ZESZYTY NAUKOWE POLITECHNIKI ŚLĄSKIEJ 2004
Seria: TRANSPORT z. 52 Nr kol. 1621

Stanisław KRAWIEC[1]

KOMPETENCJE ORGANÓW UNII EUROPEJSKIEJ W ZAKRESIE KSZTAŁTOWANIA WSPÓLNEJ POLITYKI TRANSPORTOWEJ

Streszczenie. Wspólna polityka transportowa (WPT) Unii Europejskiej jest istotnym narzędziem służącym do zbudowania wspólnego rynku i osiągania ekonomicznej i społecznej spójności (cohesion). Polityka ta oparta jest na dwóch zasadniczych postulatach: inwestycje w zakresie infrastruktury transportowej napędzają rozwój gospodarczy, natomiast deregulacja transportu skutkuje zwiększeniem wartości konsumenckiej usługi transportowej. Filary tej polityki mają zapewnić harmonijny i społeczny rozwój państw Wspólnoty przy zachowaniu efektywności ekonomicznej i minimalizacji oddziaływania na środowisko. Kształtowanie WPT leży w zakresie naczelnych organów Unii Europejskiej.

COMPETENCE OF EUROPEAN UNION BODIES IN CREATING JOINT TRANSPORT POLICY

Summary. Joint Transport Policy (WPT) of the European Union is an important tool in forming common market and reaching economic and social cohesion. This policy is based on two fundamental postulates: investment in transport infrastructure influence economic development, whilst transport deregulation causes increase of consumer's transport service value. Mainstays of that policy are to ensure harmonious and social development of European Union countries with economic effectiveness and minimisation of its influence on environment. Formation of Joint Transport Policy is a duty of the main European Union bodies.

1. ORGANY UNII EUROPEJSKIEJ

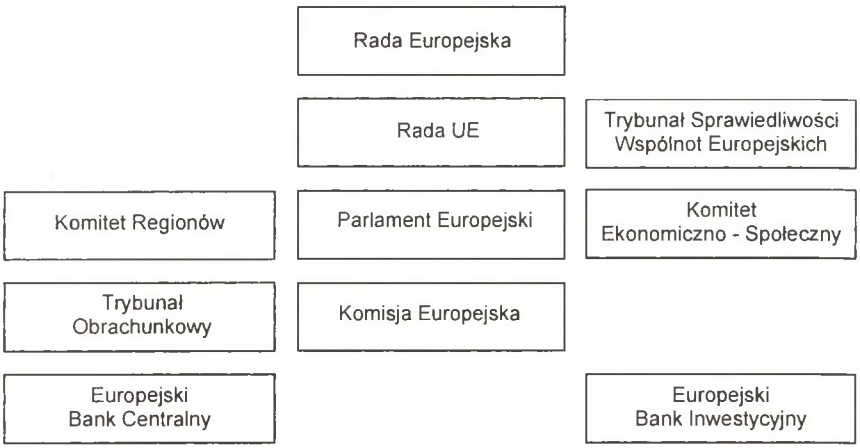
Głównymi podmiotami systemu prawnego UE są z jednej strony Rada Europejska, a z drugiej strony instytucje WE, do których należą: Parlament Europejski, Rada UE, Komisja Europejska, Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich oraz Europejski Trybunał Obrachunkowy. Do instytucji przewidzianych w Traktatach dodać należy Europejski Bank Centralny, Europejski Bank Inwestycyjny, Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Komitet regionów, będące organami pomocniczymi oraz Trybunał Sprawiedliwości (rys.1).

Procesy legislacyjne w Unii Europejskiej realizowane są w zakresie kompetencji czterech głównych organów, tj. Komisji Europejskiej, Rady Unii Europejskiej, Parlamentu Europejskiego oraz Rady Europejskiej.

Rada Europejska gromadzi przynajmniej dwa razy w roku głowy państw lub premierów państw członkowskich oraz przewodniczącego Komisji Europejskiej. Towarzyszą im ministrowie spraw zagranicznych i jeden członek Komisji (art.4, §2 Traktatu UE). Podstawowe zadania Rady Europejskiej polegają na wytyczaniu głównych kierunków

[1] Wydział Transportu, Politechnika Śląska, ul. Krasińskiego 8, 40-019 Katowice

politycznych integracji europejskiej, wskazywaniu strategicznych celów i kierunków rozwoju Unii, wydawaniu ogólnych zaleceń politycznych oraz na konsultacjach w różnych sprawach. Rada Europejska stanowi forum wymiany poglądów i osiągania konsensusu politycznego bez formalnego podejmowania decyzji. Nie ma ona mocy ustawodawczej, ale decyzje podejmowane przez Radę mają zasadnicze znaczenie polityczne. Podejmowane są one na mocy konsensusu politycznego. Rada Europejska o swojej działalności informuje Parlament Europejski, który wydaje pod jej adresem zalecenia.

