



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

# **Zapis stenograficzny** **(1718)**

Wspólne posiedzenie  
Komisji Spraw Unii Europejskiej (34.)  
oraz Komisji Skarbu Państwa  
i Infrastruktury (136.)  
w dniu 12 kwietnia 2005 r.

V kadencja

### Porządek obrad:

1. Realizacja projektu pilotażowego sprawdzającego funkcjonowanie mechanizmu wczesnego ostrzegania w sprawie stosowania zasady pomocniczości zawartej w traktacie konstytucyjnym na przykładzie trzeciego pakietu kolejowego, który obejmuje: wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady UE zmieniającej dyrektywę Rady 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei Wspólnoty (COM (2004) 139); komunikat Komisji Europejskiej „Dalsza integracja Europejskiego systemu kolejowego: trzeci pakiet kolejowy” (COM (2004) 140); wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady UE w sprawie certyfikowania załóg kolejowych kierujących lokomotywami i pociągami w sieci kolei Wspólnoty (COM (2004) 142); wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE w sprawie praw i obowiązków pasażerów w sieci kolei międzynarodowych (COM (2004) 143); wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE w sprawie odszkodowań w przypadkach niezgodności z kontraktowymi wymogami jakości usług kolejowych (COM (2004) 144).

*(Początek posiedzenia o godzinie 11 minut 05)*

*(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Komisji Spraw Unii Europejskiej Zygmunt Cybulski)*

**Przewodniczący Zygmunt Cybulski:**

Witam państwa w imieniu własnym i kolegi, przewodniczącego Komisji Skarbu Państwa i Infrastruktury, na wspólnym posiedzeniu obu komisji poświęconym sprawom projektu pilotażowego dotyczącego pakietu kolejowego. Szczególnie miło mi, że Ministerstwo Infrastruktury reprezentowane jest tutaj przez pana ministra Grzegorza Mędzę i panią dyrektor Małgorzatę Słojewską. Jako eksperci wystąpią dziś: pan profesor Michał Kulesza, którego witam; pan doktor Jan Borkowski, którego również serdecznie witam; pan doktor habilitowany Zbigniew Czachór – miło mi pana powitać; pani doktor Ewa Popławska – miło mi – i pan Piotr Świątecki, którego także witam dzisiaj jako eksperta.

Proszę państwa, sprawa jest niezwykle ważna, dla nas szczególnie istotna. Dzisiejszy termin, w którym musimy się na ten temat wypowiedzieć, jest ostateczny.

Teraz poproszę o zabranie głosu pana senatora Wittbrodta, który został przez prezydium komisji poproszony o to, by swoje uwagi na ten temat przedstawić i by, praktycznie rzecz biorąc, być jakby motorem dzisiejszej dyskusji, dzisiejszych rozważań.

Panie Senatorze, ma pan głos. Bardzo proszę o przystąpienie do sprawy.

Panie przewodniczący Suchański, czy pan ma jakieś uwagi do tego?

*(Senator Jerzy Suchański: Żadnych.)*

Żadnych, dziękuję.

Proszę bardzo.

**Senator Edmund Wittbrodt:**

Dziękuję bardzo.

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Dzisiaj na życzenia prezydencji, a właściwie COSAC, mamy przeprowadzić pewnego rodzaju ćwiczenie, ćwiczenie dotyczące sposobu funkcjonowania Unii Europejskiej, a w szczególności pewnego aspektu tego funkcjonowania, wiążącego się z zasadą pomocniczości czy subsydiarności. Mamy to przećwiczyć jeszcze w momencie, gdy nie obowiązują przepisy traktatu konstytucyjnego, czyli mamy to zrobić zgodnie z przepisami, które być może wejdą w życie w najbliższym czasie – w najbliższym czasie to znaczy pewnie za rok, kiedy traktat konstytucyjny zostanie

---

przyjęty przez wszystkie państwa – a do tego mamy się wypowiedzieć już co do konkretnego przykładu, przykładu trzeciego pakietu kolejowego.

Punktem wyjścia jest dla nas pisemna informacja, którą prawdopodobnie państwo otrzymaliście i w której jest mowa o tym, że prezydencja zwraca się do parlamentów narodowych z prośbą o uwzględnienie w raportach podanych tam kwestii. Tak więc my musimy dzisiaj te sprawy przedyskutować i zakończyć dyskusję po to, żeby 1 maja przekazać nasz raport. Prezydencja oczekuje, że w tym raporcie znajdą się nasze odpowiedzi na następujące kwestie, a są dwie grupy tych kwestii. Jedna związana jest generalnie z procedurami. Prezydencję czy też Unię Europejską interesuje to, jak przebiegała dyskusja nad tego rodzaju problemem, jakie komisje brały udział w badaniu tego trzeciego pakietu kolejowego, jakie funkcje te komisje pełniły, czyli chodzi tu w ogóle o procedowanie nad tego rodzaju aktami prawnymi w parlamentach narodowych, w komisjach, i o to, co te komisje robiły. Następnie jest pytanie, czy ten pakiet kolejowy został poddany dyskusji na zgromadzeniu parlamentarnym, w izbie, i czy Senat w ogóle będzie się do tego ustosunkowywał. Następnie: czy w rozpatrywaniu tego aktu brały również udział inne służby parlamentarne, a jeżeli tak, to jakie? Dalej: jak wyglądała cała procedura, jaki był przebieg tej procedury? Dalej jest kwestia rządu, tego, co rząd przygotowywał w tej sprawie i jakie informacje uzyskaliśmy od rządu. Następnie to, czy parlament konsultował się z parlamentami regionalnymi, oczywiście w sytuacji, kiedy taka możliwość konsultacji istnieje. Kolejna sprawa: czy w tych procedurach, w postępowaniu związanym z tym problemem brali udział przedstawiciele instytucji z zewnątrz, eksperci itd., a jeśli tak, to jak to przebiegało? Dalej: jak wygląda koordynacja prac, jeśli parlament danego państwa jest dwuizbowy, co się dzieje w relacjach pomiędzy izbami, czy w ogóle coś się dzieje, czy nie dzieje się nic? I wreszcie ostatnia kwestia proceduralna: czy procedura stosowana w wypadku tego projektu pilotażowego jest zgodna z tą procedurą, którą parlament polski zamierza stosować po wejściu w życie traktatu konstytucyjnego, a więc czy jesteśmy pod względem prawnym, legislacyjnym, przygotowani do tego, żeby w przyszłości, po wejściu w życie traktatu konstytucyjnego, rozstrzygać tego rodzaju kwestie i czy ten mechanizm jest dobry? Takie są kwestie związane z samą procedurą.

Ale oczywiście równie istotne jest to, jakie będą wyniki stosowania tej procedury, a więc jakie będą wnioski końcowe dotyczące trzeciego pakietu kolejowego: czy, zdaniem państwa, doszło do złamania zasady pomocniczości, czy proponowane w dyrektywach i w rozporządzeniach rozwiązania naruszają zasadę pomocniczości, czy też jej nie naruszają, a jeżeli naruszają, to będziemy musieli być w stanie przygotować uzasadnioną opinię o tej niezgodności i merytorycznie ją uargumentować. Jest też pytanie dotyczące przedstawionego przez Komisję Europejską uzasadnienia tych pakietów, nad którymi będziemy dyskutowali: czy jest ono wystarczające? Tak więc będziemy próbowali ocenić również to, co otrzymaliśmy z Komisji Europejskiej.

I wreszcie chodzi też o wskazanie innych problemów, które napotkamy w czasie dyskusji nad tym pakietem i w trakcie procedowania.

Czyli takie są oczekiwania prezydencji i na te mniej więcej kwestie mamy się wypowiedzieć.

