

Stanisław KRAWIEC<sup>1</sup>

## MECHANIZMY KREACJI WSPÓLNEJ POLITYKI TRANSPORTOWEJ PO PRZYJĘCIU KONSTYTUCJI EUROPEJSKIEJ

**Streszczenie.** Projekt konstytucji Unii Europejskiej nadaje nową rangę Parlamentowi Europejskiemu. Kreacja wspólnej polityki transportowej Unii Europejskiej będzie po przyjęciu konstytucji podlegała dyskusji na forum Parlamentu Europejskiego. Pozwoli to na kształtowanie tej polityki także przez organy wybierane w głosowaniu powszechnym.

### MECHANISMS OF CREATING JOINT TRANSPORT POLICY AFTER INTRODUCTION OF EUROPEAN CONSTITUTION

**Summary.** European Union Constitution Project creates a new standing of European Parliament. Creation of joint transport policy of European Union will be discussed in European Parliament after constitution has been resolved. It will allow also other bodies, chosen in a common voting, to influence that policy.

#### 1. PROCEDURY LEGISLACYJNE WG PROJEKTU KONSTYTUCJI EUROPEJSKIEJ

Projekt traktatu ustanawiającego Konstytucję Europejską przygotowany przez Konwent Europejski w 2003 roku przewiduje nową konfigurację (art.18 do 31 części I projektu Konstytucji) głównych instytucji europejskich w procesie tworzenia prawa (rys.1).

Zgodnie z projektem Konstytucji, rami instytucjonalne obejmują Parlament Europejski, Radę Europejską, Radę Ministrów, Komisję Europejską i Trybunał Sprawiedliwości. Europejski Bank Centralny (EBC) odgrywa istotną rolę w polityce gospodarczej i pieniężnej Unii, natomiast Trybunał Obrachunkowy zapewnia kontrolę wpływów i wydatków Unii. Obok wymienionych instytucji istnieją dwa organy doradcze – Komitet Regionów i Komitet Ekonomiczno-Społeczny.

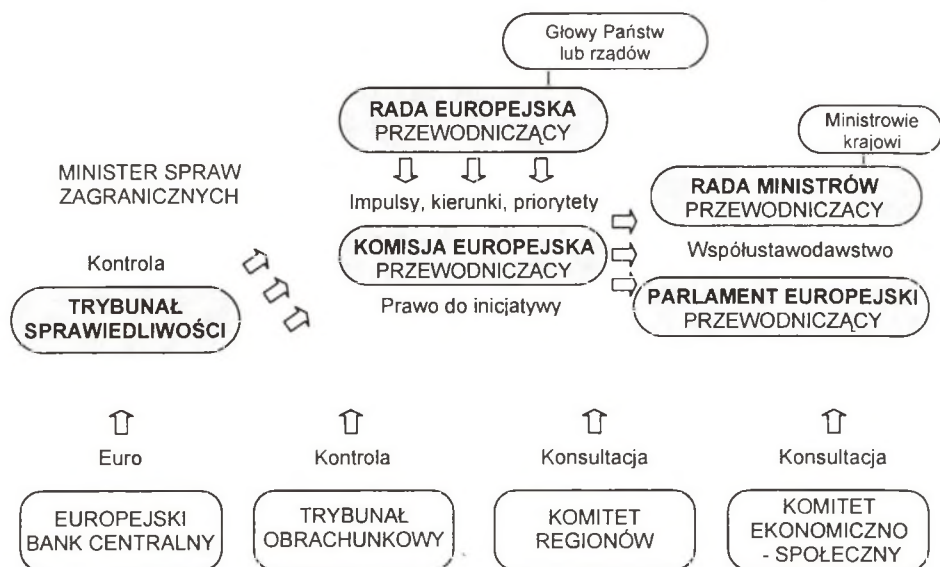
Parlament Europejski ma rolę współustawodawcy, stanowi władzę budżetową (obok Rady) i sprawuje funkcję politycznej kontroli Komisji. Projekt konstytucji wzmacnia władzę współustawodawczą Parlamentu Europejskiego rozszerzając zakres stosowania procedury zwanej procedurą kodecycji (lub współdecydowania), od tej pory nazywanej procedurą ustawodawczą, w ramach której Parlament współdecyduje wraz z Radą Ministrów.

