

Jan Raczyński

ABC prawa unijnego w transporcie (1)

Rodzaje regulacji prawnych i zasady ich ustanawiania

Transport, zgodnie zapisami traktatu unijnego, jest obszarem wspólnej unijnej polityki gospodarczej, a celem organów unijnych i rządów państw członkowskich jest stworzenie wspólnego europejskiego rynku transportowego. Rynek ten powinien podlegać wspólnym regulacjom prawnym, zaś istniejące lokalne przepisy krajowe powinny być zharmonizowane z aktami prawnymi Unii. Żaden z lokalnych przepisów prawnych nie może być sprzeczny z prawem unijnym, które jest nadrzędne w stosunku do prawa krajowego.

Harmonizacja prawa w państwach Unii Europejskiej to jeden z fundamentów budowania wspólnego obszaru gospodarczego i droga do osiągnięcia wspólnoty politycznej. Jednolite prawo na całym obszarze Unii to także warunek jej integracji wewnętrznej.

Rodzaje aktów prawnych i zakres ich obowiązywania

Akty prawne Unii można podzielić na:

- pierwotne, czyli traktaty założycielskie będące podstawą prawną funkcjonowania Unii i jej organów oraz umowy akcesyjne, zaliczane również do prawa pierwotnego ze względu na to, że zawierają postanowienia modyfikujące traktaty założycielskie;
- umowy międzynarodowe;
- wtórne, czyli stanowione przez instytucje Unii, wiążące jak rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, i niewiążące (np. zalecenia i opinie) dla poszczególnych zagadnień gospodarczych i społecznych.

■ Rozporządzenie

Rozporządzenia są aktami skierowanymi do nieograniczonej liczby nieokreślonych adresatów i przeznaczonymi do wielokrotnego stosowania. Rozporządzenia zawsze obowiązują bezpośrednio w prawie krajowym w takiej formie, w jakiej zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym Wspólnot/Unii Europejskiej. Państwa członkowskie nie mogą wydać ustawodawstwa wprowadzającego w życie rozporządzenie czy też zmieniającego jego charakter ze wspólnotowego na krajowe. Państwa mogą wydać przepisy związane z rozporządzeniami w przypadkach, gdy przewidują one takie możliwości, bądź gdy konieczne jest określenie organów odpowiedzialnych za realizację rozporządzenia na terenie kraju.

Rozporządzenia regulują sprawy związane przede wszystkim z zagadnieniami dotyczącymi wydatkowania publicznych środków finansowych bądź tworzenia i działalności organów administracyjnych. Przykładem rozporządzeń w dziedzinie transportu jest np. uregulowanie rynku pasażerskiego transportu publicznego, czy utworzenie Europejskiej Agencji Kolejowej lub przedsiębiorstwa do realizacji projektu nawigacji satelitarnej Galileo.

Wydane rozporządzenie wchodzi w życie po opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w terminie przez nie wskazanym lub dwudziestego dnia od jego ogłoszenia.

■ Dyrektywa

Dyrektywa wiąże państwa, do których jest skierowana tylko w zakresie celów, jakie mają zostać osiągnięte. Władzom poszczególnych państw pozostawia się jednak swobodę w wyborze środków, jakie mają zostać podjęte do ich realizacji oraz jej form. Celem dyrektyw jest ujednoczenie prawa krajowego państw członkowskich i koordynacja w zakresie jego tworzenia. Państwo nie może jednak powoływać się na swoje prawo jako przeszkodę do realizacji zobowiązań wynikających z celów dyrektywy. W ostatnim czasie część dyrektyw zawiera też nie tylko wskazanie celów, lecz także szczegółowych środków do ich realizacji.

Państwa członkowskie zobowiązane są wydać do zastosowania dyrektywy przepisy prawne o charakterze powszechnie obowiązującym. Przepisy te powinny być przekazane Komisji Europejskiej, która nadzoruje działania państw we wdrażaniu dyrektyw. Państwo członkowskie nie może stosować przepisów prawnych niezgodnych z dyrektywą.

Dyrektywy przyjęte wspólnie przez Parlament Europejski oraz Radę, a także dyrektywy skierowane do wszystkich państw członkowskich są ogłaszane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej i obowiązują od daty przez nie wskazanej lub dwudziestego dnia od jego ogłoszenia.