Proszę państwa, jeżeli chodzi konkretnie o wczesne ostrzeżenie w kwestii naruszania zasady pomocniczości w europejskich projektach ustawodawczych, to zgodnie z proponowanymi rozwiązaniami parlamenty poszczególnych państw mają sześć tygo-

dni, by odpowiedzieć na przynajmniej część tych pytań, o których przed chwilą mówiłem. Tak więc między innymi z tego wynikają wyznaczone terminy. My 1 marca otrzymaliśmy te materiały, do 12 kwietnia powinniśmy mieć już gotową opinię, a już 1 maja powinniśmy przesłać ten raport. Wobec tego jest też pytanie, czy ten czas jest wystarczający, czy nie za wcześnie albo raczej nie za późno zaczęliśmy się tym zajmować i czy to poszło we właściwych kierunkach.

Jak już wcześniej mówiłem, pierwszą i podstawową płaszczyzną naszej dyskusji powinno być to, co dotyczy samej procedury parlamentarnej i tego, co dzieje się w polskim parlamencie, w Senacie, na styku z Sejmem, ekspertami i innymi komórkami pomocniczymi. Następnie jest kwestia zasady pomocniczości jako takiej – to jest druga płaszczyzna, o której powinniśmy rozmawiać. I wreszcie trzecia płaszczyzna, czyli sam pakiet – chodziłoby tu o to, czy to, co otrzymaliśmy i co proponuje się w ramach tego właśnie trzeciego pakietu kolejowego, narusza zasadę subsydiarności, czy też jej nie narusza.

A jeżeli przejdziemy do samego traktatu konstytucyjnego, który w przyszłości ma obowiązywać, i do protokołów w nim zawartych, to między innymi znajduje się tam protokół w sprawie stosowania zasady pomocniczości i proporcjonalności. Zgodnie z tym protokołem to komisja jest zobowiązana do prowadzenia szerokich konsultacji w zakresie projektowanych aktów ustawodawczych i do uwzględnienia w tych konsultacjach uwarunkowań regionalnych i uwarunkowań lokalnych.

Nie będę wyjaśniał, nie będę tłumaczył dokładnie, na czym polega zasada pomocniczości – będę prosił o wypowiedzi ekspertów co do poszczególnych kwestii – ale na pewno ogólnie można powiedzieć, że to jest tak, iż wszystko to...

*(Rozmowy na sali)*

*(Przewodniczący Zygmunt Cybulski: Bardzo proszę nie prowadzić rozmów telefonicznych.)*

...co jest możliwe do rozwiązania na najniższym szczeblu, tam właśnie powinno zostać rozwiązane. Dopiero wtedy, gdy nie jest to możliwe, przesuwa się to zadanie szczebel wyżej albo prosi się go o wsparcie. Czyli cały układ ma być takim układem, w którym cele osiągnane... To znaczy oprócz tego, że cele te mają być osiągnane, istotne jest jeszcze to, że mają one być osiągnane w sposób efektywny. Jest więc tam mowa o gospodarności, ale też o wykazaniu – kiedy jest to możliwe – tego, że takie rozwiązanie jest najlepsze, nawet za pomocą pewnych ilościowych wskaźników. Czyli trzeba dokonywać pewnych symulacji, analiz, obliczeń, które mają wykazać, że te proponowane rozwiązania są rozwiązaniami najlepszymi.

Jednakże nie ulega wątpliwości, że zasada pomocniczości ma też charakter polityczny, przynajmniej częściowo. Charakter polityczny oznacza, że nie zawsze uwzględniane byłyby tylko albo przede wszystkim argumenty ilościowe, wskaźniki oceny efektywności, ale również brane byłyby pod uwagę względy polityczne, to znaczy interesy poszczególnych państw itd. Być może przyjęcie takiej zasady spowodowałoby, że to wszystko byłoby jednak troszeczkę rozmyte. Tak więc tylko i wyłącznie za pomocą wskaźników ilościowych nie da się określić, czy w wypadku danego pakietu naruszono zasadę pomocniczości, czy też jej nie naruszono.

Zgodnie z traktatem każde państwo ma dwa głosy. Jeżeli ze strony państw członkowskich Unii Europejskiej będą sygnały, że dany pakiet narusza zasadę pomocniczości, a dokładniej jeśli 1/3 oddanych czy przekazanych głosów będzie wskazywała,

że do takiego naruszenia doszło, to wtedy ten projekt będzie musiał być ponownie przejrany i będzie potrzebna ponowna analiza. Jak powiedziałem, każde państwo ma dwa głosy i te dwa głosy należą do parlamentów – jeżeli parlament jest jednoizbowy, to ta jedna izba ma oba głosy, a jeżeli jest dwuizbowy, jak w przypadku Polski, to jeden głos ma Sejm, a drugi – Senat. I tak to się sumuje do całości.

Może tyle tytułem wstępu. Nie wiem, czy od razu przejdziemy dalej, czy może na tym byśmy poprzestali i na razie jeszcze nie przechodzili do tego trzeciego pakietu kolejowego, a omówili najpierw kwestie proceduralne i zasadę pomocniczości. Być może dobrze by było, gdybyśmy najpierw na ten temat się wypowiedzieli, podyskutowali, a potem przeszli... Może ja zapytam o państwa uwagi: czy w tej fazie państwo chcieliby się wypowiedzieć co do samych procedur i co do zasady pomocniczości?

**Przewodniczący Zygmunt Cybulski:**

Dziękuję, Panie Senatorze, za ten wstęp.

Po przejrzeniu materiałów, które dostaliśmy od naszych ekspertów, sądzę, że może eksperci już teraz zechcieliby zabrać głos co do kwestii samej pomocniczości. Jeśli tak, to bardzo proszę.

Proszę bardzo, zapraszam pana profesora.

Pan profesor Kulesza.

**Kierownik Zakładu Nauki Administracji  
w Instytucie Nauk Prawno-Administracyjnych  
na Wydziale Prawa i Administracji na Uniwersytecie Warszawskim  
Michał Kulesza:**

Ja chciałbym bardzo krótko powiedzieć o tak naprawdę tylko jednej sprawie, która wydaje mi się jednak bardzo ważna. Otóż w krajowym porządku prawnym zasadę pomocniczości rozumiemy tak, jak to przed chwilą pan senator krótko opisał. Bo też taka jest jej proveniencja – zasada pomocniczości od samego początku, zanim jeszcze stała się zasadą państwową, była przecież uwzględniana także w katolickiej nauce społecznej. Była ona fundamentem katolickiej nauki społecznej, razem z zasadą dobra wspólnego i solidaryzmu stanowiła podstawy nauki społecznej kościoła katolickiego. Tak widziana zasada pomocniczości polegała i polega na tym, że – mówiąc krótko – jednostka ludzka musi być dzielna, bo jedynie dzięki tej dzielności może zachować swoją wolność. A zatem państwo powinno powstrzymać się od narzucania jednostce niepotrzebnych restrykcji, obowiązków i działań, bo to, mówiąc krótko, ogranicza jej wolność, a przy tym i godność. Również różnego rodzaju wspólnoty pośredniczące, pomocnicze, nie powinny za bardzo ingerować w tę wolność i dzielność jednostki, a także rodziny jako podstawowej komórki społecznej, bo to odbiera im wolność. Ingerencja polegająca na pomaganiu, wspomaganiu – stąd idea państwa pomocniczego, bo tak naprawdę zasada pomocniczości nazywa się: zasada państwa pomocniczego – jest dopuszczalna wtedy, kiedy to jest potrzebne, czyli kiedy jednostka, rodzina, jakaś wspólnota pośrednicząca, na przykład firma, gmina czy parafia sama nie daje sobie rady.

Tak to wygląda, oczywiście w szalonym skrócie. Przepraszam za to uproszczenie, ale trzeba było króciutko o tym powiedzieć.