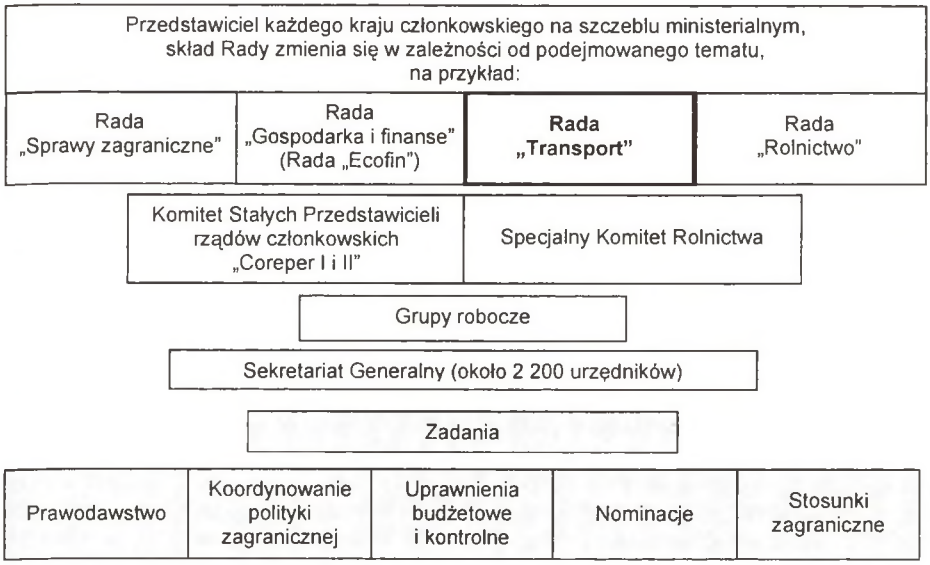


Rys. 1. Instytucje Unii Europejskiej
Fig. 1. European Union Institucions

Rada Unii Europejskiej (art. 202 – 210 Traktatu WE) skupia przedstawicieli państw członkowskich. W skład Rady UE wchodzą ministrowie rządów państw członkowskich, tworząc naczelny organ Unii mający m.in. prawo do podejmowania wszystkich rodzajów aktów prawnych. Stosownie do programu obrad, przygotowanego przez Sekretariat Generalny Rady i Komitet Stałych Przedstawicieli, bieżący skład Rady obejmuje ministrów reprezentujących zainteresowane resorty (rys.2).

Skład Rady jest więc zmienny, a jej członkowie prezentują wytyczne swoich rządów, nie przekraczając przy tym granic lojalności w stosunku do całej Unii. W sektorze transportu do zadań Rady należy koordynacja polityk transportowych państw członkowskich oraz podejmowanie decyzji w zakresie wspólnej polityki transportowej. Rada (zbiór Rad) musi zapewnić koordynację polityki gospodarczej (także transportowej) państw członkowskich (art.202 Traktatu WE). Działania w tej dziedzinie mogą przyjmować formę postanowień obligatoryjnych lub nieobligatoryjnych. Możliwe jest przesyłanie zaleceń do państwa członkowskiego, którego polityka gospodarcza nie jest zgodna z tymi kierunkami (art.99, §4 Traktatu WE). Rada może także formułować „zobowiązania" albo nawet nakładać „sankcje" (art.104, §9 i §11 Traktatu WE).

Uchwalenie przez Radę aktu prawnego jest możliwe dopiero po uzyskaniu opinii Parlamentu Europejskiego oraz jego organów doradczych, tj. Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów. Rada Unii Europejskiej po przyjęciu aktu prawnego zazwyczaj przekazuje Komisji Europejskiej uprawnienia do wdrażania przyjętych norm (wydawanie aktów wykonawczych do przyjętych dyrektyw i rozporządzeń) oraz nadzoru nad przestrzeganiem tych norm.



Rys. 2. Skład Rady Unii Europejskiej
Fig. 2. Composition of European Union Council

Komisja Europejska, tworzona przez 25 komisarzy, jest kolegialnym organem wykonawczym Unii, wykonującym większość bieżących prac związanych z funkcjonowaniem UE, posiadającym jednocześnie wyłączną inicjatywę ustawodawczą. Komisja sporządza nowe projekty prawa europejskiego, które przedstawia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie UE. Członkowie Komisji mają status międzynarodowych urzędników unijnych i nie mogą przyjmować instrukcji od rządów państw, z których pochodzą. W składzie Komisji Europejskiej znajdują się m.in. dyrekcje generalne odpowiadające za poszczególne dziedziny działalności.

Przygotowaniem regulacji w zakresie wspólnej polityki transportowej, a następnie kontrolą ich wdrażania przez poszczególne państwa członkowskie Unii zajmuje się Dyrekcja Energii i Transportu (DG TREN), w skład której wchodzi dziewięć dyrektoriatów (np. Dyrektoriat E dotyczy spraw związanych z transportem lądowym). Każdy Dyrektoriat posiada kilka departamentów. Do podstawowych funkcji Komisji Europejskiej zalicza się[1]:

- nadzorowanie przestrzegania prawa wspólnotowego,
- inicjatywę rozwoju ustawodawstwa wspólnotowego,
- uprawnienia prawodawcze: wydawanie decyzji, opinii i zaleceń, które stanowią wskazówki dla 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),

[1] T. Dyr, J. Raczyński. Kierunki europejskiej polityki transportowej w: I Forum Transportu publicznego – Rola samorządów województw i gmin w organizacji transportu publicznego. Wyd. Międzynarodowe Targi Łódzkie, Łódź 24.09.2003.

- 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 wobec organizacji międzynarodowych,
- kontrola respektowania i właściwego stosowania prawa wspólnotowego.

Komisja jest więc przede wszystkim „motorem polityki wspólnotowej". Inicjuje wszelkie działania Wspólnoty, ponieważ to jej przypada w udziale przedstawianie Radzie propozycji i projektów regulacji wspólnotowych („prawo inicjatywy" Komisji). Komisja nie pełni tego zadania według własnego uznania: musi działać w interesie wspólnotowym, a Rada (art.208 Traktatu WE), tak jak Parlament Europejski (art.197, ustęp 2 Traktatu WE), może poprosić Komisję o opracowanie propozycji.

