiszczania przez przedsiębiorców opłat za przejazd po drogach krajowych, Dz.U. z 2001 r. Nr 150 poz. 1684.
8. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 9 stycznia 2002 r. w sprawie egzaminów i uzyskiwania certyfikatów kompetencji zawodowych w transporcie drogowym, Dz.U. z 2002 r. Nr 5 poz. 51.
9. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 11 marca 2002 r. w sprawie wzoru zaświadczenia o spełnieniu wymogu zdolności zawodowej w zakresie przewozu ładunków statkami żeglugi śródlądowej, Dz.U. z 2002 r. Nr 34 poz. 316.
10. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 kwietnia 2002 r. w sprawie określenia podmiotów upoważnionych do wydawania i zatwierdzania dokumentów uprawniających statek do przewozu ziarna luzem, Dz.U. z 2002 r. Nr 63 poz. 574.
11. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 kwietnia 2002 r. w sprawie wzoru certyfikatu bezpiecznej obsługi statku morskiego, Dz.U. z 2002 r. Nr 69 poz. 639.
12. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 maja 2002 r. w sprawie warunków i sposobu wykonywania kontroli dokumentów związanych z wykonywaniem transportu drogowego i przewozu na potrzeby własne oraz dokumentów stosowanych przez uprawnionych do kontroli, a także wzorów tych dokumentów, Dz.U. z 2002 r. Nr 120 poz. 1025.
13. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 maja 2002 r. w sprawie określenia wymagań w zakresie budowy statku, jego stałych urządzeń i wyposażenia dla statków nieobjętych umowami międzynarodowymi, Dz.U. z 2002 r. Nr 74 poz. 679.
14. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2002 r. w sprawie zakresu danych i informacji, które przewoźnik drogowy jest obowiązany przekazywać na żądanie właściwego organu udzielającego licencji lub zezwolenia, Dz.U. z 2002 r. Nr 117 poz. 1010.
15. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 12 lipca 2002 r. ws. świadectw zdolności żeglugowej statków żeglugi śródlądowej, Dz.U. z 2002 r. Nr 137 poz. 1156.
16. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 5 sierpnia 2002 r. w sprawie ustalenia wykazu państw, w których wydane statkom żeglugi śródlądowej dokumenty będą uznawane przez organy administracji żeglugi śródlądowej, Dz.U. z 2002 r. Nr 145 poz. 1221.

17. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 6 sierpnia 2002 r. w sprawie zasad i trybu postępowania przy przeprowadzaniu przeglądów, prób i uznawaniu kontenerów oraz organów uprawnionych do dokonywania tych czynności oraz do kontroli stanu kontenerów, Dz.U. z 2002 r. Nr 169 poz. 1388.
18. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 14 listopada 2002 r. w sprawie wolnej burty statków morskich, Dz.U. z 2002 r. Nr 223 poz. 1874.
19. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 18 listopada 2002 r. w sprawie szczegółowego trybu przeprowadzania inspekcji w zakresie kwalifikacji i składu załóg statków morskich, Dz.U. z 2002 r. Nr 197 poz. 1666.
20. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 27 listopada 2002 r. w sprawie określenia trybu przeprowadzania egzaminów i zasad wynagradzania członków komisji dokonujących oceny ośrodków szkolących załogi statków morskich, Dz.U. z 2002 r. Nr 205 poz. 1734.
21. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 13 grudnia 2002 r. w sprawie szczegółowych warunków bezpiecznego uprawiania żeglugi przez statki morskie, Dz.U. z 2002 r. Nr 222 poz. 1867.
22. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 20 grudnia 2002 r. w sprawie kursów doształcających dla kierowców przewożących towary niebezpieczne, Dz.U. z 2002 r. Nr 236 poz. 1987.
23. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 21 grudnia 2002 r. w sprawie raportów dotyczących funkcjonowania i stopnia wykorzystania portowych urządzeń odbiorczych, Dz.U. z 2002 r. Nr 236 poz. 1988.
24. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 21 grudnia 2002 r. w sprawie portowych planów gospodarowania odpadami oraz pozostałościami ładunkowymi ze statków, Dz.U. z 2002 r. Nr 236 poz. 1989.
25. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia, Dz.U. z 2003 r. Nr 32 poz. 262.
26. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 stycznia 2003 r. w sprawie formularza ewidencyjnego stosowanego w żegludze śródlądowej, Dz.U. z 2003 r. Nr 26 poz. 227.
27. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 stycznia 2003 r. w sprawie kwalifikacji zawodowych pilotów morskich, Dz.U. z 2003 r. Nr 39 poz. 339.
28. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 stycznia 2003 r. w sprawie rejestru okrętowego i postępowania rejestrowego, Dz.U. z 2003 r. Nr 47 poz. 400.
29. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 stycznia 2003 r. w sprawie kwalifikacji zawodowych i składu załóg statków żeglugi śródlądowej, Dz.U. z 2003 r. Nr 50 poz. 427.
30. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 31 stycznia 2003 r. w sprawie przewozu ładunków masowych statkami morskimi, Dz.U. z 2003 r. Nr 35 poz. 295.
31. Rozporządzenie Ministra Transportu z dnia 11 czerwca 2007 r. w sprawie zasad organizacji wojewódzkich inspektoratów transportu drogowego, Dz.U. z 2007 r. Nr 109 poz. 753.
32. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zezwoleń międzynarodowych na przewóz drogowy rzecz oraz przewóz kabotażowy, Dz.U. z 2015 r. Nr 0 poz. 491.

## ORZECZENIA SĄDOWNICTWA UNIJNEGO (WG DATY)

1. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 31 marca 1971 r., sprawa 22/70, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Radzie Wspólnot Europejskich.
2. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 30 kwietnia 1974 r., sprawa 181/73, R&V Haegeman przeciwko Belgii.
3. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 4 kwietnia 1974 r., sprawa 167/73, Komisja przeciwko Francji.
4. Wyrok Trybunału (pierwsza izba) z dnia 28 listopada 1978 r., sprawa 97/78, Fritz Schumalla. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym: Oberlandesgericht Düsseldorf – Niemcy.
5. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 30 kwietnia 1986 r., połączone sprawy 209-2013/84.
6. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 23 maja 1985 r., sprawa 13/83, Parlament Europejski przeciwko Radzie, Zbiór Orzeczeń ETS 1985 r.
7. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 maja 1992 r., sprawa C-195/90, Komisja przeciwko Niemcom.
8. Wyrok Trybunału (szósta izba) z dnia 31 marca 1993 r., sprawy połączone C-184/91 oraz C-221/91, Christof Oorburg i Serge van Messem przeciwko Wasser und Schiffahrtsdirektion Nordwest, Aurich. Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym: Amtsgericht Emden – Niemcy.
9. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 września 1999 r., sprawa C-307/97, Saint-Gobain przeciwko Finanzamt Achten Innenstadt.
10. Wyrok Trybunału z dnia 5 listopada 2002 r., sprawa C-466/98, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej.
11. Wyrok Trybunału z dnia 5 listopada 2002 r., sprawa C-467/98, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Danii.
12. Wyrok Trybunału z dnia 5 listopada 2002 r., sprawa C-468/98, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Szwecji.
13. Wyrok Trybunału z dnia 5 listopada 2002 r., sprawa C-469/98, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Finlandii.
14. Wyrok Trybunału z dnia 5 listopada 2002 r., sprawa C-471/98, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Belgii.
15. Wyrok Trybunału z dnia 5 listopada 2002 r., sprawa C-472/98, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Wielkiemu Księstwu Luksemburga.
16. Wyrok Trybunału z dnia 5 listopada 2002 r., sprawa C-475/98, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Austrii.