■ Decyzja

Decyzja jest odpowiednikiem aktu administracyjnego. W stosunku do dyrektywy różni się tym, że o ile dyrektywa jest wiążąca co do celu, to decyzja obowiązuje jej adresata w całości. Decyzja jest nadrzędna w stosunku do prawa krajowego i nie wymaga stanowienia żadnych wewnętrznych krajowych przepisów do nadania jej mocy wiążącej. Zawsze jest skierowana do jednoznacznie określonej grupy adresatów – wszystkich państw członkowskich (tak jest zazwyczaj w praktyce Rady), niektórych państw członkowskich lub podmiotów indywidualnych.

Decyzje mogą być wydawane na podstawie przyjętych już wcześniej dyrektyw i rozporządzeń, które mogą zawierać delegacje dla Komisji Europejskiej do ich wydawania.

Decyzje podejmowane są przez Radę UE i Komisję Europejską i ogłaszane w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich. Obowiązują od daty przez nie wskazanej lub dwudziestego dnia od jego ogłoszenia.

■ Akty niewiążące – opinie, zalecenia i inne akty

Akty te nie mają mocy wiążącej. Są uchwalane przez główne organa wspólnotowe i kierowane do państw członkowskich oraz podmiotów prawa krajowego.

Wśród innych aktów można wymienić konkluzje i uchwały Rady UE, a także komunikaty Komisji.

Institucje Unii Europejskiej w procesie tworzenia prawa

■ Rada Europejska

Jest to gremium, w skład którego wchodzi szefowie państw i rządów państw członkowskich oraz przewodniczący Komisji Europejskiej. Towarzyszą im ministrowie spraw zagranicznych oraz jeden z członków Komisji. Nie ma ona mocy ustawodawczej, ale decyzje podejmowane przez Radę mają zasadnicze znaczenie polityczne. Podejmowane są one na mocy konsensusu politycznego.

Podstawowe zadania Rady Europejskiej to wskazywanie strategicznych celów i kierunków rozwoju Unii, wydawanie ogólnych zaleceń politycznych, konsultacje w różnych sprawach. Rada Europejska stanowi forum wymiany poglądów i osiągania konsensusu politycznego bez formalnego podejmowania decyzji. W czerwcu 2002 r. na spotkaniu w Sewilli przyjęto zasadę spotkań cztery razy do roku.

■ Parlament Europejski

Pełni on rolę publicznego forum UE, rozpatrującego zasadnicze kwestie publiczne, oraz stanowi formę organu kontrolnego w stosunku do Rady Unii i Komisji Europejskiej. Członkowie Parlamentu pochodzą z wyborów bezpośrednich – poszczególne państwa reprezentowane są przez członków w liczbie proporcjonalnej do ich ludności.

Ponadnarodowy charakter tej instytucji podkreśla fakt, że jej członkowie nie tworzą bloków narodowych, ale grupują się stosownie do opcji politycznych.

Parlament Europejski nie ma prawa do inicjatywy legislacyjnej, natomiast współpracuje z Radą UE i Komisją Europejską przy ustanawianiu prawa, w ramach procedury współdecydowania, procedury konsultacji oraz opiniowania. Podejmowanie decyzji następuje zazwyczaj bezwzględną większością głosów, przy quorum wynoszącym 1/3 deputowanych.

Najważniejsze znaczenie ma sprawowanie kontroli politycznej nad Komisją. Parlament zatwierdza skład Komisji Europejskiej i jej przewodniczącego. Parlament uczestniczy także w procedurze powoływania członków Zarządu Europejskiego Banku Centralnego oraz Trybunału Obrachunkowego.

■ Rada Unii Europejskiej

W jej skład wchodzi ministrowie rządów państw członkowskich. Jej skład jest zmienny, ponieważ stosownie do programu obrad, których w ciągu roku jest około 80, zasiadają w niej ministrowie reprezentujący zainteresowane nim resorty. Rada jest naczelnym organem Unii Europejskiej. Ma prawo do podejmowania wszystkich rodzajów aktów prawnych oraz prawo do zawierania w imieniu Unii umów o charakterze międzynarodowym. W części zagadnień musi uzgodnić je z Parlamentem Europejskim.