Komisja jest również „stróżem traktatów", bowiem posiada szerokie kompetencje wykonawcze przyznane Komisji przez Radę dla reguł, które ta stanowi (art.202, ustęp 3 Traktatu WE). Czuwa nad respektowaniem i aplikacją ustawodawstwa wspólnotowego pierwotnego i pochodnego przez państwa członkowskie. W razie pogwałcenia reguły wspólnotowej wszczyna ona postępowanie w sprawie ich naruszenia (art.226 Traktatu WE) i w razie potrzeby zwraca się do Trybunału Sprawiedliwości. Komisja interweniuje również, jeśli osoby fizyczne i prawne działają sprzecznie z ustawodawstwem wspólnotowym i może nakładać na nie poważne sankcje (w ciągu ostatnich lat akcje skierowane przeciw uchybianiu regułom wspólnotowym stały się jednym z głównych działań Komisji).

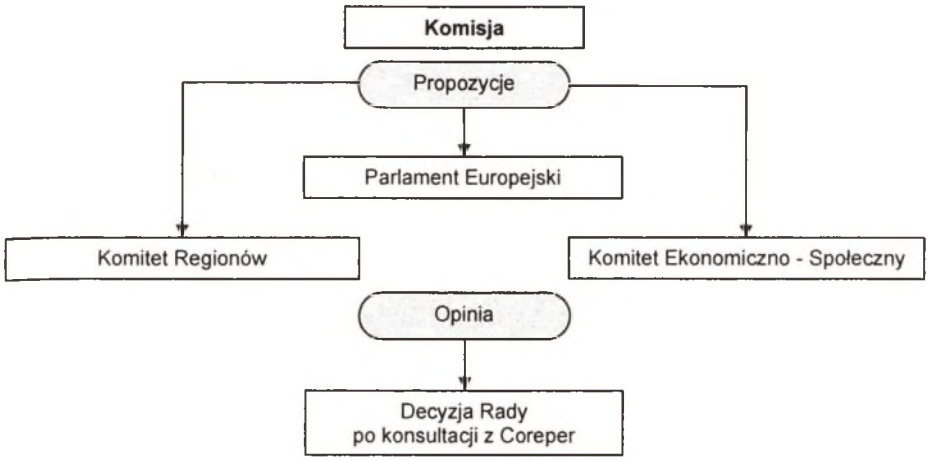
Komisja jest istotnym organem wykonawczym, zwłaszcza w dziedzinie prawa konkurencji, gdzie Komisja sprawuje funkcje klasycznej władzy administracyjnej: bada fakty, udziela pozwoleń lub formułuje zakazy, a w razie potrzeby nakłada sankcje.

1. AKTUALNE PROCEDURY LEGISLACYJNE W UNII EUROPEJSKIEJ

Parlament Europejski pełni rolę publicznego forum UE rozpatrującego zasadnicze kwestie publiczne oraz stanowi formę organu kontrolnego w stosunku do Rady Unii i Komisji Europejskiej. Decyzyjna rola PE została wyraźnie wzmocniona przez wprowadzenie dwóch nowych procedur legislacyjnych: procedury współpracy (wprowadzonej w 1987 roku w Jednolitym Akcie Europejskim, art.252 Traktatu WE) i procedury współdecydowania (ustanowionej w 1993 roku w traktacie UE, art.251 Traktatu WE).

Klasyczna procedura konsultacji (rys.3) charakteryzuje się podziałem zadań między Komisję a Radę UE, którą można streścić następująco: Komisja proponuje, Rada dysponuje. Jednakże zanim Rada podejmie decyzję, trzeba przejść pewne etapy, w trakcie których głos mają również, obok Komisji i Rady, Parlament Europejski, Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów, w zależności od przedmiotu regulacji.

Procedura współpracy (art.252 Traktatu WE) opiera się głównie na przedstawionej powyżej procedurze konsultacji, przewidując równocześnie umocnienie wpływu Parlamentu Europejskiego na procedurę decyzyjną WE. Ponadto pociąga ona pewne przyspieszenie procedury legislacyjnej. Stosuje się wyłącznie do dziedziny unii ekonomiczno-walutowej (art.99, §5 i art.106, §2 Traktatu WE). Wszystkie inne dziedziny, wcześniej podlegające tej procedurze, należą teraz do procedury współdecydowania. Procedura współpracy wprowadza głównie drugie czytanie Parlamentu Europejskiego i Rady we wspólnotowej procedurze legislacyjnej (rys.4).