W takim mniej więcej znaczeniu zasada pomocniczości została przeniesiona do ustrojów państwowych. Zrobiła niebywałą, powiedziałbym, karierę cywilną, bo wcześniej, jeszcze w XIX wieku, słyszano o niej może jedynie w seminariach teologicznych i nigdzie więcej, a w XX wieku awansowała do elementu konstytucji państwowych – dziś pośrednio jest widoczna w konstytucji niemieckiej, portugalskiej, polskiej i kształtuje wewnętrzny ustrój państwa. I jest ona rozumiana właśnie tak, jak to przed chwilą zostało powiedziane: że jeżeli jakieś zadania publiczne nie muszą być plasowane na wyższych szczeblach struktury organizacyjnej państwa, to nie należy ich tam pchać. Bo po co? Należy pozostawić zajmowanie się swoimi sprawami wspólnotom na niższych szczeblach, a mówiąc po naszymu, chodzi oczywiście o samorzady lokalne, dopiero potem o samorząd regionalny, a dopiero na końcu o władzę państwową działającą w skali kraju i w interesie ogólnopaństwowym.

Jest jeszcze taki aspekt zasady pomocniczości, o którym mniej się mówi, a który dotyczy i gminy, i państwa. Chodzi tu o to, że właściwie jeżeli jakieś działanie może być zrealizowane przez samych ludzi, przez obywateli, przez rynek, to państwo niech się do tego nie zabiera, bo gdyby to zrobiło, to byłoby to też naruszenie zasady wolności i dzielności działania jednostki, wszystko jedno, czy w stosunkach społecznych, czy w gospodarczych. Czyli nie przejmujemy zadań – mówię o władzy publicznej, wszystko jedno, czy chodzi tu o gminę, czy o państwo – jeśli to nie jest konieczne, jeśli bez tego przejęcia rynek, życie społeczne dają sobie same radę. Mniej mówimy o tym również w Polsce. Zazwyczaj tę zasadę pomocniczości sprowadzamy tylko do rozłożenia kompetencji między szczeblami, ale potem, gdy już na przykład gmina ma określone kompetencje, to bronimy tego przed deregulacją, przed naciskami, by cokolwiek – wszystko jedno, co: gospodarkę odpadami albo transport zbiorowy – oddać w ręce prywatne. Wolimy zostawić to, zatrzymać przy sobie i przy pomocy jakiegoś przedsiębiorstwa komunalnego prowadzić. No, niemniej jednak ten wymiar zasady pomocniczości znany w kraju, jest on w Polsce coraz lepiej i coraz dogłębniej rozumiany, z trudem, ale wchodzi on w system prawny, ciężko, ale wchodzi w orzecznictwo również Trybunału Konstytucyjnego. I tak my to rozumiemy.

Trzeba jednak powiedzieć dość mocno: w przeciwieństwie do tego rozumienia, zasada pomocniczości w prawie Unii Europejskiej ma nieco inne znaczenie. Chodzi o to, że myślenie unijne jest myśleniem o celach i wartościach Unii, które zostały zawarte w traktacie. A więc tak naprawdę tu nie ma pytania o to, czy coś można by umieścić na szczeblu niższym, tak by to dalej jakoś sobie funkcjonowało, lepiej czy gorzej, ale jest raczej pytanie o to, co koniecznie trzeba uczynić w skali Unii Europejskiej, aby zagwarantować funkcjonowanie w tej skali danego rynku, danego zjawiska czy danej wolności. To jest zupełnie inne podejście niż nasze. Tu chodzi o to, co jest niezbędne, żeby Unia Europejska funkcjonowała, co koniecznie należy w tym celu zrobić – choć nie za dużo, nic ponadto, co trzeba. Niemniej jednak w Unii stawia się pytanie odwrotne niż u nas. I tu nie chodzi o ochronę, o zagadnienie ochrony suwerenności państw członkowskich w systemie Unii, ale o realizację celów wspólnot – to jest zupełnie inaczej postawiona sprawa, zupełnie inaczej.

Ja wyrażam pogląd, że nie sposób tej europejskiej zasady pomocniczości rozważać bez przykładania każdego szczegółowego zagadnienia, o którym przychodzi mówić – a dzisiaj państwo rozmawiają o kolejach – do celów, do wolności, do zasad swobody przepływu kapitału, towarów, osób itd. W skali Unii tak są budowane pytania o pomocniczość. A więc kiedy Bruksela pyta o zasadę pomocniczości, to ma na uwa-

dze właśnie takie podejście, mianowicie: czy uczyniono wszystko, co konieczne – ale też nic ponadto, co konieczne – by zapewnić realizację idei i wartości wspólnoty zapisanych w traktatach, w prawie pierwotnym.

Na koniec dodam jeszcze to, o czym mówił już także pan senator, to znaczy że ta zasada i wszystko, co jest z nią związane, jest oczywiście w traktacie konstytucyjnym, w przyszłej konstytucji, opisana znacznie dokładniej aniżeli dotychczas, rozwinięto tam również takie aspekty po trosze proceduralne. No ale to jest moment przełomowy.

Tyle chciałem powiedzieć. Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący Zygmunt Cybulski:**

Dziękuję, Panie Profesorze.

Proszę bardzo, pan przewodniczący Suchański.

**Senator Jerzy Suchański:**

Dziękuję bardzo.

Ja rozumiem, że w dniu dzisiejszym stoimy wobec tematu projektu pilotażowego, i choć nie ma jeszcze konstytucji europejskiej, to będziemy musieli jakby przeciwyczyć tę sprawę na konkretnych, rzeczywistych problemach, zapisach, rozporządzeniach. Ale chociaż jesteśmy członkiem Unii Europejskiej, to musimy zdać sobie przede wszystkim sprawę z tego, czy dane rozwiązanie z punktu widzenia Polski, z punktu widzenia naszych skutków finansowych, ekonomicznych, gospodarczych, będzie leżało w naszym interesie, i to zarówno dziś, jak i jutro. Oczywiście musimy pamiętać o tym, że jesteśmy jedną rodziną europejską, ale patrzmy na to, co mogłoby się w Polsce zdarzyć, jeżeli w dniu dzisiejszym ot tak sobie to poćwiczymy i powiemy z takim hurraoptymizmem: dobra, zgadzamy się. Myślmy o tym, czy skutki tego za parę lat nie będą takie, że ileś przewozów kolejowych, pasażerskich i towarowych, wypadnie z obiegu, a jeżeli tak się stanie, to jakie to będą przewozy. Są już pewne nasze szacunki co do tego i przewidywania, czy jesteśmy w stanie jakoś w tej konkurencji się znaleźć.

Z drugiej strony musimy pamiętać o tym, że jesteśmy jedną, wspólną rodziną w Unii Europejskiej i ten cel ogólny, o którym tutaj była mowa, musi nam wszystkim przyświecać.

Niemniej jednak z tego, co wiem, i jak trochę orientuję się w innych sektorach gospodarki, poza kolejnictwem, to na takie, a nie inne zapisy tworzone w Brukseli mają bardzo poważny wpływ różnego rodzaju korporacje, różnego rodzaju koncerny, które widzą w tym również element walki w zakresie wchodzenia na nowe rynki, zdobywania rynków dla swoich usług czy też dla zbytu.

Dlatego bardzo by mnie interesowało to, jak z punktu widzenia Ministerstwa Infrastruktury oraz spółka PKP SA, występująca w imieniu spółek, których ta sprawa bezpośrednio dotknie, ocenia potencjalne zagrożenia. Chodzi o to, abyśmy mogli mówić tu także o tych zagrożeniach, bo to jest chyba najważniejsza sprawa, obok tego, w jaki sposób mamy się tu pod względem prawnym zachować, co dalej z tym fantem zrobić. Dziękuję.



**Przewodniczący Zygmunt Cybulski:**

Dziękuję panu.  
Bardzo proszę.