Zadania Rady to:

- koordynacja ogólnych polityk gospodarczych państw członkowskich,
- prawo podejmowania decyzji,
- powierzanie Komisji, w przyjmowanych przez siebie aktach, uprawnień do wykonywania stanowionych przez siebie norm.

Rada jest głównym prawodawcą unijnym. Rada może podejmować decyzje w jednym z trzech trybów:

- 1) zwykłą większością głosów – w sprawach organizacyjnych i proceduralnych;
- 2) kwalifikowaną większością głosów (najczęściej), przy czym większość ta obliczana jest według tzw. głosów ważonych, których każde państwo członkowskie posiada stosownie do swojej wielkości, a jeżeli Rada działa na wniosek Komisji, liczba państw głosujących za wnioskiem nie jest istotna; jeżeli natomiast działa z własnej inicjatywy, za wnioskiem musi głosować 10 z 15 państw członkowskich;
- 3) jednomyślnie w sprawach o kluczowym znaczeniu dla Unii (przyjęcie nowych członków, pewne kwestie o charakterze konstytucyjnym, rewizja traktatów, kwestie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa).

Stałym organem wspomagającym prace Rady jest Sekretariat Generalny Rady. Ponadto państwa członkowskie delegują swoich przedstawicieli w randze ambasadorów do Komitetu Stałych Przedstawicieli (COREPER), który odpowiada za przygotowanie sesji ministerialnych.

Członkowie Rady podlegają wskazówkom i wytycznym swoich rządów zgodnie z prawem konstytucyjnym. Granicą dla tego podporządkowania jest jednak zasada lojalności w stosunku do Wspólnoty.

■ Komisja Europejska

Jest ona kolegialnym organem wykonawczym Unii. Komisja liczy 20 członków – po dwóch z Francji, Niemiec, Wielkiej Brytanii, Włoch i Hiszpanii oraz po jednym z pozostałych państw członkowskich. Po rozszerzeniu Unii każde z 25 państw będzie obsadzać po jednym komisarzu. Członkowie Komisji mają status międzynarodowych urzędników unijnych i nie mogą przyjmować instrukcji od rządów państw z których pochodzą. Kadencja Komisji wynosi 5 lat, z prawem poszczególnych komisarzy do ponownego mianowania. Strukturę Komisji, oprócz komisarzy wraz z gabinetami, w których skład wchodzi urzędnicy przydzieleni z klucza przez Komisję, wchodzi także: służba prawna, biuro przewodniczącego, służba tłumaczy, urząd statystyczny oraz dyrekcje generalne odpowiadające za poszczególne dziedziny działalności Wspólnoty. Komisja utrzymuje także swoje biura (przedstawicielstwa) w poszczególnych państwach członkowskich i w państwach trzecich.

Personel Komisji liczy obecnie niemal 22 tys. osób zatrudnionych w Brukseli i Luksemburgu. Znaczną część spośród nich stanowią tłumacze. Pracownicy rekrutowani są na zasadach konkursu z różnych krajów. Wyżsi urzędnicy są zatrudniani poprzez mianowanie. Ponadto zatrudniani są doraźnie na różne okresy czasowe eksperci, także delegowani do pracy w Komisji przez państwa członkowskie. Szefem służb obsługujących Komisję jest Sekretarz Generalny.

Sprawy transportu podlegają bezpośrednio kompetencjom Dyrekcji Energii i Transportu DG TREN, w skład której wchodzi 9 dyrektoriatów. W bezpośredniej gestii dwóch z nich znajdują się sprawy transportu kolejowego i drogowego. Są to:

- Dyrektoriat B – ds. spraw transeuropejskiej sieci transportowej i energetycznej, z czterema wydziałami,
- Dyrektoriat E – ds. transportu lądowego.

Każdy z tych Dyrektoriatów ma kilka departamentów.

Posiedzenia Komisji odbywają się raz w tygodniu, w środy, w Brukseli, wyjątkowo w Strasburgu.