Rys. 3. Procedura konsultacji
Fig. 3. Consultation Procedure

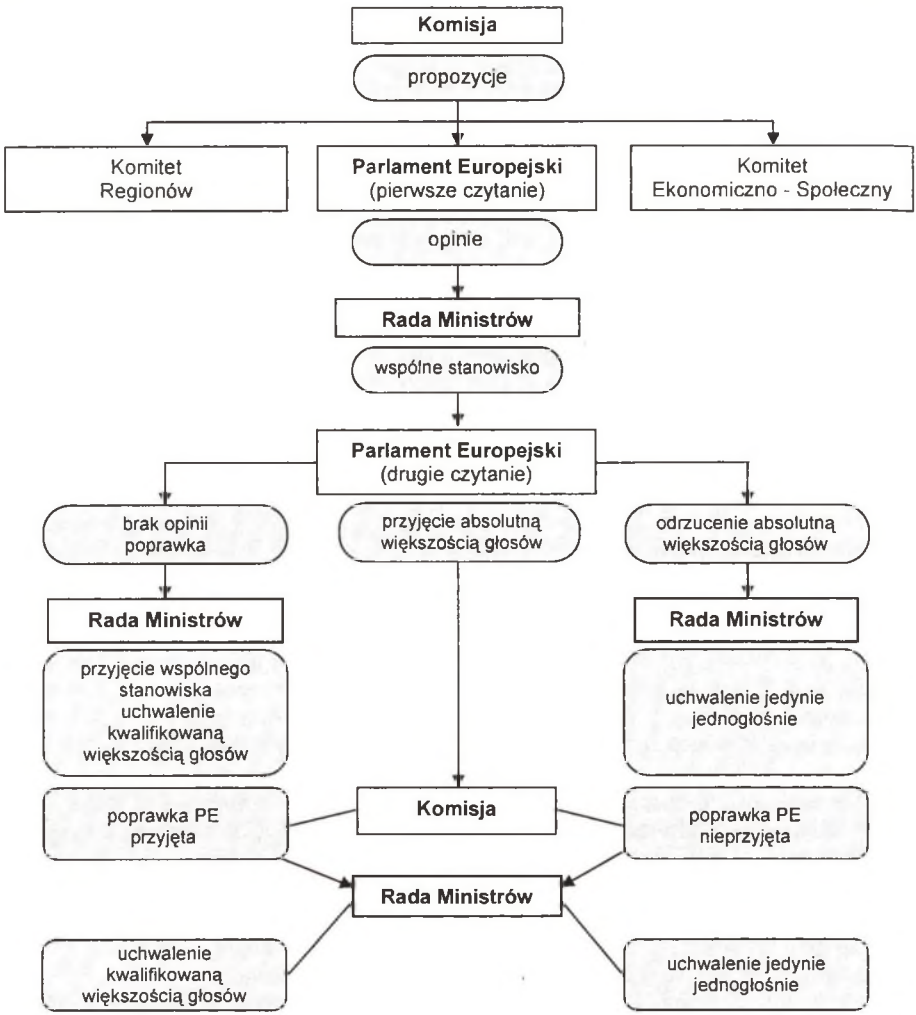
Pierwsze czytanie: jak w procedurze konsultacji punktem wyjścia jest propozycja Komisji. Nie jest ona jednak przekazywana wyłącznie Radzie, ale również Parlamentowi Europejskiemu. Celem włączenia Parlamentu do procedury już w tym stadium, a tym samym, jego skutecznego udziału w procesie legislacyjnym, jest pozwolenie na przekazanie Radzie opinii na temat propozycji Komisji przed przyjęciem „wspólnego stanowiska". Na tym etapie również Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów mogą być proszone o opinię.

Na podstawie otrzymanych opinii Rada uchwala kwalifikowaną większością głosów wspólne stanowisko, które odzwierciedla jej własne przekonanie, ale w świetle propozycji Komisji i jej opinii. Nie chodzi zatem o dokument będący kompromisem, ale o niezależną opinię Rady.

Drugie czytanie: Parlament bada wspólne stanowisko w drugim czytaniu, dysponując wówczas wieloma możliwościami działania przez okres trzech miesięcy.

W dwóch pierwszych przypadkach, mianowicie, jeśli Parlament Europejski aprobuje wspólne stanowisko lub jeśli nie wypowiedział się w tym zakresie, Rada definitywnie ustala wspólne stanowisko. Parlament może również odrzucić wspólne stanowisko lub zaproponować poprawki. W obu przypadkach Rada będzie mogła narzucić swą wolę.