17. Wyrok Trybunału z dnia 5 listopada 2002 r., sprawa C-476/98, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Federalnej Niemiec.
18. Wyrok Trybunału (Wielka Izba) z dnia 25 stycznia 2011 r., sprawa C 382/08, Michael Neukirchinger przeciwko Bezirkshauptmannschaft Grieskirchen.
19. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 4 sierpnia 2011 r., C 346/10, Komisja Europejska przeciwko Grecji.
20. Wyrok Trybunału (pierwsza izba) z dnia 30 maja 2013 r., sprawa o sygn. C-512/10, Komisja Europejska przeciwko Polsce.
21. Sprawa C-90/12 Komisja przeciwko Polsce.
22. Wyrok Trybunału z dnia 11 września 2014 r., sprawa C- 277/13, Komisja przeciwko Republice Portugalskiej.
23. Sprawa C 169/13, Komisja przeciwko Polsce.
24. Sprawa C 321/13, Komisja przeciwko Belgii.
25. Wyrok Trybunału (Wielka Izba) z dnia 18 marca 2014 r., sprawa C 628/11, postępowanie karne przeciwko International Jet Management GmbH. Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 3 września 2014 r., sprawa C-201/13, Johan Deckmyn, Vrijheidsfonds VZW przeciwko Helenie Vandersteen, Christiane Vandersteen, Lilianie Vandersteen, Isabelle Vandersteen, Ricie Dupont, Amoras II CVOH, WPG Uitgevers België.
26. Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 3 września 2014 r., sprawa C-201/13, Johan Deckmyn, Vrijheidsfonds VZW przeciwko Helenie Vandersteen, Christiane Vandersteen, Lilianie Vandersteen, Isabelle Vandersteen, Ricie Dupont, Amoras II CVOH, WPG Uitgevers België.
27. Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 30 stycznia 2014 r. C-285/12, pkt 27, Diakité przeciwko Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides.
28. Wyrok Trybunału (trzecia izba) z dnia 13 lutego 2014 r. Crono Service scarl i in. (C-419/12) i Anitrav – Associazione Nazionale Imprese Trasporto Viaggiatori (C-420/12) przeciwko Roma Capitale i Regione Lazio (C-420/12).
29. Wyrok Sądu z dnia 11. grudnia 2014 r. w sprawie osygn. T-102/13 Heli-Flight GmbH & Co. KG, z siedzibą w Reichelsheim (Niemcy) przeciwko Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA).
30. Wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 12 listopada 2015 r., sprawa C 121/14, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej.



## BIBLIOGRAFIA

### PUBLIKACJE KSIĄŻKOWE

1. Adam R., Safjan M., Tizzano A., *Zarys prawa Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer S.A., Warszawa 2014.
2. Ahlt M., Szpunar M., Nowacki M., *Prawo Europejskie*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2011.
3. Andrzejczak-Padrewska I., *Transport kolejowy w Unii Europejskiej i w Polsce*, [w:] R. Kozłowski (red.), *Znaczenie i skutki budowy wybranych elementów infrastruktury nowoczesnego transportu kolejowego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012.
4. Barcz J., *Inne polityki unijne i działania wewnętrzne*, [w:] J. Barcz, E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda, *Integracja europejska w świetle traktatu z Lizbony. Aspekty ekonomiczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2012.
5. Barcz J. (red.), *Polityki Unii Europejskiej: Polityki społeczne. Aspekty prawne*, t. 27, wyd. 1, EuroPrawo, Warszawa 2010.
6. Barcz J., *Prawo gospodarcze Unii Europejskiej*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2011.
7. Barcz J., Górka M., Wyrozumsk A., *Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków prawa, zarządzania i administracji*, LexisNexis, Warszawa 2012.
8. Barcik J. Wentkowska A., *Prawo Unii Europejskiej*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2014.
9. Barcz J. (red.), *Traktat z Lizbony, Główne reformy ustrojowe w Unii Europejskiej*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2008.
10. Bartlik M., *The impact of EU law on the regulation of international air transportation*, Ashgate Publishing Limited, Hampshire, 2007.
11. Bauer R., *Dylematy polityki transportowej*, [w:] red: Ostaszewski J., *Transport u progu XXI wieku*, Katedra Polityki Gospodarczej, SGH, Materiały Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej, Warszawa 2000, Warszawa 2000.
12. Bissig F., *Verkehrspolitik. Einige Einführung*, Berlin 1956.
13. Bredima-Savopoulou A., Tzoannos J., *The Common shopping Policy of EC*, North-Holland 1990, s. 71.
14. Brodecki Z., *Europa sędziów*, LexisNexis, wyd. 1, Warszawa 2007.
15. Brodecki Z., *Komentarz do art. 70*, [w:] Z. Brodecki (red.), *Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z komentarzem*, LexisNexis, Warszawa 2002.

16. Burniewicz J., *Pomoc finansowa Unii Europejskiej w zakresie rozwoju polskiej infrastruktury transportowej – warunki i efekty*, [w:] D. Rycińska, E. Adamowicz, *Transport a Unia Europejska. Polski transport w europejskiej perspektywie*, Gdańsk 2006.
17. Cała-Wacinkiewicz E., *System instytucjonalny Unii Europejskiej w świetle postanowień traktatu z Lizbony*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2012.
18. Cieślik A., Michałek J. J. (red.), *Liberalization of Transportation Services in the EU: the Polish Perspective*, *Polish Studies in Economics*, vol. 6, Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main 2015.
19. Cieślik A., Michałek J. J., *Liberalization of Transportation Services in the EU: the Polish Perspective*, [w:] *Polish Studies in Economics*, Vol. 6, Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main 2015.
20. Czapliński W., Ostrihansky R., Saganek P., Wyrozumski A., *Prawo Wspólnot Europejskich. Orzecznictwo*, Warszawa 2005.
21. Dąbrowski M., *komentarz do art. 70*, [w:] A. Wróbel (red.), *Traktat ustanawiający wspólnotę europejską. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2009.
22. Darling S., *Spojrzenie na Białą Księgę opracowaną dla potrzeb integracji państw stowarzyszonych, materiały z seminarium szkoleniowego*, „Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej”, Instytut Europejski, Łódź, 11–13 marca 1996.
23. Dausies M. A. (red. dzieła); Skubisz R. (red. wyd. pol.), *Prawo gospodarcze Unii Europejskiej*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 1999.
24. Dąbrowski M., *Transport policy, EU as a taker, shaper or shaker of the global civil aviation regime*, [w:] G. Falkner, P. Müller (red.), *EU Policies in a Global Perspective, Shaping or taking international regimes?*, Routledge, Taylor&Francis Group, London and New York 2014.
25. Doliwa-Klepacka A., *Stanowienie aktów ustawodawczych w Unii Europejskiej*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA; Białystok 2014.
26. Dubel P., Adamczyk A. (red. nauk.), *Polska w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2014.
27. Dyrhaug H., *EU Railway Policy-Making on Track?*, Palgrave Macmillan, 2013.
28. El-Agraa A.M., *The European Union. Economics and Policies*, Seventh Edition, Prentice Hall 2004.
29. El-Agraa A.M., *The European Union. Economics and Policies*, Eighth Edition, Cambridge University Press, Cambridge 2007.
30. Emmert F., Morawiecki M., *Prawo europejskie*, PWN, Warszawa–Wrocław 2000.
31. Falkner G., Müller P. (Ed.), *EU Policies in a Global perspective. Shaping or taking international regimes?*, Routledge, Taylor&Francis Group, London and New York 2014.
32. Falkner G., Trieb O., Hartlapp M., Leiber S., *Complying with Europe. EU Harmonization and Soft Law in the Member States*, Cambridge University Press 2005.
33. Finger M., Holvad T., *Regulating transport in Europe*, Edward Elgar Publishing, United Kingdom 2013.
34. Gabryszak R., Magierek D. (red.), *Europejska polityka społeczna*, Delfin, Warszawa 2011.
35. Gacka-Asiewicz A. (red.), *Prawo Unii Europejskiej w pigułce*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2014.
36. Glaser J., Szczerba-Zawada A., *Procedury decyzyjne Unii Europejskiej*, Instytut Wydawniczy Euro Prawo, Warszawa 2015.
37. Galster J., Mik C., *Podstawy europejskiego prawa wspólnotowego. Zarys wykładu*, Wydawnictwo Comer, Toruń 1996.