Rada Europejska zobowiązana jest nadawać Unii impulsy polityczne konieczne do jej rozwoju. Nie posiada władzy ustawodawczej. Zwykle podejmuje decyzje zgodnie z zasadą konsensusu. Projekt konstytucji przewiduje, że Rada Europejska będzie zbierać się raz na kwartał. Projekt przewiduje również ustanowienie stanowiska Prezydenta Rady Europejskiej oraz Ministra Spraw Zagranicznych.

Rada Ministrów jest instytucją Unii, w której reprezentowane są rządy państw członkowskich. Rada wraz z Parlamentem Europejskim wykonuje zadania ustawodawcze i

<sup>1</sup> Wydział Transportu, Politechnika Śląska, ul. Krasińskiego 8, 40-019 Katowice

budżetowe. Rada Ministrów składa się z przedstawiciela powołanego przez każde państwo członkowskie na szczeblu ministerialnym.



Rys. 1. Instytucje europejskie

Fig. 1. European institutions

Komisja Europejska powinna reprezentować w całkowitej niezależności wspólny interes europejski wszystkich państw członkowskich Unii. W zakresie ustawodawczym Komisja proponuje ustawy, które następnie zostają przedłożone Parlamentowi Europejskiemu i Radzie do decyzji. Komisja zajmuje się planowaniem i wdrażaniem wspólnych polityk (np. wspólna polityka transportowa), jest wykonawcą budżetu oraz kieruje programami wspólnotowymi. W zakresie konkretnego wykonania polityk i programów wspólnotowych, Komisja w znacznej mierze opiera się na administracjach krajowych.

Komisja reprezentuje Unię na zewnątrz i czuwa nad prawidłowym stosowaniem postanowień traktatów i decyzji podjętych przez instytucje wspólnotowe, na przykład w dziedzinie konkurencji. Komisja odpowiada kolegialnie przed Parlamentem Europejskim.

Procedura ustawodawcza daje Parlamentowi Europejskiemu władzę współustawodawcy, równą władzy Rady Ministrów. Zgodnie z tą procedurą, proponowany przez Komisję akt prawny, po konsultacji zainteresowanych środowisk, jest przyjęty równoległe przez Parlament Europejski i przez Radę Ministrów. Upowszechnienie współdecydowania, które zgodnie z projektem konstytucji staje się zwyczajową procedurą ustawodawczą jest najlepszym przykładem podwójnej zasadności: państw (Rada) i narodów (Parlament Europejski). Tym niemniej w niektórych przypadkach stosowane będą specjalne ustawy, przyjęte przez samą Radę, lub rządziej, przez sam Parlament.

Zgodnie z projektem konstytucji (art.32-37) typologia aktów prawnych zostanie ograniczona do 6 instrumentów (aktualnie istnieje aż 36 takich instrumentów):

o USTAWY EUROPEJSKIE	AKTY USTAWODAWCZE	Propozycje Komisji przyjęte przez Parlament i Radę Ministrów
o EUROPEJSKIE USTAWY RAMOWE		
o ROZPORZĄDZENIA EUROPEJSKIE	AKTY NIEUSTAWODAWCZE	Komisja lub Rada Ministrów (rozporządzenia delegowane lub akty wykonawcze)
o DECYZJE EUROPEJSKIE		
o ZALECENIA	PUNKTY WIDZENIA	Komisja, Rada Ministrów, Bank Centralny, itp.
o OPINIE		

W projekcie ustalono hierarchię między poziomem legislacyjnym a poziomem wdrożenia aktów prawnych, tak jak we wszystkich krajowych systemach prawnych.

Ustawa będzie określać podstawowe rysy danego obszaru, natomiast zdefiniowanie aspektów bardziej technicznych będzie mogło zostać oddelegowane do Komisji, pod nadzorem dwóch współustawodawców.

Zgodnie z postanowieniami ogólnymi projektu konstytucji, akty prawne Unii definiowane są następująco (art.32, rozdz. I, tytuł V):