**Senator Edmund Wittbrodt:**

Ja tylko ad vocem. Ja chciałbym, żebyśmy podzielili jak gdyby temat czy problem i żebyśmy nie dyskutowali w tej chwili o szczegółach, o tym, jak to się ma do trzeciego pakietu kolejowego, bo o tym byśmy dyskutowali później. Chciałbym, żebyśmy najpierw, w tej chwili, podyskutowali o tych kwestiach proceduralnych, o których mówiłem, na przykład jakie komisje brały udział w badaniu pakietu, czy cała izba się wypowiadała, jak wyglądała współpraca z Senatem, Sejmem, ekspertami. Czyli jak gdyby od tej strony przedstawioną opinię chciałbym usłyszeć.

A w odniesieniu do tego, co mówił pan profesor Kulesza, to chciałbym powiedzieć, że my tutaj mamy rozstrzygnąć to, co się dzieje pomiędzy Unią i państwem członkowskim, bo w zasadzie tylko ten fragment jest tutaj brany pod uwagę, nie schodzi się niżej, nie schodzi się do poziomu jednostki. Sprawa dotyczy tych obszarów funkcjonowania społeczeństw unijnych, w których kompetencje są wspólne, ale i dzielone, to znaczy za część odpowiada instytucja unijna, a za część państwo, i wtedy wchodzi w grę dyrektywy, rozporządzenia.

Sam się zastanawiałem, Panie Profesorze, czy może być tak, że z punktu widzenia różnych państw unijnych ta granica, od której potrzebne jest wsparcie podmiotu ze szczebla wyższego, unijnego, może przedstawiać się różnie i że to może być różnie widziane przez różne państwa. I to jest jeden problem.

A drugi problem wiąże się z tym, że mówi się tu o tym, by uzasadnić określony podział czy stosowanie zasady pomocniczości za pomocą pewnych wskaźników ilościowych. Czyli to musi się dać wymierzyć i obliczyć, aby wykazać, że to jest najlepsze, najbardziej efektywne rozwiązanie.

**Przewodniczący Zygmunt Cybulski:**

Dziękuję.  
Pan senator Matusiak prosił o głos.

**Senator Ryszard Matusiak:**

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Pan senator Wittbrodt właściwie uprzedził mnie z jednym pytaniem, bo chciałem zapytać, jakie komisje uczestniczyły w tych pracach, jak to było ustalone, na jakich zasadach działało.

Ale odniosę się do innej sprawy. W materiale, który został mi dostarczony i z którym się zapoznałem, jest taka bardzo ciekawa uwaga dotycząca funkcjonowania Parlamentu Europejskiego, jego znaczenia i znaczenia urzędników unijnych. W związku z tym, co poruszył pan profesor Kulesza, proszę zważyć, że się zaczynają spory, kto jest ważniejszy, czy urzędnicy unijni, czy Parlament Europejski, jakie są jego kompetencje, zadania, jaka jest jego rola. I ja po zapoznaniu się z tymi materiałami mam wąt-

pliwości, kto jest dla kogo i dla kogo to wszystko funkcjonuje. To taka uwaga w związku z tym, co pan profesor powiedział na temat jednostek i tego, jak te jednostki mają funkcjonować. To jest jedna sprawa.

Ale sprawa najważniejsza to te pakiety dotyczące PKP. Dla mnie z tych materiałów nie wynika w jasno, w jaki sposób zostały przyjęte te przedstawione nam metody, nad którymi mamy pracować i które mamy oceniać. Niestety, one są dla mnie niejasne. Niejasna jest jeszcze metodologia, to, w jaki sposób to funkcjonuje w innych krajach unijnych i jak to jest w ogóle ujęte. Tego – muszę to z przykrością powiedzieć – w tych materiałach nie ma, nie wynika z nich tyle, żebym ja wiedział, czy podobny pogląd co do tej materii jest w Niemczech, jak ich interesy będą chronione, jak będą chronione interesy Francji, w której koleje są bardzo silne i bardzo mocno rozbudowane, jak to będzie w wypadku innych jeszcze krajów.

Tak więc mam tu duże wątpliwości, ale będę się jeszcze nimi dzielił podczas dalszych prac. Dziękuję.

**Przewodniczący Zygmunt Cybulski:**

Dziękuję, Panie Senatorze.  
Pan senator Plewa, proszę.

**Senator Sergiusz Plewa:**

Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący.

Pan senator Matusiak zabrał mi trochę tematów, chciałbym więc zwrócić uwagę na jeden problem. I co do tego też chyba będziemy zgodni z panem senatorem Matusiakiem. Otóż zasada pomocniczości, o której mówił pan profesor Kulesza, jest absolutnie logiczna, absolutnie słuszna – bo na dolnych szczeblach, w samorządach lepiej wiedzą, co na ich terenie jest potrzebne – tylko że nigdzie w materiałach nie znalazłem odpowiedzi na to, dzięki jakim środkom ma to być realizowane, co samorząd czy jego pomocnik i od kogo otrzyma. A to jest sprawa niezmiernie ważna, bo obecnie, ustanawiając prawo w Sejmie i poprawiając te ustawy sejmowe w Senacie, wiele problemów spychamy na samorządy, ale nie dajemy im dostatecznych środków na realizację tych zadań.

Bardzo bym prosił pana profesora o ustosunkowanie się – jeżeli pan przewodniczący pozwoli – do tego tematu. Dziękuję.

**Przewodniczący Zygmunt Cybulski:**

Dziękuję, Panie Senatorze.  
Pan doktor Jan Borkowski z Uniwersytetu Warszawskiego. Proszę bardzo.

**Adiunkt w Sekcji Badań i Szkoleń  
Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego  
Jan Borkowski:**

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Decyzja o sposobie procedowania należy oczywiście do państwa senatorów, ale ja chciałbym nawiązać do uwag pana senatora Wittbrodta, ponieważ uważam, że na początek warto by było zdecydować o tym, jaka to będzie procedura, na tyle, by ona mogła być powtarzana w przyszłości. Bo nie ma powodu, żeby Senat dziś procedował w taki sposób, którego później nie da się zastosować, nie da się go powtórzyć w wypadku kolejnych pakietów aktów prawnych czy kolejnych aktów prawnych.

W obecnej sytuacji trzeba skonstatować, że zasada subsydiarności nie budzi chyba żadnych wątpliwości – jej przestrzeganie jest w interesie Polski, a także w istocie jest w interesie Unii Europejskiej, bo nadmiar kompetencji przekazywanych na szczebel wspólnotowy wcale nie służy Unii Europejskiej. Skoro się z tym zgadzamy, to dodajmy jeszcze, że obecne umocowanie zasady subsydiarności w prawie Unii Europejskiej, w prawie wspólnotowym, jest dostatecznie duże, nawet jeśli pominiemy traktat konstytucyjny. Choć oczywiście traktat konstytucyjny zawiera nowe sformułowania dotyczące tej zasady i można z nich korzystać w uzasadnianiu i analizie poszczególnych aktów prawnych.

Przechodzę teraz do kwestii tej procedury. Otóż w powtarzalności procedury chodzi o to, żeby ta procedura była na tyle sprawna i na tyle niekosztowna, by można ją było realizować wręcz w każdym tygodniu. Bowiem powinna być ona stosowana tyle razy, ilekroć mamy do czynienia ze wspólnotowym aktem prawnym, który wymaga rozpatrzenia, uwzględnienia tego aspektu.