38. Galster J. (red.), *Podstawy prawa Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, Toruń 2010.
39. Gawlikowska-Hueckel K., Zielińska-Głębocka A., *Integracja europejska od jednolitego rynku do unii walutowej, podręcznik ekonomii europejskiej nie tylko dla ekonomistów*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2004.
40. Gnich J. (opr.), *Przepisy prawa polskiego w zakresie usług przewozowych po przystąpieniu Polski do UE*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa, listopad 2005.
41. Gnich J. (opr.), *Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Przepisy prawa polskiego w zakresie usług przewozowych po przystąpieniu Polski do UE*, listopad 2005.
42. Górski W., *Prawo Transportowe*, Zielona Góra 1998.
43. Greaves R., *Transport Law of The European Union*, Athlone London & Atlantic Highlands, NJ 1991.
44. Grudniewski W., Hejduk I., *Rozwój systemu transportowego polski w warunkach integracji europejskiej*, Instytut Organizacji i Zarządzania w Przemysle „ORGMASZ”, Warszawa 1998.
45. Grzelakowski A. S., Matczak M., Przybyłowski A., *Polityka transportowa Unii Europejskiej oraz jej implikacje dla systemów transportowych krajów członkowskich*, Wydawnictwo Akademii Morskiej w Gdyni, Gdynia 2008.
46. Grzeszczak R., *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji UE, Warszawa 2011.
47. Grzeszczak R., *Prawnoustrojowe konsekwencje członkostwa Polski w Unii Europejskiej – wybrane aspekty z perspektywy pięciu lat członkostwa*, [w:] S. Konopacki (red.), *Polska pięć lat w Unii Europejskiej*, Łódź 2009.
48. Grzywacz W., Burniewicz J., *Ekonomika transportu*, WKiŁ, Warszawa 1989.
49. Grzywacz W., Burniewicz J., *Ekonomika transportu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1989.
50. Grzywacz W., *Podstawy teoretyczne polityki transportowej*, [w:] W. Grzywacz, K. Wojewódzka-Król, W. Rydzkowski (red.), *Polityka transportowa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2003.
51. Heinelt H., Knodt M. (red.), *Policies within the EU Multi-Level System, Instruments and Strategies of European Governance*, Nomos, Baden-Baden 2011.
52. Hołowiński T., *Ekonomika transportu morskiego*, Wydawnictwo Morskie, Gdynia 1961.
53. Holdgaard R., *External Relations Law of the European Community*, Kluwer Law International, New York 2008.
54. Huderek S., *Znaczenie transportu lotniczego dla rozwoju miast i regionów*, [w:] *Materiały Krakowskiej Konferencji Młodych Uczonych*, Kraków 2008.
55. Humphreys M., *Sustainability in European Transport Policy*, Routledge Taylor & Francis Group, New York 2011.
56. Jenkins W. J., *Policy Analysis*, Martin Robertson, London 1978.
57. Jurkowska, A. Skoczny T. (red.), *Polityki Unii Europejskiej: polityki sektorów infrastrukturalnych. Aspekty prawne*, t. 28, wyd. 1, Instytut Wydawniczy EuropaPrawo, Warszawa 2010.
58. Kenig-Witkowska M. M. (red.), *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2011.
59. Kenig-Witkowska M. M. (red.), *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2015.

60. Kirzyński R., *Parlament Europejski od Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali do Traktatu z Lizbony. Rys historyczno-instytucjonalny*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2012.
61. Kisiel Sz., *Nieprawidłowe wykorzystanie środków unijnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2014.
62. Klimowicz M., *Fundusze strukturalne oraz fundusz spójności w państwach Europy Środkowo-Wschodniej i Wschodniej*, CeDeWu, Warszawa 2010.
63. Konert A., *A European vision for air passengers*, Lazarski University Publishing House, Warszawa 2014.
64. Kosikowski C., *Finanse i prawo finansowe Unii Europejskiej*, Lex a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2014.
65. K. Kowalik-Bańczyk, *Prawo do obrony w unijnych postępowaniach antymonopolowych, W kierunku unifikacji standardów proceduralnych w Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer S.A., Warszawa 2012.
66. Książek B., *Zasady Jednolitego Rynku Transportowego Unii Europejskiej. Ocena procesu harmonizacji*, [w:] *Studenckie Prace Prawnicze Ekonomiczne i Administracyjne 2*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004.
67. Kujawa J., *Wspólna polityka żegluga Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1999.
68. Kuś A. (red.), *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2010.
69. Kuś A. (red.), *Prawo Instytucjonalne Unii Europejskiej w zarysie*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2012.
70. Kuś A., Szachon-Pszenny A. (red.), *Wpływ *acquis communautaire* i *acquis Schengen* na prawo polskie – doświadczenia i perspektywy*, t. 2, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji. Instytut Europeistyki, Wydawnictwo KUL, Lublin 2014.
71. Kutsev N., *The EU Road transport Policy. EU legislation in the field of road transport and fair competition on the European road haulage market*, LAP LAMBERT Academic Publishing GmbH & Co. KG, Saarbrücken 2012.
72. Kurcz B., *Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej i ich implementacja do prawa krajowego*, Zakamycze, Kraków 2004.
73. Lehmkuhl D., *Transport Policy*, [w:] H. Heinelt, M. Knodt, *Policies within the EU Multi-Level System. Instruments and Strategies of European Governance*, Nomos, 2011.
74. Liu N., *The Relations between the European Union and the International Maritime Organization: an analysis*, Working Paper Annual Legal Research Network Conference, 2010, 21–22 October 2010.
75. Liberadzki B., Mindur L. (red.), *Uwarunkowania rozwoju systemu transportowego Polski*, ITEE-PIB, Warszawa 2006.
76. Łacny J., *Funkcjonowanie międzynarodowego transportu drogowego ładunków w gospodarce globalnej*, ITE-PIB, Wyższa Szkoła Gospodarki w Bydgoszczy, Bydgoszcz–Radom, 2009.
77. Łastawski K., *Historia Integracji Europejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2001.
78. Łazowski A. (red.), Łabędzka A., Szpunar M., *Prawo Unii Europejskiej*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2012.
79. Łazowski A., Zawidzka-Łojek A., *Instytucje i porządek prawny Unii Europejskiej*, Instytut Wydawniczy EuropPrawo, Warszawa 2013.



79. Macário R., *Urban public transport*, [w:] M. Finger, T. Holvad, *Regulating transport in Europe*, Edward Elgar Publishing, United Kingdom 2013.
80. Maliszewska-Nienartowicz J., *System instytucjonalny i prawny Unii Europejskiej*, TNOiK Toruń 2010.
81. Majewska M., *Ochrona pasażerów linii lotniczych na gruncie prawa międzynarodowego i europejskiego*, [w:] K. Biskup (red.), Z. Bukowski, *Prawne, administracyjne i ekonomiczne uwarunkowania działalności lotniczej w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz 2014.
82. Małuszyńska E., Mazur G., *Unia Europejska 2014+*, Difin S.A., Warszawa 2015.
83. Mania A., *Prawo gospodarcze Unii Europejskiej*, Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2001.
84. Mendyk E., *Ekonomika transportu*, Wyższa Szkoła Logistyki, Poznań 2009.
85. Molle W., *Ekonomika integracji europejskiej. Teoria, praktyka, polityka*, Gdańsk 2000.
86. Miecznikowski S., *Kolej w polityce transportowej Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2002.
87. Mik C., *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. 1., Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2000.
88. Muszyński, M. Harasimiuk D. E., Kozak M., *Unia Europejska. Instytucje, polityki, prawo*, Uczelnia Łazarskiego, Warszawa 2012.
89. Neider J., *Transport w handlu międzynarodowym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2006.
90. Neider J., *Charakterystyka i znaczenie poszczególnych gałęzi transportu w handlu międzynarodowym*, [w:] T. Szczepaniak (red.), *Transport i spedycja w handlu zagranicznym*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2002.
91. Nicoll W., Salmon T. C., *Understanding the European Union*, [w:] K. Łastawski, *Historia integracji Europejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2001.
92. Nesterowicz M. A., *Komentarz do art. 90–100*, [w:] A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, t. 2, Warszawa 2012.
93. Nestoruk I. (red.), Hakenbeg W., *Prawo europejskie*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2012.
94. Ostirhansky R., *Wspólna Polityka Transportowa*, [w:] J. Barcz, *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005.
95. Ostirhansky R., *Sieci transeuropejskie*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005.
96. Pawłowska B., *Sektor transportu wobec wyzwań XXI wieku – diagnoza i obszary działania w kierunku zrównoważonego rozwoju*, [w:] D. Kielczewski (red.), *Implementacyjne aspekty zrównoważonego rozwoju*, Wyższa Szkoła Ekonomiczna, Białystok 2011.
97. Perkowski M. (red.), *Integracja Europejska. Wprowadzenie*, Lexis Nexis, Warszawa 2003.
98. Piskozub A., *Ekonomika transportu. Podstawy metodologiczne*, WKiŁ, Warszawa 1975.
99. Pirath C., *Die Grundlagen der Verkehrswirtschaft*, Berlin 1934.
100. Popowicz K., *Historia Integracji Europejskiej*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2006.
101. Podraza A., *Unia Europejska w procesie transformacji traktatowych*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2007.
102. Polkowska M., Szymajda I., *Konwencja montrealaska. Komentarz. Odpowiedzialność cywilna przewoźnika lotniczego*, Liber 2005.