- Ustawa europejska jest aktem ustawodawczym o zasięgu ogólnym. Wiąże ona w całości i jest bezpośrednio stosowana we wszystkich państwach członkowskich.
- Europejska ustawa ramowa jest aktem ustawodawczym wiążącym państwa członkowskie, do których jest kierowana, w odniesieniu do zamierzonego rezultatu, pozostawiającym jednak organom krajowym całkowitą swobodę wyboru formy i środków do osiągnięcia tego rezultatu.
- Rozporządzenie europejskie jest aktem nieustawodawczym o zasięgu ogólnym mającym na celu wprowadzenie w życie aktów ustawodawczych i niektórych postanowień szczególnych konstytucji. Może ono wiązać w całości i być bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich albo wiązać państwa członkowskie, do których jest kierowane, w odniesieniu do zamierzonego rezultatu, pozostawiając jednak organom krajowym całkowitą swobodę wyboru formy i środków do osiągnięcia tego rezultatu.
- Decyzja europejska jest aktem nieustawodawczym wiążącym w całości. Decyzja, która wskazuje adresatów, wiąże tylko tych adresatów.
- Zalecenia i opinie wydawane przez instytucje nie mają mocy wiążącej.

## 2. ALGORYTM PROCEDURY USTAWODAWCZEJ W UNII EUROPEJSKIEJ

Ustawy europejskie i europejskie ustawy ramowe są uchwalane, na wniosek Komisji, wspólnie przez Parlament Europejski i Radę Ministrów, zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą określoną w artykule III-302 (jeżeli obie te instytucje nie mogą osiągnąć porozumienia w sprawie aktu, nie zostaje on uchwalony). W szczególnie określonych w artykule III-165 przypadkach, ustawy europejskie i europejskie ustawy ramowe mogą zostać uchwalone z inicjatywy grupy państw członkowskich. Artykuł III-302 określający zwykłą procedurę ustawodawczą można przedstawić w postaci algorytmu (rys.2).

Zdefiniowane w algorytmie terminy trzech miesięcy i sześciu tygodni są przedłużone najwyżej, odpowiednio: o miesiąc i o dwa tygodnie, z inicjatywy Parlamentu Europejskiego lub Rady Ministrów.

Jeżeli w przypadkach wyraźnie określonych w konstytucji ustawa lub ustawa ramowa jest poddana przy tej procedurze ustawodawczej z inicjatywy grupy państw członkowskich, na zalecenie Europejskiego Banku Centralnego, albo na żądanie Trybunału Sprawiedliwości lub Europejskiego Banku Inwestycyjnego Parlament Europejski i Rada Ministrów przekazują Komisji proponowany akt oraz swoje stanowiska w pierwszym i drugim czytaniu. Parlament Europejski i Rada Ministrów mogą żądać opinii Komisji w toku całej procedury, ale Komisja

może wydać opinię także z własnej inicjatywy. Może ona, jeżeli uzna to za niezbędne, uczestniczyć w obradach komitetu pojednawczego.

Ustawy europejskie i europejskie ustawy ramowe mogą upoważniać Komisję do przyjmowania rozporządzeń delegowanych (akt nieustawodawczy) w celu uzupełnienia lub zmiany niektórych mało istotnych elementów ustawy lub ustawy ramowej. Cele, treść, zakres upoważnienia oraz czas, na jaki je wydano, są wyraźnie określone w ustawach i ustawach ramowych. Upoważnienie nie może obejmować istotnych elementów danej dziedziny, bowiem są one zastrzeżone dla ustawy lub ustawy ramowej. Warunki stosowania, którym podlega upoważnienie, są wyraźnie określone w ustawach lub ustawach ramowych. Mogą one obejmować następujące możliwości:

- Parlament Europejski lub Rada Ministrów mogą zdecydować o odwołaniu upoważnienia;
- rozporządzenie delegowane może wejść w życie tylko wtedy, gdy Parlament Europejski lub Rada Ministrów nie wyraża sprzeciwu w terminie przewidzianym przez ustawę europejską lub europejską ustawę ramową (Parlament Europejski stanowi większością swoich członków, a Rada Ministrów większością kwalifikowaną).

Rada Ministrów i Komisja Europejska przyjmują akty nieustawodawcze, takie jak rozporządzenia europejskie i decyzje europejskie. Jeżeli konieczne są jednolite warunki wykonywania wiążących aktów Unii, akty te mogą powierzyć kompetencje wykonawcze Komisji lub – w należycie uzasadnionych przypadkach – Radzie Ministrów. Akty ustawodawcze Unii mają formę europejskich rozporządzeń wykonawczych lub europejskich decyzji wykonawczych.