Wydaje się – a wzorem mogą być tu relacje między instytucjami, między organami Unii Europejskiej – że kluczowa jest w tym wypadku opinia rządu, bo tak jak Komisja Europejska przedkłada projekty aktów prawnych Radzie Unii Europejskiej i są one uzasadnione, tak rząd powinien przedstawić opinię w sprawie aktu prawnego, który będzie przedmiotem procedowania w Senacie, a wtedy Senat, a w szczególności komisje senackie, mogą odnosić się do opinii rządu. To jest porządek, który gwarantuje profesjonalne przygotowanie opinii przez rząd. To, w jakim stopniu rząd skorzysta z pomocy ekspertów, instytucji działających w danej dziedzinie, to jest sprawa rządu. Ale rola parlamentu jest wówczas znacznie łatwiejsza, ponieważ parlament może się wtedy odnieść do konkretnego stanowiska, które zostanie także przekazane na poziom Unii Europejskiej. W interesie rządu, nie tylko Senatu, leży to, by te opinie były zbieżne, a więc w zasadzie byłoby dobrze, gdyby opinia rządu, która zostanie przekazana na poziom Unii Europejskiej niezależnie od stanowiska Senatu w danej sprawie, była taka jak opinia Senatu, dlatego że te opinie prędzej czy później się spotkają i jeżeli te stanowiska będą zbieżne, to wówczas skuteczność propozycji ewentualnych zmian w projekcie danego wspólnotowego aktu prawnego będzie większa. Zatem chciałbym podkreślić, że najlepiej by było, gdyby każdorazowo Senat czy też komisje Senatu odnosiły się do opinii rządu.

Następna kwestia to relacje między rządem a izbami parlamentu. W świetle aktualnego prawa na poziomie Unii Europejskiej obie izby polskiego parlamentu są traktowane jednakowo, a więc opinia Senatu i opinia Sejmu będą traktowane jednakowo – każda z izb ma jeden głos. Ale w związku z tym trzeba zwrócić uwagę na pewien niedostatek istniejący w obecnym porządku w Polsce, mianowicie na problem relacji Sejmu i rządu oraz relacji Senatu i rządu w opiniowaniu prawa wspólnotowego. Wydaje się, że jest to kolejna okazja, żeby powiedzieć, iż pozycje Sejmu i Senatu w tej kwestii powinny być jednakowe, takie same. Nie może być tak... Oczywiście, z punktu widzenia rządu pozycja Sejmu jest szczególna, ponieważ to Sejm powołuje rząd itd., ale

w kontekście opiniowania prawa wspólnotowego pozycje obu izb powinny być jednokowe. I takie uzupełnienie powinno zostać dokonane w ustawie określającej relacje między rządem oraz Sejmem i Senatem, jeżeli chcemy, żeby Senat miał ten sam zasób informacji i tę samą efektywność w opiniowaniu aktów prawnych.

I to może na tym etapie byłoby wszystko, co chciałem powiedzieć. Teraz istotne jest, aby przesądzić o tym, że Senat ma nie mniejszy niż Sejm dostęp do informacji rządu, co znaczy, że rząd przedkłada tutaj wszystkie dokumenty w takim samym zakresie, jak to robi w wypadku Sejmu.

Pozostaje kwestia, w jakim stopniu może być wykorzystany potencjał stanowiony przez siły Sejmu i siły Senatu, a więc na ile współpracę Sejmu i Senatu w tej sprawie można uregulować, by osiągnąć jeszcze większą efektywność. I to też zasługuje na rozważenie. Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący Zygmunt Cybulski:**

Dziękuję, Panie Doktorze.

Bardzo proszę, czy jeszcze ktoś w tej sprawie?

Proszę bardzo, pani doktor Popławska.

**Członek Zespołu Prawa Publicznego i Badań Europejskich  
w Instytucie Nauk Prawnych w Polskiej Akademii Nauk  
Ewa Popławska:**

Ja pozwolę sobie na wypowiedź ad vocem. Otóż chciałabym zwrócić uwagę na szczególny wątek, który pojawił się w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia bieżącego roku dotyczącym sprawy zgodności z konstytucją ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w zakresie spraw związanych z członkostwem w Unii Europejskiej i nierówności w traktowaniu obu izb polskiego parlamentu w tej ustawie. Otóż Trybunał Konstytucyjny nie tylko wskazał na to, iż należy tę ustawę zmienić w celu zrównania pozycji obu izb polskiego parlamentu w zakresie opiniowania propozycji aktów prawa wspólnotowego i w celu ujednoczenia obowiązków rządu w stosunku do obu tych izb, ale także podniósł taką kwestię, iż niezależnie od momentu przyjęcia nowelizacji owej ustawy należy właściwie niezwłocznie rozpocząć praktykę odpowiedniego, równoważnego traktowania obu izb przez Radę Ministrów w zakresie przekazywania im informacji i uwzględniania ich opinii w procesie prawodawstwa europejskiego.

Może jeszcze króciutka uwaga pod wpływem refleksji przedstawionej przez pana senatora. Mianowicie pan senator jest zainteresowany praktykami parlamentarnymi dotyczącymi oceniania projektów aktów wspólnotowych stosowanymi na przykład w parlamentach Francji i Republiki Federalnej Niemiec. Rzeczywiście, korzystając z tego można by wypracować własne praktyki, posłużyć się interesującymi przykładami, tak by można było stosować to w polskiej praktyce parlamentarnej.

Mnie się wydaje, że aby ten proces oceniania zgodności projektów aktów wspólnotowych z zasadą pomocniczości przebiegał dobrze w każdej izbie parlamentarnej państwa członkowskiego, ważne jest to, aby to nie były procedury obce normalnej procedurze parlamentarnej. A więc wydaje mi się, że punktem wyjścia powinny być przede wszystkim ustalone praktyki, zasady postępowania przyjęte już w izbach

krajowych i to do nich powinny zostać po prostu zaadaptowane te kwestie specyficzne, dotyczące oceny projektów aktów prawa wspólnotowego.

Chciałabym więc podkreślić celowość przeprowadzenia tego projektu pilotażowego, z którym w tej chwili mamy do czynienia, bo efektem tych prac ma być także właśnie porównanie tychże praktyk krajowych, ma być przepływ informacji, przepływ takich inspiracji pomiędzy parlamentami państw członkowskich. Koordynatorem jest tu konferencja COSAC, czyli konferencja organów wyspecjalizowanych w sprawach wspólnotowych. Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący Zygmunt Cybulski:**

Dziękuję Pani Doktor.

Pan doktor habilitowany Zbigniew Czachór, proszę bardzo.

**Kierownik Pracowni Badań nad Integracją Europejską  
w Instytucie Nauk Politycznych i Dziennikarstwa  
na Wydziale Nauk Społecznych  
na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu  
Zbigniew Czachór:**

Dziękuję bardzo.

Szanowni Państwo, chciałbym – podsumowując może tę krótką, mam nadzieję, rundę ekspercką – odnieść się do kilku ważnych kwestii.

Otóż rozpocznę może od takiego stwierdzenia, że szanowni państwo zostali – użyję tu takiego bardzo prostego określenia – wrzuceni na bardzo głęboką wodę, dlatego że my mówimy tu o projekcie pilotażowym dotyczącym tak naprawdę postanowień traktatu konstytucyjnego. I proszę zwrócić uwagę, że kwestia badania unijnych aktów prawnych pod względem subsydiarności i proporcjonalności jest już dzisiaj wymogiem traktatowym i unijnym. W związku z tym tu się pojawia moje pierwsze pytanie: jak dzisiaj w parlamencie polskim wygląda zastosowanie protokołu, traktatu amsterdamskiego w związku właśnie z subsydiarnością i proporcjonalnością? To jest punkt numer jeden. Bo moglibyśmy na tym się wzorować i moglibyśmy na tej podstawie rozwijać procedurę dotyczącą nowego traktatu. Powtarzam: to jest punkt numer jeden. Ja, analizując w swojej ekspertyzie to, co w tej chwili w Polsce w procedurach jest umieszczone – patrz: regulaminy Sejmu i Senatu, ustawa o współpracy rządu i parlamentu – nie bardzo znalazłem odpowiedź na to pytanie. W związku z tym potwierdzam raz jeszcze, że rzeczywiście zostaliście państwo wrzuceni na bardzo, bardzo głęboką wodę i my – mam nadzieję, że to się stanie również przy naszym udziale – zrobimy wszystko, żeby i COSAC, i Komisji Europejskiej, i innym instytucjom unijnym udowodnić, że jesteście w stanie sobie z tym poradzić. To jest punkt numer jeden.