103. Predöhl A., *Verkehrspolitik*, Göttingen 1958.
104. Polkowska M., Szymajda I., *Konwencja montrealaska. Komentarz. Odpowiedzialność cywilna przewoźnika lotniczego*, Liber 2005.
105. Przybylska-Maszner B., Rewizorski M., *System instytucjonalny Unii Europejskiej po traktacie z Lizbony. Aspekty polityczne i prawne*, Delfin, Warszawa 2012.
106. Puton K., *Prawo europejskie*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2015.
107. Rewizorski M., *Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, Difin S.A., Warszawa 2011.
108. Roszko K., *Potrzeby transportowe i polityka ich zaspokajania. Ekonomika transportu*, praca zbiorowa pod red. A. Piskozuba, WKiL, Warszawa 1979.
109. Rydzkowski W., Wojewódzka-Król K. (red.), *Transport*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
110. Rydzkowski W., Wojewódzka-Król K. (red.), *Transport*, Wydawnictwo naukowe PWN, Warszawa 2005.
111. Rydzkowski W., Wojewódzka- Król K. (red.), *Transport*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.
112. Sołtys A., *Obowiązek wykładni prawa krajowego zgodnie z prawem unijnym jako instrument zapewnienia efektywności prawa Unii Europejskiej*, Lex Wolters Kluwer business, Warszawa 2015.
113. Sozański J., *Prawo Unii Europejskiej. Analiza krytyczna systemu i doktryny*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2014.
114. Sozański J., *Ogólne zasady prawa a wartości Unii Europejskiej (po traktacie z Lizbony). Studium prawnoporównawcze*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012.
115. Sługocki W., *Polityka regionalna Unii Europejskiej a rozwój polskich regionów – studium przypadku*, Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra 2013.
116. Stevens H., *Transport Policy in the European Union*, Palgrave Macmillan 2004.
117. Szanciło T., *Odpowiedzialność kontraktowa przewoźnika przy przewozie drogowym przesyłek towarowych*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2013.
118. Szymańska J., *Rola wyspecjalizowanych agencji Unii Europejskiej w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości*, Wydawnictwo Aspra, Warszawa 2013.
119. Szymański A., *Zmiana polityki rozszerzenia Unii Europejskiej – ujęcie instytucjonalne*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2014.
120. Szczepanek T. (red.), *Transport Międzynarodowy*, PWE, Warszawa, 1996.
121. Tarski I., *Ekonomika i organizacja transportu międzynarodowego*, PWE, Warszawa 1973.
122. Thomson J. H., *Nowoczesna ekonomika transportu*, WKiL, Warszawa 1978.
123. Tinbergen J., *Economic Policy: Principles and Design*, Amsterdam 1956.
124. Tkaczyński J. W. Świstak M. (red.), *Wybrane polityki publiczne Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2015.
125. Tkaczyński J. W. (red.), *Lizbońska Unia Europejska, Zagadnienia wybrane*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2013.
126. Tomanek R., *Funkcjonowanie Transportu*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2004.
127. Troitino D. R., *European Integration: Building Europe*, [w:] *European Political, Economic and Security Issues*, Nova Publishers, New York 2013.
128. Truskolaski T., *Transport a dynamika wzrostu gospodarczego w południowo-wschodnich krajach bałtyckich*, UwB, Białystok 2006.

129. Union des Avocats Europeens (UAE) (red.), *L'evolution du Droit des Transports en Europe / Evolution of Transport and Travel Law in Europe*, Bruylant, Bruxelles 2008.
130. Wallace H., Wallace W., *Policy – making in the European Union*, 4th edn., Oxford University Press, Oxford 2000.
131. Weber M., *Polityka jako zawód i powołanie*, Znak, Kraków 1998.
132. Wessels W., Rometsch, D., *Conclusion: European Union and national institutions*, [w:] W. Wessels, D. Rometsch (red), *The European Union Member States. Towards Institutional Fusion?*, Manchester University Press, Manchester 1996.
133. Whitelegg J., *Transport Policy in the EEC*, Routledge, London 1988.
134. Wilczek P., *Rynek Wewnętrzny Usług*, Instytut Europejski, Łódź 1998.
135. Winiarski B. (red.), *Polityka ekonomiczna*, Wyd. AE, Wrocław 1992.
136. Witkowska-Chrzczonek K. M., *Dynamika rozwoju Rady Europejskiej w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej. Studium Prawno-Ustrojowe*, Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń 2014.
137. Wysokińska Z., Witkowska J., *Integracja europejska. Dostosowania Polski w dziedzinie polityk*, Warszawa 2004.
138. Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii prawa*, Przedsiębiorstwo Wydawnicze Ars boni et aequi, Poznań 2001.
139. Wróbel A., *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 1, Lex a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2012.
140. Wróbel A., *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 2, LEX a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2012.
141. Wróbel A. (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, Wolters Kluwer Business, Warszawa 2010.
142. Wróbel A. (red.), *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej)*, Zakamycze, Kraków 2004
143. Zając G., *Wspólna polityka lotnicza Unii Europejskiej*, Państwowa Wyższa Szkoła Wschodnioeuropejska w Przemyślu, Przemyśl 2009.

## ARTYKUŁY

1. Abeyratne R., *Oversight of European Airports. Legal and Regulatory Aspects*, European Transport Law, May 2011.
2. Abeyratne R., *Airline tariff fixing and pricing laws of European community*, Lloyds Aviation Law (Condon & Forsyth: USA), December 1986.
3. Abeyratne R., *The decision of the European Court of Justice on Open Skies cases and competition*, Journal of Air Law and Commerce, March 2003.
4. Abeyratne R., *The effects of US.EU open skies agreement on competition*, Journal of Trade Law, August 2006.
5. Adamiec J., *Transeuropejskie sieci transportowe*, „Studia BAS”, nr 4 (32), 2012, s. 63–78, [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/9B2B8A80F3495587C1257ADB003C1B28/\\$file/Sto-ny%20odStudia\\_BAS\\_32-5.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/9B2B8A80F3495587C1257ADB003C1B28/$file/Sto-ny%20odStudia_BAS_32-5.pdf).
6. Ambroziak, T., Pyza D., *Rola infrastruktury w aspekcie zrównoważonego systemu transportu*, „Prace Naukowe Politechniki Warszawskiej”, Transport 2012, z. 86.