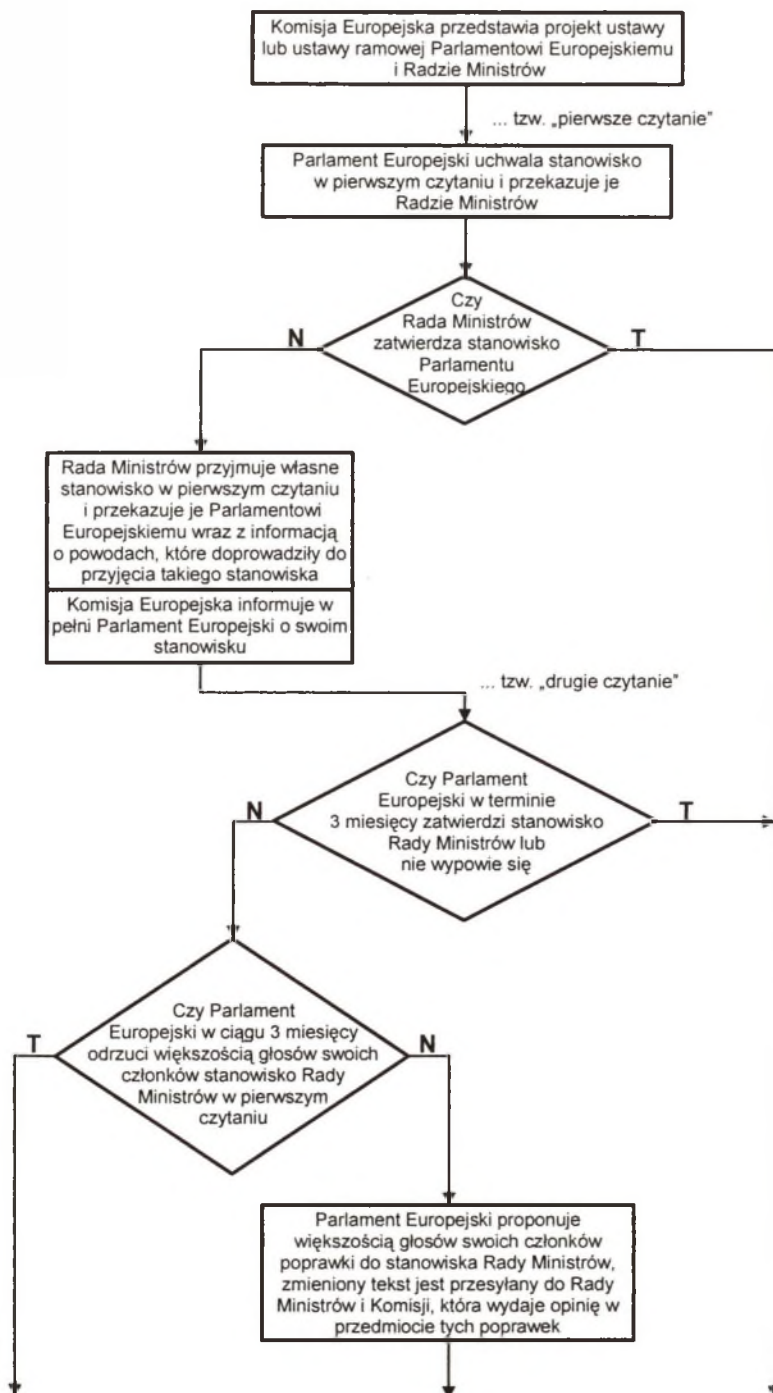
Projekt konstytucji wyjaśnia także kwestie związane z kompetencjami (art.11-14 projektu konstytucji), dokonując ich klasyfikacji i wymieniając je. Wskazuje, w jakich dziedzinach Unia Europejska może działać samodzielnie (kompetencje wyłączne), dziedziny, w których Unia może działać, ale działać mogą także same państwa członkowskie (kompetencje dzielone), oraz te, w których działania Unii są dodatkowe w stosunku do działań państw członkowskich (działania wspierające, koordynujące lub uzupełniające). Kompetencje wyłączne dotyczą m.in. reguł konkurencji. Kompetencje dzielone obejmują m.in. następujący zespół zagadnień: właściwe funkcjonowanie rynku wewnętrznego, transport i sieci transeuropejskie.