Funkcje Komisji to:

- nadzorowanie przestrzegania prawa wspólnotowego;
- inicjatywa prawodawcza;
- uprawnienia prawodawcze: wydawanie decyzji, opinii i zaleceń, które stanowią wskazówki do kształtowania, wykładni i stosowania prawa wspólnotowego;
- funkcje wykonawcze: wydawanie decyzji przewidzianych przez system prawa konkurencji i kontrolowanie pomocy państwa; nadzór nad korzystaniem przez państwa z klauzul ochronnych dopuszczalnych na mocy traktatów założycielskich, zarządzanie funduszami wspólnotowymi;
- prowadzenie negocjacji w związku z zamiarem zawarcia przez Wspólnotę umów międzynarodowych, przygotowywanie propozycji działania i stanowienia prawa w ramach wspólnej polityki handlowej oraz kontrolowanie zgodności z prawem wspólnotowym umów zawieranych przez państwa członkowskie;
- reprezentowanie Wspólnoty.

Komisja Europejska podejmuje decyzje na zasadzie zwykłej większości głosów komisarzy, przy zachowaniu kworum 11 komisarzy obecnych podczas głosowania.

■ Europejski Trybunał Obrachunkowy

Zajmuje się kontrolą działalności finansowej Unii. Raporty z tych kontroli są publikowane w corocznych raportach Trybunału.

■ Europejski Trybunał Sprawiedliwości

Jego głównym zadaniem jest zapewnienie przestrzegania prawa wspólnotowego poprzez wykładnię postanowień wynikających z przyjętych traktatów i innych aktów normatywnych.

Jego kompetencje polegają zasadniczo na kontroli stosowania prawa wspólnotowego, interpretowaniu prawa wspólnotowego i wpływie na rozwój unijnej legislacji. Orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości są ostateczne.

Organami doradczymi w procesie legislacji są:

- Komitet Ekonomiczno-Społeczny, który reprezentuje interesy pracodawców, pracowników, konsumentów i różnych grup zawodowych; jest to organ doradczy, zadaniem którego jest wyrażanie opinii na temat polityki gospodarczej i społecznej w UE oraz w sprawach mogących nieść ze sobą reperkusje dla sytuacji ekonomicznej i społecznej; członkami Komitetu są osoby z świata gospodarczego, związkowego, przedstawiciele konsumentów, reprezentanci różnych zawodów i grup społecznych;
- Komitet Regionów reprezentujący interesy regionów – jego zadaniem jest włączenie regionów i społeczności lokalnych w proces integracji europejskiej; Komitet Regionów jest instytucją doradczą, a jednocześnie pełni funkcję przedstawicielską wobec reprezentowanych przez siebie instytucji i organizacji.

Organa te mają po 222 członków mianowanych przez rządy poszczególnych państw według liczby przyznanych im parytetów.

Procedury legislacyjne

Proces legislacji przebiega generalnie w ten sposób, że Komisja jako jedyny organ uprawniony do inicjatywy ustawodawczej przedstawia Radzie Unii Europejskiej odpowiednią propozycję. Ma przy tym całkowitą swobodę decyzji co do podjęcia pracy nad danym aktem prawnym, jego treścią i formą.

Uchwalenie przez Radę aktu prawnego jest możliwe dopiero po uzyskaniu opinii Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów.

Procedury legislacyjne ewoluowały wraz z rozwojem instytucji unijnych. Traktat o EWG z 1957 r. zakładał tylko obowiązek wysłuchania opinii Parlamentu.

● Procedura konsultacji

W 1975 r. wprowadzona została procedura konsultacji, wymagająca aby w istotnych sprawach, np. finansowych, akty prawne były opiniowane przez Parlament, przy czym ostateczna decyzja o jego przyjęciu pozostała jednak w gestii Rady. Ten tryb jest stosowany we wszystkich sprawach, poza tymi, dla których traktaty przewidują inną procedurę.

● Procedura współpracy

Późniejszy Jednolity Akt Europejski przewiduje tzw. procedurę współpracy z drugim czytaniem aktów prawnych w Radzie, w którym ustosunkowuje się ona do opinii Parlamentu zawartej w pierwszym czytaniu. Jej stanowisko jest następnie przedstawiane Parlamentowi, który jest zobowiązany się do niej ustosunkować. Możliwe jest jednak uchwalenie aktu prawnego wbrew stanowisku Parlamentu Europejskiego, wymaga to jednak podjęcia jednomyślnej decyzji Rady.