7. Andrzejewska S., Kamyszek K., Merkiż-Guranowska A., *Lokalizacja portu lotniczego w okolicy aglomeracji miejskiej Poznań*, Logistyka 3/2014.
8. Arnold R., *Perspektywy prawne powstania konstytucji europejskiej*, „Państwo i Prawo”, 2000, z. 7.
9. Balfour J., *EC external aviation relations: The Community's increasing role, and the new EC/US agreement*, “Common Market Law Review”, 2008, Vol. 45, issue 2.
10. Barcik R., Biesok G., *Polityka transportowa państw Unii Europejskiej*, cz. 2, „Logistyka”, 4/2004.
11. Barcz J., *Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego w świetle postanowień Konstytucji RP z 1997 r.*, „Kwartalnik Prawa Publicznego”, 2004, nr 2.
12. Berglund S., Gange I., Waarden F. van, *Mass production of law. Routinization in the transposition of European directives: a sociological-institutionalist account*, “Journal of European Public Policy”, 2006, Vol. 13, No. 5.
13. Będkowski-Koziół M., Gołąb Ł., *O dogmatyce prawa transportu kolejowego. Kilka uwag w 10 rocznicę uchwalenia ustawy o transporcie kolejowym z 2003 r.*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny”, 2013, nr 4 (2), s. 111–112.
14. Blonk W. A. G., *Applying Rules of Competition to Transport By Rail, Road and Inland Waterway*, “Common Market Law Review”, 1969, Vol. 6, issue 4.
15. Borucka A., *Analiza polskiego transportu samochodowego*, „Systemy Logistyczne Wojsk”, 39/2013.
16. Biondi A., *Effectiveness Versus Efficiency: Recent Developments of Judicial Protection in EC law*, “European Public Law”, 2000, No. 3.
17. Button K. J., *Opening U. S. Skies to Global Airline Competition*, CATO Institute, “Trade Policy Analysis”, November 1998, No. 5.
18. de Búrca G., *Giving Effect to European Community Directives*, “The Modern Law Review”, 1992, nr 55.
19. Cantos P., Maudos J., *Regulation and efficiency: the case of European railway*, “Transportation Research Part”, A 35, 2001.
20. Close G., *External Relations in the Air Transport Sector: Air Transport Policy or the Common Commercial Policy?*, “Common Market Law Review”, 1990, Vol. 27, issue 1.
21. Close G., *Inland Transport Service: Recent Developments in Community Policy*, “Common Market Law Review”, 1985, Vol. 22, issue 4.
22. Coman-Kund Florin, *Assessing the Role of EU Agencies in the enlargement process: the case of the European aviation safety agency*, “Croatian Yearbook Of European Law and Policy”, Vol. 8, 2012.
23. van der Crespo Kooij A., Lavrijssen S., *Producer Exemption from Transport Tariffs under EU Law. A Legal Assessment of the Producer Exemption from Transport Tariffs under EU Law*, “European Energy and Environmental Law Review”, December 2013.
24. Czarny W., Wawruch R., *Międzynarodowa Organizacja Morska, zadania, struktura organizacyjna i metody pracy*, Prace Wydziału Nawigacyjnego Akademii Morskiej w Gdyni, 2008, nr 21.
25. Dobek A., *Zasada subsydiarności w Traktacie z Lizbony*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie”, Zeszyty Studenckie II, Wrocław 2009.
26. Ficoń K., *Eurologistyka – rynek wewnętrzny Unii Europejskiej*, „Wojskowy Przegląd Techniczny i Logistyczny”, nr 2/3, 2003.
27. Ficoń K., *Korytarze transportowe Unii Europejskiej*, „Przegląd Logistyczny”, 2010, nr 2.

28. Fink C., Mattoo A., Neagu H. C., *Trade in International Maritime Services: How Much Does Policy Matter?*, "The World Bank Economic Review", No. 16 (1).
29. Goddin G., Jany-Roskova H., Rabinovici I., *The application of EU Competition Rules in the Transport Sector*, "Journal of European and Competition Law & Practice", Vol. 4, No. 2, 2013.
30. Grant T. D., *An end to "divide and conquer"? EU may move toward more united approach in negotiating "open skies" agreements with USA*, "Journal of Air Law and Commerce", Vol. 67, 2012.
31. Groenleer M., *Regulatory governance through agencies of the European Union? The role of the European agencies for maritime and aviation safety in the implementation of European transport legislation*, "Journal of European Public Policy", 17:8, December 2010.
32. Gronowski F., *Postawy działania polityki komunikacyjnej państwa w zakresie tworzenia systemów transportowych*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Szczecińskiej”, *Ekonomika*, nr 6, Szczecin 1960.
33. Grzegorzczak F., *Niedoskonałość dyrektyw jako aktów wspólnotowego prawa pochodnego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”, 2008, nr 11.
34. Heller J., *Dostosowanie instytucjonalne do członkostwa w Unii Europejskiej*, „*Ekonomia i Prawo*”, 2006, t. 2, nr 1.
35. Huez J. M., Jany-Roskova H., Rabinovici I., *Transport*, "Journal of European and Competition Law & Practice", 2012, Vol. 3, No. 2.
36. Hofmann H., *Legislation, Delegation and Implementation under the Treaty of Lisbon: Typology Meets Reality*, "European Law Journal", 2009, No. 4.
37. Janezic J. J., Stadlmeier S., *Air transport services. Non discrimination and the „General Rules” of the EU Treaty. Repercussions of the Neukirchinger and IJM Judgements*, "Air and Space Law", 2014, 3, No. 4&5.
38. Jaskulski A., *Założenia polityki transportowej Unii Europejskiej w XXI wieku. Uwarunkowania, wyzwania, strategie działania*, „*Rocznik Integracji Europejskiej*”, 2013, nr 7.
39. Januszkiewicz W., *Transport w „Białej Księdze” Unii Europejskiej*, „*Rzeczpospolita*”, 6–11.11.1995, dodatek Polagra 95; *Motoryzacja, Transport, Spedycja*.
40. Kaeding M., *In Search of Better Quality of EU Regulations for Prompt Transposition: The Brussels Perspective*, "European Law Journal", Vol. 14, No. 5, September 2008.
41. Kałużyńska M., *Możliwość finansowania inwestycji infrastruktury transportowej w Polsce w świetle uzgodnień kopenhaskich*, [w:] D. Rucińskiej, E. Adamowicz (red.), *Transport a Unia Europejska*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego”, *Ekonomika Transportu Lądowego*, nr 27, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2004.
42. Kałużyńska M., *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na infrastrukturę transportową i transport samochodowy*, „*Biuletyn Analiz UKiE*”, nr 12, lipiec 2003.
43. Koncewicz T. T., *Sędziowski obowiązek interpretacji prawa krajowego w zgodzie z prawem wspólnotowym*, „*Przegląd Sądowy*”, 2000, nr 6.
44. Koncewicz T. T., *Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego przed prawem krajowym w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, „*Radca Prawny*”, 2004, nr 3.
45. Kornobis-Romanowska D., *Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego w praktyce ETS i sądów krajowych*, „*Przegląd Prawa Europejskiego*”, 2004, nr 4.
46. Leszczyński L., *Profesora G.L. Seidlera koncepcja wielopłaszczyznowej analizy prawa*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio G*, vol. XLI, 1, Lublin 2014.