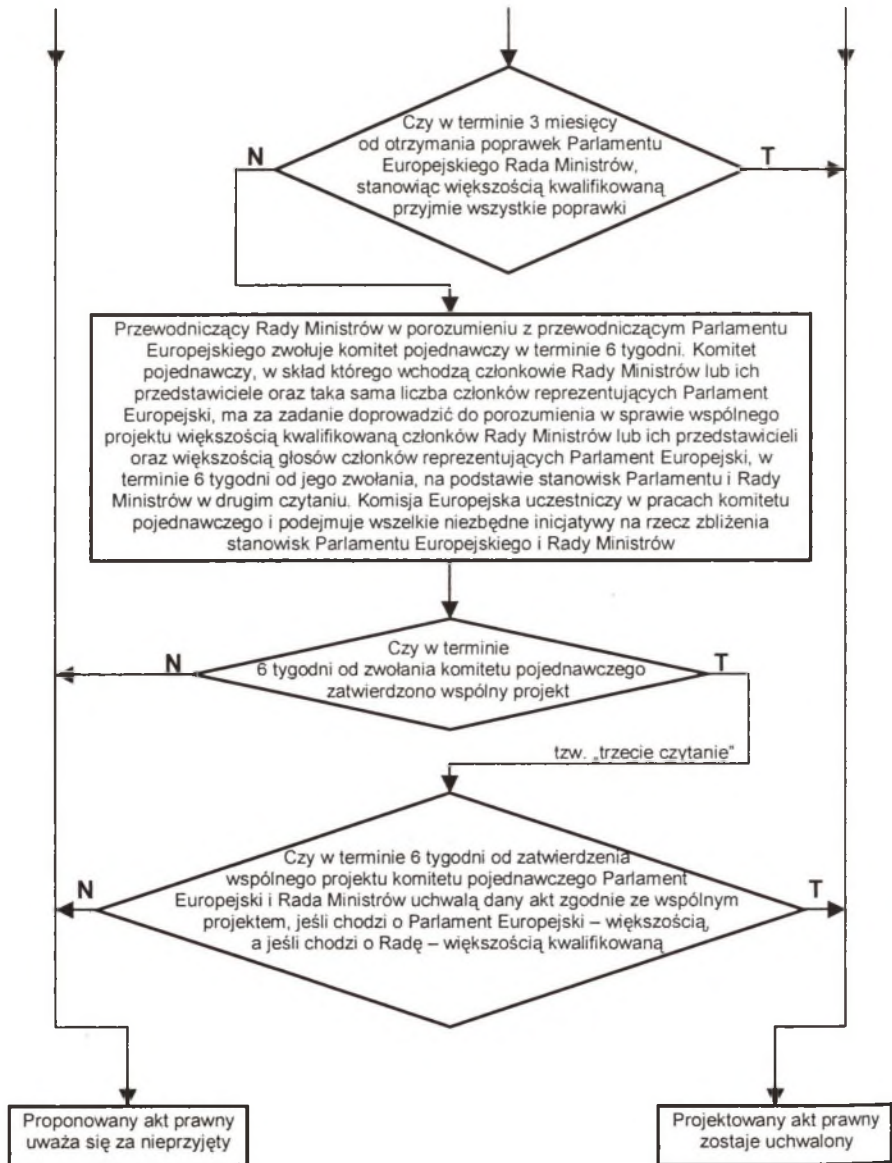
### 3. TRANSPORT W PROJEKCIE KONSTYTUCJI EUROPEJSKIEJ

Cele Konstytucji Unii Europejskiej, zdefiniowane w Projekcie Traktatu Ustanawiającego Konstytucję dla Europy, w odniesieniu do transportu zdefiniowane są w sekcji 7 rozdział III część III („Polityki i funkcjonowanie Unii”). Artykuł III-134 ustanawia, że ustawy europejskie i europejskie ustawy ramowe dotyczące transportu są uchwalane po konsultacji z Komitetem Regionów i Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i uwzględniają specyficzne aspekty transportu.

Ustawy europejskie lub europejskie ustawy ramowe zawierają mają:

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





Rys. 2. Algorytm zwykłej procedury ustawodawczej w Unii Europejskiej po uchwaleniu Konstytucji  
 Fig. 2. Algorithm of a common legislation procedure in European Union after Constitution has been resolved

Według artykułu III-135 do czasu uchwalenia ww. ustaw europejskich lub europejskich ustaw ramowych, z zastrzeżeniem jednomyślnego podjęcia przez Radę Ministrów decyzji europejskiej przynajmniej jedno państwo członkowskie nie może wydać mniej korzystnych – w ich bezpośrednim lub pośrednim skutku wobec

przewoźników z innych państw członkowskich – w porównaniu z przewoźnikami krajowymi, przepisów różnych regulujących tę materię na dzień 1 stycznia 1958 roku lub dla państw przystępujących, na dzień ich przystąpienia.