Druga kwestia jest taka, że rzeczywiście państwa sytuacja jest utrudniona także w związku z tym, że w tej chwili – tu też użyję takiego trywialnego określenia – macie państwo obowiązek przeciwstawić postanowienia protokołu dotyczące subsydiarności i proporcjonalności w nowym traktacie w sytuacji, gdy cały czas obowiązuje ta sama ustawa o współpracy rządu i parlamentu w sprawach integracji. A nie ulega wątpliwości, że ta ustawa będzie musiała być zmieniona ze względu na ten protokół. W związku z tym rzeczywiście to, co robimy, jest pewnym eksperymentem i, jak sądzę, pewnym pretekstem

dla komisji, dla COSAC do odpowiedzenia sobie na pytanie, co do tej pory w Polsce i w innych krajach unijnych, także tych tak zwanej starej Unii, w tym zakresie się działo.

I trzeci punkt, który wydaje mi się bardzo istotny. Otóż ja w swojej ekspertyzie starałem się po kolei bardzo precyzyjnie i zasadniczo opisywać definicje, definicje subsydiarności. I odchodzę już daleko od spraw natury, powiedziałbym, systemowej, ogólnej, a przechodzę do samej Unii Europejskiej. Otóż i Parlament Europejski, i Komisja w wystarczający sposób opisały zastosowanie tej zasady. Proszę zwrócić uwagę na to, że w traktacie wyraźnie mówi się, iż subsydiarność stosujemy do kompetencji niewyłącznych, to znaczy do tych kompetencji, które są dzielone pomiędzy państwa członkowskie a Unię Europejską. Dla wyjaśnienia: w zasadzie w zakresie kompetencji wyłącznych pozostają cały czas unia celna, Wspólna Polityka Handlowa, głównie te przypisane, a pozostałe – nie mówię już o ochronie biologicznej zasobów morza, bo to są takie wyjątkowe sytuacje – są dzielone. I w tym zakresie Komisja Europejska jako ten główny organ inicjujący decyduje w sprawie podjęcia jakiegoś aktu prawnego.

I proszę zwrócić uwagę... Myślę, że odniosę się już do tego pakietu kolejowego. Analizowałem go bardzo szczegółowo. Wprowadzić założyłem, że ja, przepraszam bardzo, na kolejnictwie do końca się nie znam, ale sprawdzałem te propozycje z punktu widzenia procedury. I tam oczywiście znajdujecie państwo odpowiedź ze strony Komisji Europejskiej na to pytanie, czasami nawet lakoniczną odpowiedź, bardzo króciutką, co do zastosowania zasady subsydiarności. Otóż Komisja przesądza, że te rozwiązania prawne mieszczą się w kompetencjach przypisanych Unii, Wspólnocie, i tym samym jakby zobowiązuje państwa członkowskie do ich implementacji bezpośredniej czy pośredniej, patrz: dyrektywy, rozporządzenia. I my musimy jakby od samego początku się przygotować do tego, że główny sposób oceny, ten pierwszy etap naszej oceny dotyczy tego, czy Komisja postąpiła prawidłowo. To jest pierwsze pytanie dla państwa komisji: czy to, co Komisja zaproponowała, mieści się tak naprawdę w kompetencji traktatowej, czy w ogóle można było się tym zajmować? Dzisiaj Komisja odpowiada nam wprost: tak, mogłam się tym zajmować, ale to my musimy to rozstrzygać.

Druga ważna kwestia, która także wydaje mi się bardzo istotna, to to, że w traktacie konstytucyjnym w niebywały sposób w porównaniu z sytuacją obecną rosną państwa kompetencje. I rzeczywiście, jeżeli ten traktat konstytucyjny, a uważam, że jego rozwiązania są najlepsze z możliwych, legitymizuje rolę Senatu – przy czym mówimy tu też o komisji senackiej – bo wyraźnie mówi się, że w parlamentach dwuizbowych liczy się głos każdej izby, to tego nigdy w prawie wspólnotowym nie było. W związku z tym w jakiś sposób pośredni Senat dzięki temu traktatowi uzyskuje kompetencje do działania, bo ja odnoszę wrażenie, iż na poziomie narodowym – przepraszam za słowo – był dyskryminowany. Potwierdza to przecież wyrok Trybunału Konstytucyjnego stwierdzający brak w tym zakresie odpowiedniej kompetencji. A w traktacie konstytucyjnym jest to poniekąd przesądzone. Dlatego też nawet bez wyroku Trybunału Konstytucyjnego ta ustawa musiałaby się zmienić, dać Senatowi duży wpływ na to, co się dzieje w tym zakresie w relacjach z rządem.

I trzecia kwestia, proszę państwa. Tu też odwołuję się do ekspertyzy, dlatego że nie sposób wszystko omówić. Ja w tej ekspertyzie celowo pokazałem państwu dwie możliwe procedury, etap po etapie, krok po kroczku, bardzo, bardzo szczegółowo, pokazałem, jak dzisiaj w Polsce wyglądałoby badanie na podstawie obowiązującego obecnie prawa i ustawy – także po części tej ustawy zakwestionowanej przez Senat – unijnych aktów prawnych

pod względem subsydiarności i proporcjonalności. I w drugiej części tej ekspertyzy jest symulacja tego, co się może zdarzyć, ale ona jest jeszcze cały czas niepełna, bo nie mamy zmian w ustawie polskiej. W związku z tym możemy symulować, że tak powiem, możemy prowadzić ten pilotaż tylko na podstawie zapisów przyszłych i domniemanych.

I w końcu trzeba zdać sobie sprawę – myślę, że bardzo cenną uwagę w tej kwestii wygłosili tutaj moi poprzednicy – że badanie pod względem subsydiarności i proporcjonalności powinno się odbywać, co próbowałem tutaj państwu zasugerować, a teraz powiem to również tak wprost, już od 1 maja 2004 r. To po pierwsze. A to dlatego że, powtarzam, obowiązuje nas protokół amsterdamski, który jest częścią prawa pierwotnego w sprawie subsydiarności i proporcjonalności. I tu ponawiam pytanie: co do tej pory w Sejmie i Senacie w tym zakresie robiono?

A druga kwestia jest taka, że te procedury, niezależnie od tego, czy one są, czy ich nie ma, czy one będą dopiero rozwijane, będą miały znaczenie dopiero wtedy, kiedy będziemy je stosowali do wszystkich aktów prawnych. To jest bardzo ważne, to powinna być stała procedura parlamentarna. I nie ukrywam, że inne parlamenty – bo sprawdzałem i analizowałem zachowania parlamentów w innych krajach unijnych – też mają z tym problem, to nie jest tylko nasz kłopot. Badanie, stałe badanie tego, co trafia na razie do rządu państwa członkowskiego i co rząd przekazuje zgodnie z tym obecnym protokołem do parlamentu, sprawdzanie tego w Sejmie i w Senacie... No, skoro my podważaliśmy ustawę, to jak Senat miał pracować nad tym wszystkim? Jest to zupełnie usprawiedliwione, skoro takich kompetencji wprost nie miał, chociaż oczywiście opiniować mógł przez cały czas, bo ustawa wyraźnie o tym mówiła, tylko pytanie, czy jakby na żądanie rządu mógł to robić. W każdym razie musimy się do tego przygotowywać, chociaż to jest bardzo trudne – jeżeli COSAC zaczyna o to pytać, to znaczy, że ten temat zaczyna odgrywać bardzo istotną rolę – i musimy wpisać to w jakby permanentny proces funkcjonowania parlamentarnego. Myślę, że traktat konstytucyjny to ułatwi, ale nakłada on na izby rzeczywiście bardzo duże obowiązki, wiążące się nawet z przeformułowaniem – a zastanawiałem się nad tym poważnie – zapisów i w ustawie, i w regulaminach Sejmu i Senatu, jeżeli tej kwestii chcemy dotknąć.