47. Łazowski A, *Rozporządzenie jako źródło prawa Wspólnot Europejskich*, „Europejski Przegląd Sądowy”, 2007, nr 3.
48. Małek P., Grzywacz W., Żymela B., *Ekonomika transportu samochodowego*, WKiŁ, Warszawa 1969, [w:] P. Niedzielski, *Szczecińska szkoła ekonomiki transportu – rola i miejsce innowacji w rozwoju potrzeb transportowych i rynku usług transportowych*, Uniwersytet Szczeciński, „Zeszyty Naukowe”, nr 628, Problemy Transportu i Logistyki, nr 13.
49. Miąsik D., *Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego przed prawem krajowym*, „Europejski Przegląd Sądowy”, 2005, nr 10.
50. Mika E., *Zasada autonomii proceduralnej w prawie Unii Europejskiej i jej ograniczenia w praktyce*, Temidium.pl, opublikowano: 10.12.2014.
51. Niedźwiedz M., *Kilka uwag na temat znaczenia orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 5 listopada 2002 r. dotyczących tzw. umów „otwartego nieba”*, „Przegląd Prawa Europejskiego”, 2004, nr 1.
52. Paszkowska M., Czubocho K., *Ogólne zasady prawa w systemie prawnym Unii Europejskiej*, Zeszyty Naukowe Zakładu Europeistyki Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, 2/2007, 4.
53. Pieriegud J., *Rola i funkcje regulatorów w transporcie kolejowym*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny”, 2015, nr 1 (4).
54. Pietrzak O., *Charakterystyka przemian zachodzących w pasażerskich systemach transportowych*, Logistyka 6/2014.
55. Prassl J., *Reforming Air Passenger Rights in the European Union*, “Air & Space Law”, 39, 2014, No. 1.
56. Psaraftis H., *EU Ports Policy: Where do we Go from Here?*, “Maritime Economics & Logistics”, 2005, No. 7.
57. Rakowska J., *Transformacja Wspólnej Polityki Transportowej UE*, „Logistyka”, 2010, nr 3.
58. Riela S., *Transport, Communications and Infrastructure in a United and Effective Europe*, Roma, “Nuova Cultura”, No. 4, January 2014.
59. Riphagen W., *The Transport Legislation of the European Communities, its Relationship to International Treaties and its Effect in Member States*, “Common Market Law Review”, 1966, Vol. 3, issue 3.
60. Ryś P., *Dlaczego o dopuszczalności pomocy publicznej udzielonej przez polski rząd polskim liniom lotniczym LOT S.A. stającym na skraju bankructwa decyduje Komisja Europejska?*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego”, Seria Prawnicza, z. 78/2013.
61. Sidor J., *Realizacja polityki transportowej na szczeblu międzynarodowym, krajowym i lokalnym*, „Eksploracja i Niezawodność”, nr 4/2006.
62. Schout A., *Assessing the Added Value of EU Agency for Aviation Safety*, “Journal of Public Policy”, Vol. 31, issue 3, December 2011.
63. Stabenow W., *The Common Market for Transport in the European Economic Community*, “Common Market Law Review”, 1963, Vol. 1, issue 4.
64. Stabenow W., *Opportunities for an External Policy of the E.E.C. in the Field of Transport*, Common Market Law Review, 1967, Vol. 4, issue 1.
65. Szlachta A., Puszko K., *Wpływ kryzysu wschodniego na rynek międzynarodowych usług transportowych w Polsce*, „Logistyka”, nr 6/2014.
66. Szymański J., *Relacje traktatowe z Rosją po przystąpieniu Polski do UE*, „Białostockie Studia Prawnicze”, z. 9, Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, Temida 2011.



67. Versluis E., Tarr E., *Improving Compliance with European Union Law via Agencies: The Case of European Railway Agency*, "Journal of Common Market Studies", 2013, Vol. 51, No. 2.
68. Wessel R.A., Blockmans S., *The Legal Status and influence of Decisions of International Organizations and other Bodies in the European Union*, "Research Paper in Law", College of Europe, No. 1/2014.
69. Zajt K., *Proces liberalizacji wybranych gałęzi transportu jako element tworzenia wspólnej polityki transportowej Unii Europejskiej*, Studia Gdańskie, t. 7, 2010.

**INNE MATERIAŁY, W TYM RAPORTY,  
NOTATKI, EKSPERTYZY, ZBIORY STATYSTYK,  
REGULAMINY ZE STRON INTERNETOWYCH, WYWIADY**

1. *ABC Unii Europejskiej. Wspólna Polityka Transportowa Unii Europejskiej*, Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce, wrzesień 2002.
2. *Action Programme for a Common Transport Policy*, (V/COM/62 (88) final).
3. *Back on track to reach the EU 2020 Road Safety Target? 7th Road Safety PIN Report*, PIN Annual Report 2013.
4. Barcz J., *Niemiecka ustawa o płacy minimalnej (MiLoG) a transport międzynarodowy w świetle prawa Unii Europejskiej*, Ekspertyza wykonana na zlecenie związku pracodawców „Transport i Logistyka Polska”, Warszawa, lipiec 2015; broszura informacyjna z Konferencji Naukowej pt. *Polskie firmy transportowe a niemiecka płaca minimalna w świetle prawa Unii Europejskiej*, 25 stycznia 2016 r. Katedra Prawa Międzynarodowego i Prawa UE w Kolegium Prawa Akademii Leona Koźmińskiego.
5. Białas-Motyl A., *Regional road and rail transport networks*, s. 1, *Statistic in focus*, <http://bookshop.europa.eu/en/regional-road-and-rail-transport-networks-pbKSSF08028/> [dostęp: 26.08.2014].
6. CE Delft, Infras, Fraunhofer ISI, *External Costs of Transport in Europe Update Study for 2008*, Delft, CE Delft, wrzesień 2011.
7. Committee on Transport and Tourism, *Activity Report 2009–2014*, 7<sup>th</sup> Legislature, marzec 2014.
8. *Compendium of Transport Research Funding. A guide to European, International and National Programmes*, European Commission, 2013.
9. *Country Report on Poland Road Safety Management Capacity Review*, report No. 78319-PL, International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, czerwiec 2013.
10. Dokument roboczy Komisji *Konsultacje na temat przeszłej polityki w zakresie transeuropejskiej sieci transportowej*, Bruksela, 4.05.2010, KOM (2010) 212, wersja ostateczna.
11. *European Transport Policy. Present situation and future prospects*, marzec 2004, <http://www.eppgroup.eu/Activities/docs/transport-en.pdf> [dostęp: 3.07.2014].
12. Europejski Trybunał Obrachunkowy, raport specjalny nr 5, 2013, *Czy środki przeznaczone na drogi w ramach europejskiej polityki spójności są właściwie wydatkowane?*, Unia Europejska 2013.
13. *Fact Finding Study on the legal and contractual basis of passenger rights in urban public transport*, CONTRACT NO MOVE/C1/SER/20011-482/SI2.605151), Studio Legale, Grimaldie Associati, 15 listopada 2012.
14. *Grupa Credit Agricole. Transport pod lupą – raport 2013*, EFL.

15. *Infrastructure to 2030*, Volume 2, Mapping policy for electricity, water and transport, OECD 2007.
16. Kancelaria Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Stosunki Parlamentu Europejskiego z parlamentami narodowymi w UE, Sprawozdanie 51/2009, Bruksela 05.11.2009.
17. Kamiński M., *Agencje Unii Europejskiej*, Politechnika Koszalińska, Instytut Ekonomii i Zarządzania, [http://www.tu.koszalin.pl/pliki/magdalenal/M.Kaminski\\_-\\_Agencje\\_Unii\\_Europejskiej.pdf](http://www.tu.koszalin.pl/pliki/magdalenal/M.Kaminski_-_Agencje_Unii_Europejskiej.pdf) [dostęp: 15.07.2014].
18. Korespondencja mailowa z Panią Elżbietą Łukaniuk pracownikiem Stałego Przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej w Brukseli, Wydziału ds. Polityki Transportowej.
19. Korespondencja mailowa z Panem Łukaszem Mieszkowskim, pracownikiem Stałego Przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej w Brukseli, Wydziału ds. Polityki Transportowej.
20. Massot A., *Polityka Strukturalna i Polityka Spójności po Traktacie Lizbońskim*, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej, Parlament Europejski, Bruksela 2010.
21. Majchrzak K., *Prawo zwyczajowe jako źródło prawa Unii Europejskiej*, referat wygłoszony na ogólnopolskiej konferencji naukowej pt. *Rządy prawa i europejska kultura prawna*, zorganizowanej przez Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego (Katedra Prawa Konstytucyjnego, Katedra Doktryn Politycznych i Prawnych, Katedra Teorii i Filozofii Prawa oraz Katedra Prawa Międzynarodowego i Europejskiego) oraz Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Opolskiego (29–30.05.2014 r., Zieleniec).
22. Materiały do wykładów prof. zw. dr hab. Włodzimierza Rydzkowskiego, Uniwersytet Gdański, luty 2005.
23. *NEA Transport research and training*, Transport Innovation Systems (TIS), T.M.C. Asser Instituut, Final Report Study on admission to the occupation of road transport operator review of current arrangements in member states and acceding countries, The Hague 2005.
24. Nota faktograficzna o Unii Europejskiej *Transport lotniczy. Jednolita Przestrzeń Powietrza*, oficjalna strona internetowa Parlamentu Europejskiego, [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.6.9.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.6.9.html) [dostęp: 20.07.2015].
25. Notatka João Aguirre Machado, Dyrektora Generalnego *Mission of the Directorate- Generale for mobility and transport*, <http://ec.europa.eu/dgs/transport/doc/2014-05-27-move-mission-statement.pdf> [dostęp: 9.07.2014], tłumaczenie własne.
26. Notatka o działalności agencji europejskich, oficjalna strona internetowa Unii Europejskiej, <http://europa.eu/agencies> [dostęp: 9.08.2014].
27. Notatka z zakończenia 66 posiedzenia Sejmu z dnia 24 kwietnia 2014 r., oficjalna strona Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/komunikat.xsp?documentId=16C4F72CC6BB07F0C1257CC4002B708C> [dostęp: 21.07.2015].
28. Notatka ze Strony Komisji Europejskiej *Transport ma znaczenie*, [http://ec.europa.eu/transport/strategies/facts-and-figures/transport-matters/index\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/transport/strategies/facts-and-figures/transport-matters/index_pl.htm) [dostęp: 4.08.2014].
29. Notatka *Zmiany w zasadach finansowania działalności zarządców infrastruktury kolejowej* z dnia 20 maja 2014 r., oficjalna strona Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/komunikat.xsp?documentId=23BECD1ABB17CFA6C1257CDE004A0760> [dostęp: 21.07.2015].
30. Notatka z dnia 27 września 2012 r. *Komisja Europejska, Pakiet dotyczący unijnej polityki w zakresie zewnętrznych stosunków w dziedzinie lotnictwa*, <http://docplayer.pl/11411015-Pa>