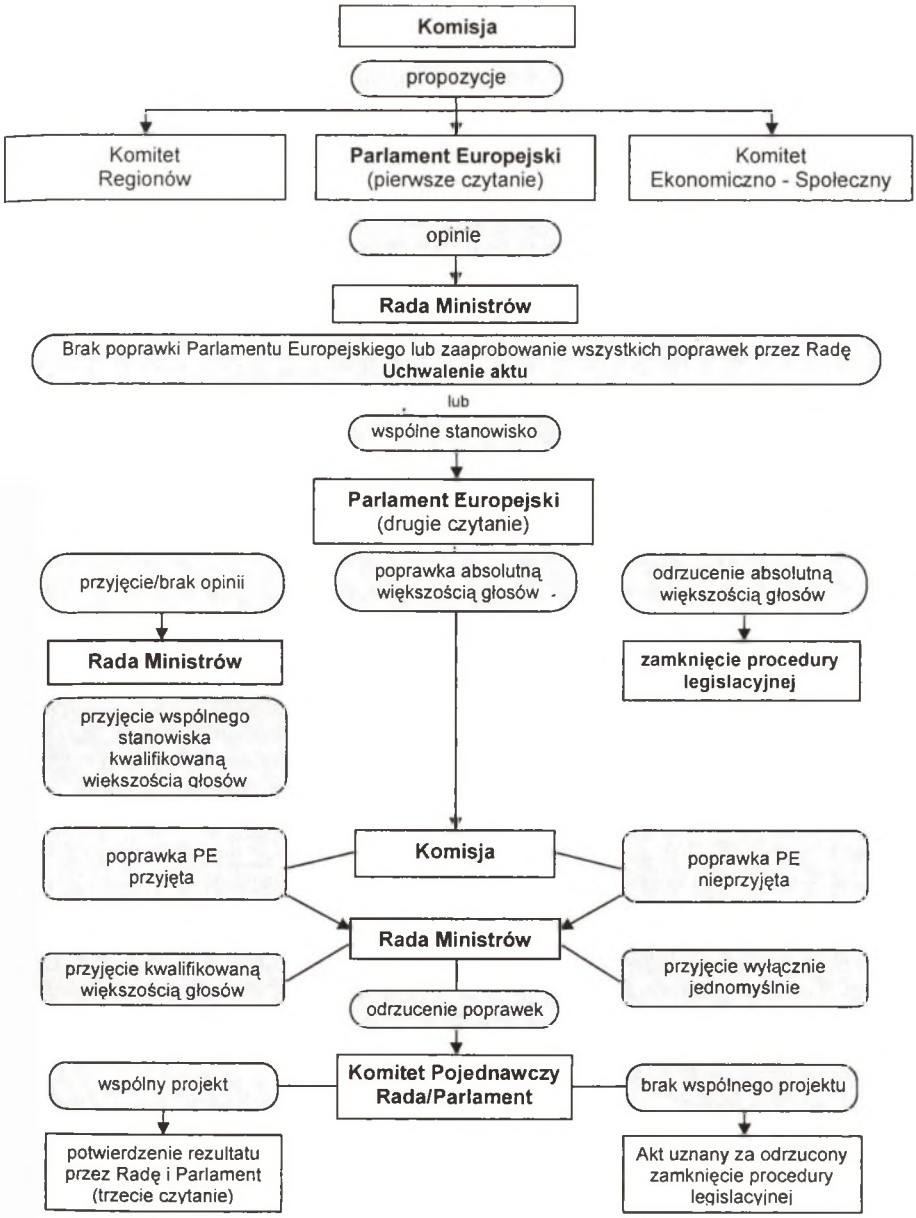
Procedura współdecydowania (art.251 Traktatu WE) została pomyślana jako przedłużenie procedury współpracy. Podczas gdy w procedurze współpracy Rada może jednogłośnie pominąć opinię Parlamentu Europejskiego, procedura współdecydowania w kształcie przewidzianym przez Traktat Amsterdamski przyznaje teraz tym dwóm instytucjom takie same możliwości. W ramach tej procedury Rada nie może uchwalić swego wspólnego stanowiska w razie niepowodzenia procedury pojednawczej z Parlamentem. Osiągnięcie porozumienia jest więc tym bardziej niezbędne, że proces legislacyjny może bez tego zakończyć się fiaskiem (rys.5). Współdecydowanie stało się najważniejszą procedurą w praktyce legislacyjnej. Stosuje się ją m.in. do realizacji swobodnego świadczenia usług (art.55 Traktatu WE), polityki transportu (art.71, §1 i art.80 Traktatu WE), wprowadzania rynku wewnętrznego (art.95 Traktatu WE), kierunków i projektów realizacji sieci transeuropejskich (art.156 Traktatu WE).



Rys. 4. Procedura współpracy
Fig. 4. Co-operation Procedure

W ogólnym zarysie procedura współdecydowania obejmuje następujące etapy:

Pierwsze czytanie: Punktem wyjścia jest, jak w procedurze współpracy, propozycja Komisji, która przedstawiana jest Radzie i Parlamentowi Europejskiemu i w razie potrzeby odpowiednim Komitetom. Parlament obraduje nad tą propozycją w pierwszym czytaniu i przekazuje swoją opinię Radzie. Na tym etapie możliwość wydania opinii mają także KES i KR. Gdy Parlament nie wnosi żadnej zmiany do propozycji Komisji lub jeśli Rada przyjmuje wszystkie poprawki zaproponowane przez Parlament, Rada może uchwalić akt już w tym stadium procedury. W przeciwnym razie przygotowuje drugie czytanie w Parlamencie.



Rys. 5. Procedura współdecydowania
Fig. 5. Co-decision taking Procedure

Drugie czytanie: Na podstawie propozycji Komisji, opinii Parlamentu i komitetów oraz swego własnego przekonania Rada kwalifikowaną większością głosów uchwala wspólne stanowisko. Wspólne stanowisko jest następnie przedmiotem drugiego czytania Parlamentu. Dysponuje on trzema możliwościami działania w okresie trzech miesięcy:

1. Jeśli Parlament Europejski zatwierdza wspólne stanowisko Rady lub nie wypowiada się w terminie trzech miesięcy, akt uznawany jest za uchwalony zgodnie ze stanowiskiem wspólnym.

2. Jeśli Parlament Europejski w całości odrzuca stanowisko wspólne (co jest możliwe tylko w głosowaniu absolutną większością głosów Parlamentu), procedura legislacyjna jest zamknięta. Dana wcześniej Radzie możliwość zwołania komitetu pojednawczego została zniesiona.