Procedura współpracy jest zastosowana między innymi do rozpatrywanego obecnie tzw. II pakietu kolejowego.

● Procedura współdecydowania

Traktat z Maastricht wprowadził procedurę współdecydowania. Przewiduje ona w przypadku niezgodności stanowisk Parlamentu i Rady możliwość procedury odwoławczej w Komitecie Pojedynczym. Komitet ten, ukonstytuowany z przedstawicieli obu organów, powinien wypracować kompromisowe stanowisko, które musi zostać następnie zatwierdzone przez Radę i Parlament. Przy braku porozumienia Parlament może zablokować decyzje Rady. Procedura ta ma zastosowanie w mniej ważnych dziedzinach w aspekcie integracji gospodarczej, ale także w odniesieniu do aktów służących budowie rynku wewnętrznego.

Struktura i numeracja aktów prawnych

Publikacja aktu prawnego jest warunkiem niezbędnym do jego wejścia w życie. Forma publikacji zależy od charakteru aktu. Akty powszechnie obowiązujące (rozporządzenia, dyrektywy adresowane do wszystkich państw członkowskich, a także wszystkie akty przyjmowane w procedurze współdecydowania) są ogłaszane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej (do 31 stycznia 2003 r. – Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich); pozostałe akty prawne powinny być przekazywane adresatom.

Akt prawny opublikowany w Dzienniku Urzędowym jest sygnowany następującymi oznaczeniami:

- rodzaj: L – legislacyjny, C – komunikat, informacja,
- numer dziennika w danym roku,
- data wydania,
- numer aktu w danym roku,
- strony na jakich został opublikowany.

Struktura każdego aktu prawnego jest następująca:

- 1) określenie, kto wydaje akt;
- 2) wskazanie podstawy prawnej w myśl zasady prawa międzynarodowego, zgodnie z którą organizacja międzynarodowa może działać tylko wtedy, gdy wskaże konkretne upoważnienie do takiego działania, przyznane jej przez państwa członkowskie;

Dokończenie na s. 44 >

- wykonywania, a w stosownych przypadkach, aprobowania map hałasu i planów działań dla aglomeracji, głównych dróg i linii kolejowych oraz portów lotniczych;
- gromadzenia map hałasu i planów działań.

Państwa członkowskie udzielą wymienionych informacji do dyspozycji Komisji Europejskiej i społeczności najpóźniej do 18 lipca 2005 r.

Do sporządzania map hałasu i uaktualnienia już istniejących powinny być stosowane wskaźniki hałasu L_{den} i L_{night} . Ponieważ już w poszczególnych państwach członkowskich są stosowane różne wskaźniki, dochodzenie do wspólnych wskaźników może nastąpić stopniowo. Państwa członkowskie mogą stosować także dodatkowe wskaźniki hałasu w przypadkach szczególnych.

Najpóźniej do 18 lipca 2005 r. państwa członkowskie udzielą Komisji Europejskiej informacji o wszelkich obowiązujących wielkościach granicznych lub branych pod uwagę na swym terytorium, wyrażone w L_{den} i L_{night} lub – w odpowiednim przypadku – dla hałasów ruchu drogowego, kolejowego, czy hałasu samolotów na obrzeżach portów lotniczych, dla hałasu w centrach aktywności przemysłowej. Informacje te są zaopatrzone w objaśnienia co do wdrożenia wielkości granicznych.

Szczegółowe definicje wskaźników są zawarte w sześciu aneksach do dyrektywy:

- 1) definicje wskaźników hałasu,
- 2) metody oceny dla wskaźników hałasu,
- 3) metody oceny efektów szkodliwych,
- 4) minimalne wymagania dla strategicznej kartografii hałasu,
- 5) minimalne wymagania dla planów działania,
- 6) zestawienie danych przekazywanych do Komisji Europejskiej.