- kiet-dotyczacy-unijnej-polityki-w-zakresie-zewnetrznych-stosunkow-w-dziedzinie-lotnictwa.html [dostęp: 1.06.2016].
31. Notatka z dnia 27 września 2012 r., Komisja Europejska, Pakiet dotyczący unijnej polityki w zakresie zewnętrznych stosunków w dziedzinie lotnictwa, <http://docplayer.pl/11411015-Pakiet-dotyczacy-unijnej-polityki-w-zakresie-zewnetrznych-stosunkow-w-dziedzinie-lotnictwa.html> [dostęp: 1.06.2016].
  32. Odpowiedź komisarz ds. transportu Violety Bulc na pismo Zrzeszenia Międzynarodowych Przewoźników Drogowych w Polsce, [http://branza.zmpd.pl/aktualnosc.php?akt\\_id=5383&-search\\_str=&kat\\_id=25&menu\\_id=41](http://branza.zmpd.pl/aktualnosc.php?akt_id=5383&-search_str=&kat_id=25&menu_id=41) [dostęp: 1.09.2015].
  33. Oficjalna strona zawierająca mapę dotacji UE w Polsce, <http://www.mapadotacji.gov.pl/> [dostęp: 17 i 20.07.2015].
  34. Omówienie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008 z dnia 20 lutego 2008 r. w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/transport/bodies\\_objectives/l24492\\_pl.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/transport/bodies_objectives/l24492_pl.htm) [dostęp: 16.06.2014].
  35. Opinia Rzecznika Generalnego Pedra Cruza Villalóna przedstawiona w dniu 30 września 2010 r. w sprawie C-338/09 Yellow Cab Verkehrsbetriebs-GmbH. Opinia Rzecznika Generalnego Marcieja Szpunara w sprawach połączonych R. L. Trijbere a College van Burgemeester en wethouders van Amsterdam C-340/14 i J. Harmsen a Burgemeester van Amsterdam, C-341/14, I-8.
  36. Opinia Rzecznika Generalnego Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich Elenor Sharpson z dnia 6 marca 2008 r., Emirates Airlines Direktion für Deutschland przeciwko Dietherowi Schenkelowi, C-173/07, LexPolonica: 272942.
  37. *Polityka Transportowa Państwa na lata 2005–2025*, Ministerstwo Infrastruktury, 15 marca, Warszawa 2005.
  38. *Polityka Transportu Drogowego, Drogi Publiczne w Europie*, Komisja Europejska, Dykcja Generalna ds. Energii i Transportu, B-1049 Bruksela, 2005.
  39. Raport Deloitte *Dokąd zmierza jednolity rynek europejski? Wpływ ustawy MiLoG na branżę transportu drogowego w Polsce*, październik 2015 Deloitte.
  40. Raport z realizacji w 2001 roku Narodowego Programu Przygotowania do Członkostwa w UE (NPPC), Urząd Komitetu Integracji Europejskiej.
  41. Raport z realizacji w 2002 roku Narodowego Programu Przygotowania do Członkostwa w UE (NPPC), Urząd Komitetu Integracji Europejskiej.
  42. Regulamin ósmej kadencji Parlamentu Europejskiego, lipiec 2014.
  43. Regulamin Parlamentu Europejskiego ósmej kadencji, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20140701+0+DOC+PDF+V0//EN&language=EN> [dostęp: 9.07.2014].
  44. Regulamin Parlamentu Europejskiego, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20140701+INFO+DOC+XML+V0//PL&language=PL> [dostęp: 9.07.2014].
  45. Report Nr. 59715-PL, Polska, dokument dotyczący polityki transportowej *W kierunku zrównoważonego rozwoju transportu lądowego*, luty 2011.
  46. Sprawozdanie Komisji, Sprawozdanie roczne za 2013 r., w sprawie pomocniczości i proporcjonalności, Bruksela 8.05.2014., dostępne na oficjalnej stronie internetowej Parlamentu

- Europejskiego: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/documents/com/com\\_com\(2014\)0506\\_/com\\_com\(2014\)0506\\_pl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com(2014)0506_/com_com(2014)0506_pl.pdf) [dostęp: 16.06.2016].
47. Starowicz W., ekspertyza *Koncepcja rozwoju transportu publicznego w miastach*, Politechnika Krakowska, Kraków 2010, <http://rzecznik.dlalodzi.info/pliki/rzecznik/pisma/starowicz.pdf> [dostęp: 22.07.2014].
  48. *Strategia Rozwoju Kraju na 2007–2015*, Warszawa, 27 czerwca 2006.
  49. Thematic Research Summary, Water Transport, European Commission, 2013.
  50. Trela M., *Ekonomiczne instrumenty systemu internalizacji kosztów zewnętrznych wynikających z eksploatacji środków transportu drogowego w Polsce*, Wydział Zarządzania Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie, Kraków 2012, rozprawa doktorska.
  51. Wywiad Marcina Hermana z Michałem Beim, <http://www.sobieski.org.pl/transport-i-komunikacja-w-polskich-miastach> [dostęp: 29.08.2014].
  52. Wywiad z Matthias'em Reute, Dyrektorem Generalnym Dyrekcji Transportu i Mobilności, <http://www.research-europe.com/index.php/2011/08/matthias-ruete-director-general-dg-mobility-and-transport/> [dostęp: 30.08.2014].
  53. Wywiad z Renatą Rychter, dyrektorem Biura Prawnego Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego, lex.pl, <http://www.lex.pl/czytaj/-/artykul/ekspert-znajomosc-norm-czasu-pracy-w-transportcie-to-nadal-powazny-problem>, [dostęp: 31.05.2016].
  54. Wywiad z Europosełem Januszem Zemke, członkiem Komisji Transportu i Turystyki Parlamentu Europejskiego, przeprowadzony w dniu 31.05.2016 r.
  55. Wypowiedź M. Klimczuk-Nowackiej, radcy, referenta ds. Polityki Społecznej, Zatrudnienia i Równości Szans, St. Przedstawicielstwo RP w Brukseli, MiLoG w świetle dyrektywy o pracownikach delegowanych i prac nad jej nowelizacją, Konferencja pt. Polskie firmy transportowe a niemiecka płaca minimalna w świetle prawa UE, 25.01.2016 r, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa.
  56. Wystąpienie prof. dr hab. J. Barcza, Stosowanie MiLoG do pracowników szczególnie mobilnych sektora transportu; konferencja pt. *Polskie firmy transportowe a niemiecka płaca minimalna w świetle prawa UE*, 25.01.2016 r, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa.
  57. Wywiad z Renatą Rychter, Dyrektorem Biura Prawnego Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego, Lex.pl, <http://www.lex.pl/czytaj/-/artykul/ekspert-znajomosc-norm-czasu-pracy-w-transportcie-to-nadal-powazny-problem>, [dostęp: 31.05.2016].
  58. Wywiad z Europosełem Januszem Zemke, członkiem Komisji Transportu i Turystyki Parlamentu Europejskiego przeprowadzony w dniu 31.05.2016 r.
  59. Wypowiedź M. Klimczuk-Nowackiej, Radcy, Referenta ds. Polityki Społecznej, Zatrudnienia i Równości Szans, St. Przedstawicielstwo RP w Brukseli, MiLoG w świetle dyrektywy o pracownikach delegowanych i prac nad jej nowelizacją, Konferencja pt. Polskie firmy transportowe a niemiecka płaca minimalna w świetle prawa UE, 25.01.2016 r, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa.
  60. Wystąpienie prof. dr hab. J. Barcza, Stosowanie MiLoG do pracowników szczególnie mobilnych sektora transportu, Konferencja pt. Polskie firmy transportowe a niemiecka płaca minimalna w świetle prawa UE, 25.01.2016 r, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa.
  61. *Zrozumieć politykę Unii Europejskiej, Transport, Społeczeństwa i biznesu w UE*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2014.
  62. Wywiad z Europosełem Januszem Zemke, członkiem Komisji Transportu i Turystyki Parlamentu Europejskiego, przeprowadzony w dniu 31.05.2016 r.