3. Jeśli Parlament Europejski wnosi poprawki do stanowiska wspólnego Rady, to stosowana jest specyficzna procedura. Najpierw Rada może zatwierdzić wspólne stanowisko w wersji zmodyfikowanej przez Parlament, ale musi w takim wypadku przyjąć wszystkie poprawki proponowane przez Parlament. Jeśli Rada odrzuca niektóre poprawki lub jeśli nie zostaje osiągnięta większość wymagana dla ich uchwalenia (na przykład jednomyślność, kiedy Komisja wydaje opinię negatywną na temat propozycji poprawek Parlamentu), przewodniczący Rady musi w okresie sześciu tygodni zwołać, w porozumieniu z przewodniczącym Parlamentu, komitet pojednawczy. Komitet ten gromadzi na zasadzie parytetu 15 przedstawicieli Rady i tyluż przedstawicieli Parlamentu. Przedmiotem procedury pojednawczej jest wspólne stanowisko Rady zmodyfikowane przez Parlament. Procedura ta ma na celu osiągnięcie trwałego kompromisu, który otrzyma wymaganą większość zarówno w Radzie, jak i w Parlamencie.

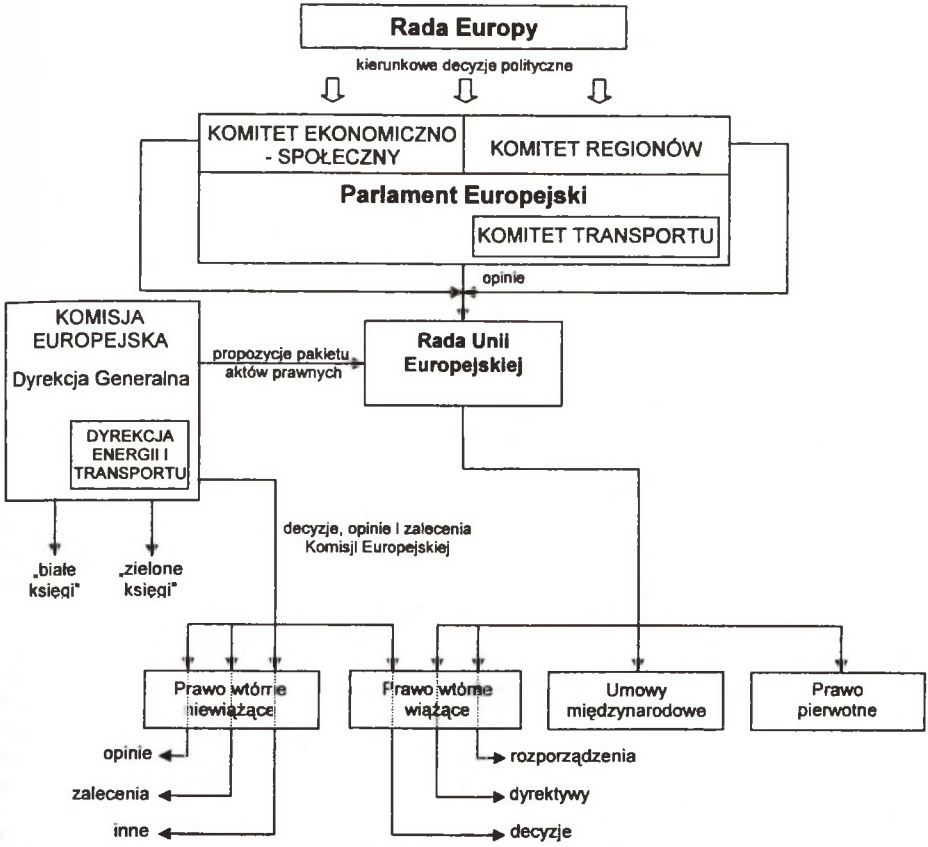
Trzecie czytanie: jeśli komitet pojednawczy zatwierdza wspólny projekt, Parlament i Rada dysponują okresem sześciu tygodni na uchwalenie aktu w trzecim czytaniu. Niezależnie od opinii Komisji na temat projektu kompromisu, wystarczy kwalifikowana większość głosów Rady (z wyjątkiem przypadku, gdy traktat wymaga dla tego aktu jednomyślności). Parlament wypowiada się absolutną większością wyrażonych głosów. Akt uznawany jest za uchwalony przez Parlament i Radę, co jest zresztą sprecyzowane w jego nazwie (na przykład będzie się mówić o rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady).

Kiedy procedura pojednawcza zawodzi, proponowany akt uznawany jest za nieuchwalony, a procedura zamykana. Niepowodzenie procedury pojednawczej ma zatem te same konsekwencje co odrzucenie wspólnego stanowiska przez Radę i Parlament w trzecim czytaniu. Te nowe dyspozycje usunęły możliwość, jaką dysponowała Rada przed Traktatem Amsterdamskim, uchwalenia wspólnego stanowiska, mimo niepowodzenia procedury pojednawczej, w którym to przypadku Parlament mógł się sprzeciwić przyjęciu aktu jedynie absolutną większością głosów.

Wprowadzenie procedury współdecydowania stanowi dla Parlamentu Europejskiego zarazem wyzwanie i szansę, bowiem zgodnie z tą procedurą PE posiada w zakresie sprawowania kontroli nad ustawodawstwem europejskim i przyjmowaniem go uprawnienia na równi z Radą UE. Procedura będzie mogła skutecznie funkcjonować jedynie wtedy, jeśli komitet pojednawczy osiągnie porozumienie, niemniej jednak jest ona zalążkiem fundamentalnej ewolucji stosunków między Parlamentem a Radą (te dwie instytucje po raz pierwszy stają na równi w procedurze legislacyjnej).