Państwa członkowskie są zobowiązane do nadzoru, aby najpóźniej do 30 czerwca 2007 r. zostały opracowane mapy strategiczne hałasu, ukazujące sytuację w ciągu poprzedzającego roku kalendarzowego i w odpowiednim przypadku zatwierdzone przez właściwe władze, dla wszystkich:

- aglomeracji powyżej 250 tys. mieszkańców;
- głównych dróg, na których ruch przekracza 6 mln przejazdów pojazdami w roku;
- głównych linii kolejowych, na których ruch przekracza 60 tys. przejazdów pociągów w roku;
- wielkich portów lotniczych znajdujących się na swoim terytorium.

Informacje o wszystkich aglomeracjach powyżej 250 tys. mieszkańców, głównych drogach, na których ruch przekracza

6 mln przejazdów pojazdami w roku, głównych liniach kolejowych, na których ruch przekracza 60 tys. przejazdów pociągów w roku, wielkich portach lotniczych znajdujących się na swoim terytorium państwa członkowskie przekażą Komisji Europejskiej do 30.06.2005 r.

Państwa członkowskie są zobowiązane, aby najpóźniej do 30 czerwca 2012 r., a następnie co 5 lat mapy strategiczne, ukazujące sytuację w czasie poprzedzającego roku kalendarzowego, zostały określone i w odpowiednich przypadkach zatwierdzone przez kompetentne władze, dla wszystkich wielkich aglomeracji, głównych dróg i linii kolejowych znajdujących się na ich terytorium. Najpóźniej do 31 grudnia 2008 r. państwa członkowskie poinformują Komisję o wszystkich dużych aglomeracjach, głównych drogach i liniach kolejowych znajdujących się na ich terenie.

Państwa członkowskie graniczące ze sobą powinny współpracować w tworzeniu map strategicznych hałasu w regionach przygranicznych. Mapy te będą sprawdzane i w odpowiednich przypadkach poprawiane w okresach nie krótszych niż co 5 lat, licząc od dnia ich ogłoszenia.

Państwa członkowskie są zobowiązane, aby najpóźniej do 18 lipca 2008 r. właściwe władze opracowały plany działań na swoim terytorium dotyczące zagadnienia hałasu i jego skutków, włączając w to redukcję hałasu:

- na terenach przyległych do głównych dróg, na których ruch przekracza 6 mln przejazdów pojazdów w roku, linii kolejowych o ruchu przekraczającym 60 tys. przejazdów pociągów rocznie i do wielkich portów lotniczych;
- w aglomeracjach ponad 250 tys. mieszkańców.

Plany te powinny mieć na celu także ochronę stref ciszy przeciw wzrostowi emisji hałasu.

Najpóźniej do 18 lipca 2013 r. kompetentne władze mają opracować plany działań uwzględniających priorytety, których wynikiem może być przekroczenie właściwych wartości granicznych, lub zastosować inne kryteria wybrane przez państwa członkowskie dla aglomeracji, głównych dróg i linii kolejowych znajdujących się na ich terytorium.

Państwa członkowskie są ponadto zobowiązane do udostępniania wyników pomiarów i analiz do wiadomości publicznej.

Dyrektywa 2002/49 powinna zostać przetransponowana na prawodawstwo krajowe nie później niż do 18 lipca 2004 r. □

➤ Dokończenie ze s. 41

może to być przepis traktatu, przepisy o harmonizacji prawa albo przepis dotyczący kompetencji dorozumianych;

- 3) uzasadnienie aktu prawnego odwołujące się do norm prawnych, na których opiera się dany środek prawny (traktat, rozporządzenia, dyrektywy itp.);
- 4) treść zasadnicza aktu prawnego;
- 5) aneksy.

Projekty aktów prawnych są także publikowane w Dzienniku Urzędowym. Zasady ich numeracji są analogiczne, jak dla aktów

już obowiązujących. Oznaczane są symbolem literowym COM przed rokiem publikacji i ich numerem.

Struktura projektu jest także analogiczna, jak dla aktu istniejącego. Przed właściwą treścią musi być jednak podane przez wnioskodawcę, w tym przypadku przez Komisję Europejską, memorandum lub komunikat wyjaśniający potrzebę wprowadzenia nowej regulacji prawnej. □