I na koniec – proszę wybaczyć, że przedłużam swoją wypowiedź – odniosę się do tego, co powiedział pan senator, przewodniczący jednej z komisji senackich. Jeżeli mówimy o pakiecie kolejowym – a przecież kolej w Polsce, nasz narodowy przewoźnik jest naszą troską – i jeżeli faktycznie chcemy mieć jakieś rozeznanie, czy Komisja, czy Unia mogą w tym procedować, czy one powinny to robić, to tak naprawdę musimy się tego nauczyć, żeby na podstawie prawa, naszych procedur wewnętrznych zakwestionować także to, co jest wbrew naszym interesom. Bo tego dotykamy. Jeżeli my rzeczywiście chcemy coś kwestionować i mówić, że Unia nie powinna czymś się zajmować, to nie możemy robić tego byle jak, gdyż zostanie to z założenia odrzucone przez Komisję Europejską i inne podmioty inicjujące. A zwróćcie państwo uwagę na to – ci z państwa, którzy zaglądali do tego nowego protokołu w traktacie konstytucyjnym, czytali go, to wiedzą to – że trzeba brać pod uwagę już nie tylko inicjatywy Komisji Europejskiej. Bo europejskie ustawy, projekty europejskich ustaw, odpowiedniki dzisiejszych rozporządzeń, i projekty innych nowych unijnych aktów prawnych będą mogły być przedkładane także przez inne podmioty: państwa członkowskie, Parlament Europejski. I tego będzie po prostu masa. Jeżeli mamy na poważnie do tego podejść, to powtarzam: żeby dobrze polskie interesy reprezentować i wykorzystywać subsydiar-

ność do podważenia czasami tego, co Unia chce przejąć... Bo biurokracja, Komisja, lobbyści unijni są oczywiście... no, nie chcę powiedzieć: wszechogarniający, ale po prostu chcą wszystkiego, gdyż to jest jakby też interes integracyjny – oczywiście także pozytywny, bo ja nie mówię, że Unia jest zła sama w sobie – a więc to oddziaływanie na proces ustawodawczy różnych ugrupowań, różnych grup i państw członkowskich musi być weryfikowane w innych krajach.

I jeszcze jeden mały wątek. Proszę się też przygotować do tego, że będziecie państwo współpracowali z innymi parlamentami. Bo macie państwo prawo podważenia w przyszłości, co jest bardzo istotne, projektów aktów ustawodawczych, może to zrobić 1/3 izb parlamentarnych liczonych w skali całej Unii. W związku z tym już teraz trzeba się przygotowywać do ścisłych konsultacji, co w Czechach, co na Węgrzech, czego chcą ci, czego chcą w innym kraju, po to, żeby zbudować koalicję antykolejową, kolejową czy prokolejową. Bo to kolejarze się wypowiedzą, czy te pakiety są dla nich w tej chwili dobre, czy nie, ale stosownie do tego...

*(Głos z sali: Ja to powiedziałem.)*

...tak jak pan senator powiedział, współpracują ze sobą. I myślę, że to zamyka nam naprawdę bardzo ważną kwestię proceduralną, mimo tego, że temat kolei także jest bardzo ważny i nie może dzisiaj nam tutaj zniknąć z pola widzenia, bo to jest nasz, polski interes, żeby o te polskie koleje dbać, jakiegokolwiek by one były, a chcemy, żeby były lepsze, żeby funkcjonowały jak najlepiej. Dziękuję bardzo i przepraszam za przedłużenie.

### **Przewodniczący Zygmunt Cybulski:**

Dziękuję, Panie Doktorze.

Nie ma więcej głosów.

Proszę, pan senator Wittbrodt kontynuuje.

### **Senator Edmund Wittbrodt:**

Dziękuję bardzo.

Zanim przejdziemy do już trzeciego pakietu kolejowego, chciałbym jeszcze po tej dyskusji zwrócić uwagę na kilka elementów, które moim zdaniem są istotne.

Pierwszy dotyczy tego, że traktat konstytucyjny daje nam sześć tygodni. To jest stosunkowo niewiele czasu i mnie się wydaje – bo tutaj jest jeden z punktów czy zapytań prezydencji, czy na temat danej sprawy wypowiedała się cała izba – że my już z góry przyjęliśmy założenie, iż czasu jest mało i właśnie dlatego została powołana komisja, specjalna Komisja Spraw Unii Europejskiej, która ma specjalne uprawnienia i która na dobrą sprawę działa z mocą całej Izby. Wobec tego już widać, że czasu jest mało, i jest pytanie, czy ten czas, te sześć tygodni to jest wystarczająco dużo, żeby procedura konsultacji itd. była wystarczająco głęboka. Czy my jesteśmy w stanie przygotować dobrą, merytoryczną odpowiedź w czasie sześciu tygodni? W przypadku tego pakietu ja odnoszę takie wrażenie, i pewnie nie ma co tego ukrywać, że my właściwie dość późno dostaliśmy materiały do ręki.

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*



Ja mówię na przykładzie samego siebie, jako wiceprzewodniczącego komisji. I jest właśnie pytanie, jak to ma w przyszłości przebiegać, żeby jeszcze i ekspertyzy mieć do dyspozycji itd., itd.

I teraz następną sprawą. My powinniśmy również ustalić, jakie komisje winny tym się zajmować, bo Komisja Spraw Unii Europejskiej to jest omnibus, który niby zna się na wszystkim, ale być może na niewielu sprawach zna się szczegółowo. I jest pytanie, czy tego rodzaju specyficzne pakiety... Moim zdaniem powinny one być również opiniowane... Nie wiem, czy wspólnie, bo my teraz mamy posiedzenie dwóch połączonych komisji, ale w każdym razie jest pytanie, czy nie powinno być opinii merytorycznej jakiejś komisji. I wtedy jest kolejne pytanie: czy z uwzględnieniem aspektu pomocniczości, czy też nie itd.? Tak więc sprawa zaczyna się komplikować i okazuje się, że czasu rzeczywiście jest niewiele. To jest jedna kwestia.

Druga kwestia. Pan doktor Borkowski mówił o tym, że pewnie najlepiej byłoby w tej procedurze mieć opinię rządu i żeby potem Senat odnosił się do tej opinii itd. Ale, proszę państwa, i pan profesor Czachór doskonale o tym wie, w zapisach traktatu konstytucyjnego jest tak, że rola parlamentu jest szczególna z punktu widzenia zasady wczesnego ostrzeżenia. Tam jest bezpośrednio odniesienie do parlamentu, w ogóle nie ma mowy o rządzie. Oczywiście można to na roboczo robić tak, że my będziemy przygotowywali opinię szerszą, szerzej konsultowaną, że będzie to również filtrowane przez rządowe komórki specjalistyczne, merytoryczne i my będziemy już mieli stanowisko rządu. Ale z formalnego punktu widzenia jest to zapytanie o opinię skierowane do parlamentu.

Wreszcie ja się zgadzam z panią doktor Popławską i myślę, że my dzisiaj w tej pierwszej części właściwie sami zastanawiamy się między innymi nad tymi procedurami, które będą powtarzane w wypadku każdego innego problemu. Moim zdaniem jesteśmy na etapie wypracowywania tych procedur. Ja uważam, że ich wcale nie ma.