Procesy legislacyjne w Unii Europejskiej poprzedzone są zazwyczaj szeroką dyskusją, analizami i prognozami rozwoju, a ich wyniki Komisja Europejska publikuje w postaci „białych" i „zielonych" ksiąg (w sprawach transportu takie dokumenty przygotowuje DG TREN). Białe Księgi (White Papers) zawierają kierunki polityki transportowej i wyrażają stanowisko Komisji Europejskiej w tej mierze. Wkrótce po publikacji Białej Księgi Komisja

Europejska przedstawia propozycje konkretnych pakietów aktów prawnych będących konsekwencjami zaproponowanych rozwiązań, które po zatwierdzeniu przez Radę Ministrów Unii Europejskiej i Parlament Europejski stają się obowiązującymi wytycznymi. Zielone Księgi (Green Papers) inicjują dyskusję nad najważniejszymi problemami transportowymi Wspólnoty, jednakże bez sugestii co do ostatecznych rozwiązań, które powinny być przyjęte przez UE.



Rys. 6. Procesy legislacyjne w Unii Europejskiej w zakresie transportu
Fig. 6. Legislation processes in transport in European Union

Procesy legislacyjne inspiruje więc Komisja Europejska (rys.6) przedstawiając Radzie Unii Europejskiej odpowiednią propozycję aktu prawnego, który może być przez Radę UE uchwalony dopiero po uzyskaniu opinii Parlamentu Europejskiego, Komitetu Społeczno-Ekonomicznego oraz Komitetu Regionów (sprawy transportu w Parlamencie Europejskim znajdują się w gestii Komitetu Transportu). Prawo europejskie jest więc tworzone na kilku etapach, w trakcie których stanowiska obu instytucji klarują się i zbliżają. Procedura może trwać do tzw. trzeciego czytania w Parlamencie Europejskim, czyli obejmować trzykrotne rozpatrywanie ustawy zakończone głosowaniem na posiedzeniu plenarnym. Jeśli po drugim głosowaniu w Parlamencie wciąż nie ma porozumienia, dwie delegacje, Parlamentu i Rady,

dokładają wszelkich starań, aby w ramach komitetu pojednawczego usunąć rozbieżności. W pracach komitetu bierze udział również Komisja Europejska. Jeśli nie da się wypracować wspólnego projektu albo Parlament odrzuci kompromis, ustawa nie zostaje przyjęta. Jeśli jednak procedura pojednawcza zostanie zwieńczona wspólnym projektem – co ma miejsce w większości przypadków – Parlament Europejski przyjmuje ustawę w trzecim czytaniu.

Efektem końcowym procesów legislacyjnych są akty prawne Unii Europejskiej, które można podzielić na:

- prawo pierwotne, zawarte w traktatach założycielskich stanowiących podstawę prawną funkcjonowania Unii i jej organów (w tym także umowy akcesyjne nowych członków). Akty prawa pierwotnego to akty tworzące struktury UE, w związku z tym należy do nich zaliczyć: Traktat Paryski z dnia 18.04.1951 r., Traktat Rzymski z dnia 25.03.1957 r., Traktat o fuzji trzech wspólnot europejskich z dnia 08.04.1965 r., Jednolity Akt Europejski z lutego 1986 r., Układ z Schengen z dnia 12.06.1990 r., Układ z Mastricht z dnia 07.02. 1992 r., Traktat Amsterdamski z dnia 17.06.1997 r.,
- umowy międzynarodowe,
- prawo wtórne, stanowione przez organy i instytucje UE, takie jak:
  - rozporządzenia,
  - dyrektywy,
  - opinie,
  - zalecenia,
  - komunikaty,
  - uchwały Rady UE.

Rozporządzenie to akt wiążący o charakterze ogólnym, nadrzędny w stosunku do prawa państw członkowskich, który obowiązuje wszystkie państwa członkowskie w całości do bezpośredniego wykonania. Rozporządzenia są więc aktami prawnymi o podwójnym szczeblu uogólnienia, a więc są aktami o charakterze generalnym – jeśli chodzi o ich adresatów i abstrakcyjnymi – jeżeli chodzi o przedmiot ich zachowania. Skoro rozporządzenia mają charakter wiążący, to nie występuje w ustawodawstwie krajowym żaden mechanizm transformacji czy wprowadzający ich do wewnętrznego systemu prawnego. W razie zaistnienia sprzeczności w treści rozporządzeń UE z prawem krajowym poszczególnych członków powstaje skutek w postaci zmiany prawa państw do prawa zawartego w treści rozporządzenia. Rozporządzenia dzielą się na podstawowe oraz wykonawcze. Rozporządzenia stanowiące podstawowe wydaje Rada Europy i wydawane są na podstawie delegacji zawartej w prawie pierwotnym. Rozporządzenia wykonawcze wydawane przez Komisję UE mają swoje umocowanie w rozporządzeniach podstawowych, które stanowią dla nich przepisy delegujące. Rozporządzenia te mogą podlegać kontroli z punktu widzenia ich legalności. Legitymację czynną w tym zakresie mają państwa, osoby fizyczne i prawne państw UE. Kontrolą legalności zajmuje się Europejski Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich. Rozporządzenia podlegają publikacji w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich (Seria L).