Artykuł III-136 definiuje, że zgodna z konstytucją jest pomoc, która odpowiada potrzebom koordynacji transportu lub stanowi zwrot za wykonanie pewnych świadczeń nierozzerwalnie związanych z pojęciem usługi publicznej. Artykuł III-137 sugeruje, że każdy środek w dziedzinie stawek i warunków transportu podjęty w ramach konstytucji powinien uwzględniać sytuację gospodarczą przewoźników.

W odniesieniu do transportu wewnątrz Unii artykuł III-138 zakazuje dyskryminacji polegającej na stosowaniu przez przewoźników względem tych samych towarów na tych samych połączeniach przewozowych różnych stawek i warunków transportu ze względu na państwo członkowskie pochodzenia lub przeznaczenia produktów przewożonych. Rada Ministrów przyjmuje, na wniosek Komisji, rozporządzenia europejskie lub decyzje europejskie zapewniające wykonanie tego zakazu, a Komisja z inicjatywy własnej lub na wniosek państwa członkowskiego bada przypadki dyskryminacji i po konsultacji z każdym zainteresowanym państwem członkowskim przyjmuje, w ramach rozporządzeń europejskich i decyzji europejskich niezbędne decyzje europejskie.

Zgodnie z artykułem III-139 zakazane jest narzucanie przez państwo członkowskie w zakresie transportu wykonywanego wewnątrz Unii stosowania stawek i warunków zawierających jakikolwiek element wsparcia lub ochrony jednego lub kilku przedsiębiorstw bądź poszczególnych gałęzi przemysłu, chyba że jest ono dozwolone przez Komisję w drodze decyzji europejskiej (zakaz ten nie ma zastosowania do taryf konkurencyjnych). Komisja z inicjatywy własnej lub na wniosek państwa członkowskiego bada stawki i warunki 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.

W celu zapewnienia spójności rynku UE artykuł III-140 określa, że 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 obniżać te koszty, ale Komisja może kierować do państw członkowskich zalecenia w celu zastosowania niniejszego artykułu.

Wyżej wymienione postanowienia sekcji mają zastosowanie do transportu kolejowego, drogowego i śródlądowego, ale ustawy europejskie lub europejskie ustawy ramowe mogą wprowadzać odpowiednie środki dla transportu morskiego i lotniczego.

Artykuły sekcji 8 rozdział III część III projektu traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (III-134 i III-135) dotyczą tworzenia i rozwoju sieci transeuropejskiej, m.in. w infrastrukturze transportu oraz określają techniki ich realizacji. Sekcja 5 rozdział III część III przedstawia reguły konkurencji w Unii Europejskiej, w tym szczególnie reguły mające zastosowanie do przedsiębiorstw oraz pomoc przyznaną przez państwa członkowskie, co ma wpływ na możliwości regulacyjne w sektorze transportu.

#### 4. PODSUMOWANIE

W artykule przedstawiono model zwykłej procedury ustawodawczej, która po przyjęciu Konstytucji UE będzie obowiązywać przy kształtowaniu prawa związanego ze Wspólną Polityką Transportową (WPT). Model osadzono w kontekście instytucji mogących taką politykę kreować, za szczególnym uwzględnieniem nowej roli Parlamentu Europejskiego.

## 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. Final report on estimating transport cost. High Level Group on Transport Infrastructure Charging, 1999.
5. Borchardt K. D.: ABC prawa wspólnotowego. Publikacja przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce, Warszawa 1999.
6. Projekt traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg 2004.
7. 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.
8. Leonard D.: Przewodnik po Unii Europejskiej, Wydawnictwo Studio Emka, Warszawa 2003.
9. Wahl P.: Polityka transportowa Unii Europejskiej. Materiały konferencji SiTKom Szczecin. „Szanse i zagrożenia dla polskiego transportu po wstąpieniu do Unii Europejskiej, Świnoujście kwiecień 2001.

## Abstract

The paper presents the model of common legislation procedure which after UE Constitution has been resolved will be in force when forming a law concerning Joint Transport Policy (WPT). The model has been placed within the institutions which would be able to create such a policy, especially taking into account a new role of European Parliament.