## WYKORZYSTANE STRONY INTERNETOWE

1. baza akbtów niemieckojęzycznych: [www.bgbl.de/](http://www.bgbl.de/)
2. baza aktów prawnych LEX: [www.lex.pl](http://www.lex.pl)
3. baza aktów prawnych Unii Europejskiej: [eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu)
4. Co słyhać w biznesie: [www.coslychacwbiznesie.pl](http://www.coslychacwbiznesie.pl)
5. Krajowa Izba Gospodarki Morskiej: [www.kigm.pl](http://www.kigm.pl)
6. oficjalna strona CORTE: <http://www.corte.be/>
7. oficjalna strona Euro Contrôle Route: <http://www.euro-contrôle-route.eu/site/en/>
8. oficjalna strona Europejskiej Komisji Gospodarczej (UNECE): <http://www.unece.org/>
9. oficjalna strona Europejskiej Rady ds. Bezpieczeństwa Transportu: <http://etsc.eu/>
10. oficjalna strona Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad: [www.gddik.gov.pl](http://www.gddik.gov.pl)
11. oficjalna strona Głównego Inspektora Transportu Drogowego: <http://www.gitd.gov.pl/wspol-praca-miedzynarodowa/ecr>
12. oficjalna strona internetowa Euro Controle Route: [www.euro-contrôle-route.eu](http://www.euro-contrôle-route.eu)
13. oficjalna strona internetowa Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego: [easa.europa.eu](http://easa.europa.eu)
14. oficjalna strona internetowa Europejskiej Komisji Gospodarczej, [www.unece.org](http://www.unece.org)
15. oficjalna strona internetowa Instytutu Sobieskiego, [www.sobieski.org](http://www.sobieski.org)
16. oficjalna strona internetowa Polskiego Radio: [www.polskieradio.pl](http://www.polskieradio.pl)
17. oficjalna strona internetowa szwedzkiego urzędu ds. ruchu drogowego: <http://www.trafikverket.se/>
18. oficjalna strona internetowa The Urban Mobility Observatory: [www.eltis.org/pl](http://www.eltis.org/pl)
19. oficjalna strona internetowa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej: [curia.europa.eu](http://curia.europa.eu)
20. oficjalna strona internetowa Unii Europejskiej: [europa.eu](http://europa.eu)
21. oficjalna strona Komisji Europejskiej: [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)
22. oficjalna strona Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa: [www.mib.gov.pl](http://www.mib.gov.pl) (nieaktualna)
23. oficjalna strona Ministerstwa Infrastruktury: [www.mir.gov.pl](http://www.mir.gov.pl) (nieaktualna)
24. oficjalna strona Ministerstwa Rozwoju: [www.mr.gov.pl](http://www.mr.gov.pl)
25. oficjalna strona Parlamentu Europejskiego: [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)
26. oficjalna strona Rady Europejskiej: [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu)
27. oficjalna strona Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej: [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl)
28. oficjalna strona Unii Europejskiej: [www.europa.eu](http://www.europa.eu)
29. oficjalna strona Urzędu Lotnictwa Cywilnego: [www.ulc.gov.pl](http://www.ulc.gov.pl)
30. strona internetowa Akademii Biznesu i Finansów "Vistula"
31. strona internetowa magazynu "wPolityce"
32. strona internetowa magazynu „wGospodarce.pl”
33. strona internetowa Związku Zawodowego Pracowników Kolejowych: <http://www.zzkontra.com.pl>
34. Visegrad EU Portals : [www.euractiv.pl](http://www.euractiv.pl)
35. Wolters Kluwer Law: [www.kluwerlawonline.pl](http://www.kluwerlawonline.pl)



## WYKAZ TABEL I WYKRESÓW

### TABELE

Tabela 1. Biała księga pt. <i>Uczciwe opłaty za korzystanie z infrastruktury: etapowe podejście do tworzenia wspólnych ram w zakresie opłat za korzystanie z infrastruktury transportu w UE</i> .....	71
Tabela 2. Biała księga dotycząca przeglądu rozporządzenia 4056/86 <i>Stosowanie reguł konkurencji WE do transportu morskiego</i> .....	75
Tabela 3. Zielona księga <i>W kierunku nowej kultury mobilności (COM (2007) 551)</i> .....	77
Tabela 4. Liczba obowiązujących obecnie aktów prawnych z uwzględnieniem daty ich powstania.....	104

### WYKRESY

Rysunek 1. Liczba aktów prawnych dotyczących polityki transportowej – podział według kategorii dokumentów.....	99
Rysunek 2. Rozwój polityki transportowej Unii Europejskiej – liczba dokumentów w latach 1956–2013 .....	103
Rysunek 3. Struktura Dyrekcji Generalnej ds. Mobilności i Transportu .....	142
Rysunek 4. Struktura podziału środków z funduszy Unii Europejskiej na Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko .....	270

## WYKAZ SKRÓTÓW

- Dz.U. – Dziennik Ustaw  
Dz.U. L. – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej seria L  
Dz.U. C. – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej seria C  
Dz.Urz. WE – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej (dla aktów opublikowanych przed 1.02.2003 r.)  
ERTICO – European Road Transport Telematics Implementation Coordination Organization  
EWG – Europejska Wspólnota Gospodarcza  
EWWiS – Europejska Wspólnota Węgla i Stali  
EWT – Europejska Współpraca Terytorialna  
ETS – Europejski Trybunał Sprawiedliwości  
GNSS – Global Navigation Satellite Systems (*Globalne Systemy Nawigacji Satelitarnej*)  
KE – Komisja Europejska  
OLAF – L'Office européen de lutte antifraude (*Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych*)  
ONZ – Organizacja Narodów Zjednoczonych  
PIARC – World Road Association (*Światowe Stowarzyszenie Drogowe*)  
PHARE – Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies (*Program pomocy Polsce i Węgrom w restrukturyzacji gospodarki*)  
PKB – produkt krajowy brutto  
PRL – Polska Rzeczpospolita Ludowa  
RFN – Republika Federalna Niemiec  
RP – Rzeczpospolita Polska  
UE – Unia Europejska  
UOKIK – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów  
USA – United States of America (*Stany Zjednoczone Ameryki*)  
UTK – Urząd Transportu Kolejowego  
TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej  
TSUE – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej  
TUE – Traktat o Unii Europejskiej  
TWE – Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską  
WE – Wspólnoty Europejskie  
WTO – World Trade Organization (*Światowa Organizacja Handlu*)