Dyrektywa to akt wiążący dla państw, do których jest skierowany, ale tylko w zakresie celów, jakie mają zostać osiągnięte, bowiem głównym celem dyrektyw jest ujednolicenie prawa krajowego państw członkowskich i koordynacja w zakresie jego tworzenia. Dyrektywy mają podwójny charakter. Jedne z nich wiążą i mają charakter normatywny i są źródłami prawa, a drugie z nich nie mają tego charakteru i nie stanowią źródła prawa. Dyrektywy pochodzące od Rady UE albo dyrektywy wspólne wydawane przez Parlament Europejski i Radę UE są aktami normatywnymi. Mają one charakter wiążący. Ich adresatami są państwa członkowskie UE, a także osoby prawne (przedsiębiorstwa) działające na terenie UE. Wiążą one adresatów w zakresie celowości osiągnięcia określonych rezultatów

w określonych terminach. Adresaci tych norm mają prawo wyboru metody czy też formy realizacji założeń tychże dyrektyw. Adresaci dokonują odpowiedniej transformacji treści dyrektyw, według wewnętrznego porządku prawnego. Adresaci, którzy nie wykonują treści postanowień dyrektywy mogą być pozwani przez Komisję Europejską przed Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich. Dyrektywy zawierają także sankcje odszkodowawcze w razie wyrządzenia niewykonaniem treści dyrektywy osobom fizycznym szkody. Dyrektywy publikuje się w Dzienniku Urzędowym WE (Seria L). Komisja UE wydaje tzw. dyrektywy wykonawcze. Nie mają one charakteru normatywnego i nie są źródłem prawa powszechnie obowiązującego w UE.

Decyzja to odpowiednik aktu administracyjnego, nadrzędny w stosunku do prawa krajowego, w związku z czym nie wymaga stanowienia żadnych wewnętrznych krajowych przepisów dla nadania jej mocy wiążącej. Decyzje wydaje Rada UE. Może je także wydawać Komisja Europejska. Decyzja jest aktem indywidualnym podwójnie skonkretyzowanym, co do jego adresata i co do jego sposobu zachowania się. Decyzje są instrumentem służącym do wprowadzania w życie traktatów założycielskich, a więc prawa pierwotnego. Najczęściej decyzje te stosuje się do przedsiębiorstw w zakresie tzw. prawa kartelowego.

Opinie, zalecenia, komunikaty Komisji Europejskiej, **uchwały Rady** UE to akty bez mocy wiążącej, uchwalane przez główne organy UE, kierowane do państw członkowskich i podmiotów prawa krajowego. Zalecenia wydają Rada UE, Komisja Europejska, Parlament Europejski. Zalecenia w swojej treści nie mają charakteru wiążącego. Wyrażają one stanowiska lub opinie w danej sprawie. Mogą także zawierać propozycje, czy zalecenia określonego zachowania się. Zalecenia te wydawane są z urzędu. Opinie mają prawo wydawać: Rada UE, Komisja Europejska, Parlament Europejski oraz Komitet Ekonomiczno-Społeczny. Opinie wyrażają oceny i nie wiążą adresatów. Opinie wydawane są na wniosek określonego podmiotu.

Publikacja aktów prawnych UE następuje w Dziennikach Urzędowych, takich jak:

- Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich – seria L (legislation),
- Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich – seria C (communication),
- Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich – seria S (supplement).

Seria L DzUWE zawiera akty normatywne, a więc rozporządzenia, dyrektywy, decyzje i zalecenia. Seria C zawiera pozostałe informacje urzędowe, jak: propozycje aktów prawnych, interpelacje skierowane do Parlamentu Europejskiego i inne informacje urzędowe oraz załączniki i uzupełnienia.

Obowiązywanie aktu prawnego, a więc rozporządzeń, dyrektyw i decyzji, następuje dopiero z chwilą jego ogłoszenia, chyba że dany akt prawny zawiera przepisy określające datę jego wejścia w życie.

Pozostałe akty prawne nabierają mocy na podstawie tzw. notyfikacji i nie wymagają dla swej ważności opublikowania w dzienniku promulgacyjnym. Jeżeli akta nie zawierają przepisów określających daty wejścia ich w życie, vacatio legis trwa 20 dni od chwili jego ogłoszenia.

1. PODSUMOWANIE

W artykule przedstawiono modele podejmowania decyzji w dziedzinie Wspólnej Polityki Transportowej. Opisano procedury konsultacji, współpracy i współdecydowania występujące między organami ustawodawczymi Unii Europejskiej. Efektem tych procedur jest tzw. prawo wtórne stanowione przez organa i instytucje UE, takie jak rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, opinie.

Literatura

1. Biała Księga. W kierunku prawidłowego i efektywnego ustalania cen w transporcie, COM 95/691.
2. Biała Księga. Prawidłowe opłaty za użytkowanie infrastruktury, COM 98/466.
3. Biała Księga. Europejska Polityka Transportowa 2010; czas na podjęcie decyzji, COM 2001/370.
4. Borchardt K. D.: ABC prawa wspólnotowego. Publikacja przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce, Warszawa 1999.
5. Projekt traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg 2004.
6. Dyr T., Raczyński J. Kierunki europejskiej polityki transportowej. I Forum Transportu Publicznego. Rola samorządów województw i gmin w organizacji transportu publicznego. Wyd. Międzynarodowych Targów Łódzkich, Łódź wrzesień 2003.
7. Kuźnik G., Szczęsny S.: Źródła prawa Unii Europejskiej a Rzeczpospolitej Polskiej, w: Polska krajem Unii Europejskiej – problemy transformacji systemowej i regionalnej. WSEiA, Bytom 2003.

Abstract

The paper presents models of decision in the field of Joint Transport Policy. Consultation, co-operation and co-decision taking procedures existing within legislation bodies of European Union have been described. The result of these procedures is so called secondary law, proclaimed by UE bodies and institutions, such as descrees, directives, decisions and opinios.