I jak pan profesor Czachór pyta, jakie dotąd były stosowane procedury, to ja przypuszczam tylko, że być może my mieliśmy stanowisko rządu w danej materii i zakładaliśmy, że w stanowisku rządowym być może ta kwestia była uwzględniana, ale nigdzie nie było takiej adnotacji, jaką kiedyś mieliśmy, że prawo, które jest w Polsce przygotowywane, jest zgodne z prawem unijnym, takiego zapisu my nigdzie nie mamy. Czyli właściwie jest pytanie, czy mogłaby być jakaś komórka, która by tylko oceniała, czy zasada pomocniczości jest, czy nie jest spełniona, a my byśmy to pogłębiali. Ale ja się obawiam, że to wcale nie będzie takie proste, że to właśnie my musimy merytorycznie analizować poprzez komórki, czy to jest, czy nie jest spełnione. I ja się obawiam, Panie Profesorze, że przynajmniej tutaj, w komisji my dotąd pod kątem pomocniczości tego rodzaju prawa nie ocenialiśmy.

I na koniec jeszcze o tej kwestii tych kompetencji wspólnych. Oczywiście one są, tak jak pan profesor mówi, zarządzane dyrektywami lub rozporządzeniami. My wiemy, że dyrektywa pozostawia pewną swobodę, jeśli chodzi o sposób dochodzenia do celu, że możemy stosować swoje rozwiązania krajowe, a rozporządzenie jest już obowiązujące, i to bezpośrednio. Tak więc wynikałoby z tego, że dla nas kluczem jest pilnowanie tego, co jest w rozporządzeniach, bo tam już potem nie ma właściwie swo-

body, trzeba bezpośrednio te zapisy rozporządzenia wspólnotowego stosować w praktyce. I to tyle, jeżeli chodzi o zamknięcie.

Jeszcze pewnie pan profesor Kulesza ad vocem...

**Przewodniczący Zygmunt Cybulski:**

Tak. I jeszcze w kolejności może pan...

*(Brak nagrania)*

**Kierownik Zakładu Nauki Administracji  
w Instytucie Nauk Prawno-Administracyjnych  
na Wydziale Prawa i Administracji na Uniwersytecie Warszawskim  
Michał Kulesza:**

Dwie uwagi.

Pierwsza jest taka: otóż zasada pomocniczości to jest taka nazwa. Ale zasada pomocniczości przy badaniu takim, jakie tutaj państwo widzą, to nie jest coś abstrakcyjnego, to bardzo konkretna rzecz. A więc w przypadku tego projektu winny być przeanalizowane, tak jak panowie senatorowie tu wspominali, bardzo konkretne aspekty, z uwzględnieniem danych liczbowych, procesów gospodarczych. Czyli tworzenie tej komórki, którą by się nazywało komórką do spraw zasady pomocniczości, w cudzysłowie oczywiście, w moim osobistym przekonaniu jest kompletnie bez sensu z praktycznego punktu widzenia. To znaczy, może być ktoś, kto przypilnuje tego, czy różne organy państwa badały to, czy nie, ale to byłoby pilnowanie, czy badały, a nie badanie zamiast nich; badanie jest zawsze merytoryczne. Musi więc tym się zająć, nie wiem, rząd, komisja Sejmu czy Senatu; to oni mają zażądać ekspertyz. I dopiero wtedy są w stanie dać odpowiedź, po przebadaniu treści, które tutaj są przedmiotem tego przedłożenia, które państwo otrzymali do oceny. To była pierwsza uwaga.

Druga uwaga. Ja nie czuję się w tym zakresie specjalistą, ale chcę powiedzieć, że mnie się wydaje, iż moment, w którym Senat otrzymuje projekt aktu prawnego do konsultacji, do analizy następuje za późno. Z punktu widzenia procedury, że tak powiem, przygotowawczej my jesteśmy na etapie wyjściowym, ale ten projekt był przygotowywany znacznie wcześniej w Komisji Europejskiej oraz w wielu innych miejscach i rządu, eksperci i nie tylko oni mieli już możliwość wypowiedzieć się w tej sprawie. I wydaje mi się, że problem polega między innymi na tym, że skoro Senat czy Sejm tak naprawdę otrzymują ten pasztet dopiero w tej chwili i mają sześć tygodni na zajęcie stanowiska, to jest to stanowczo za późno. Senat czy Sejm powinien być poinformowany już od dawna przez rząd, że trwa praca nad takim aktem i są tam takie czy siaki problemy. Gonienie teraz w ciągu tych sześciu tygodni – przepraszam, że tak to nazwałem – oczywiście jest niekiedy zapewne konieczne, ale z punktu widzenia pragmatyki pracy państwowej wydaje mi się absurdalne. Bo państwo, jak mi się wydaje, jesteście informowani dopiero na tym etapie, kiedy informowany jest Parlament Europejski, formalnie rzecz biorąc, a przecież to powstawało w bólach nie przez poprzednie cztery tygodnie, tylko przez lata, tyle nad tym pracowano. I sygnały o tej pracy powinny docierać do odpowiedniej komisji Senatu czy Sejmu, nie do komisji do spraw europejskich, tylko do komisji branżowej, problemowej. Ktoś w tej komisji powinien od

dawna, że tak powiem, uczestniczyć w grze, aby wtedy, jak to się tu pojawi, być gospodarzem tego procesu. Ja tak to sobie wyobrażam.

**Senator Andrzej Wielowieyski:**

Przepraszam, ja sobie bym pozwolił na malutkie uzupełnienie, bo chyba nie zostałem w pełni zrozumiany. Zresztą była tam pewna moja nieścisłość.

Panie Przewodniczący, ja bym jednak bardzo chciał tutaj docisnąć jedną rzecz. Pan profesor Kulesza słusznie zwrócił uwagę, że chodzi tutaj o konkretne sprawy, a nie o abstrakcyjną zasadę. Chodzi na przykład o sprawy regionów. I od spraw regionów jest odpowiednia komisja skupiająca przedstawicieli regionów, która funkcjonuje w Unii Europejskiej. Chodzi o to, czy zauważyliśmy, czy po prostu występują takie sprawy i czy są odpowiednie mechanizmy. Powiedzmy, że jest jakiś projekt decyzji czy to komisji, czy to Parlamentu Europejskiego i w tej sprawie Komitet Regionów mówi: nie, to powinno być rozstrzygnięte raczej na szczeblu krajowym czy na szczeblu regionalnym, nie powinno być regulowane przez Parlament. Czy odnotowaliśmy tego rodzaju fakty czy zjawiska? Czy Komitet Regionów ingeruje tutaj w proces legislacyjny? Czy daje nam jakieś sygnały, które by umożliwiły nam zajęcie stanowiska bardziej narodowego czy też bardziej regionalnego?

**Przewodniczący Zygmunt Cybulski:**

Proszę bardzo, pan Czachór.

**Kierownik Pracowni Badań nad Integracją Europejską  
w Instytucie Nauk Politycznych i Dziennikarstwa  
na Wydziale Nauk Społecznych  
na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu  
Zbigniew Czachór:**

Proszę państwa, Szanowny Panie Senatorze, postaram się za moment odpowiedzieć na to pytanie.

Proszę państwa, pozwólcie też, że wyjaśnię tu pewne nieporozumienia, bo wkradają się do naszej dyskusji. Chciałbym je pokrótce wyjaśnić z punktu widzenia prawa, bo jednak musimy się cały czas poruszać na gruncie prawa, albo tego obecnie obowiązującego, albo tego z przyszłości; mówię o Traktacie Konstytucyjnym. Najpierw powiem o kwestii subsydiarności. Otóż dziś, proszę państwa – już o tym mówiłem, ale podkreślę raz jeszcze – protokół amsterdamski do traktatu amsterdamskiego, do traktatu wspólnotowego w tym zakresie, przewiduje procedurę przekazywania projektu aktu ustawodawczego Komisji Europejskiej nie do parlamentów narodowych, tylko najpierw do rządu.

*(Głos z sali: Oczywiście.)*

To jest pierwsza, podstawowa reguła gry. I z tego Komisja Europejska w pełni się wywiązuje. Proszę zwrócić uwagę, że pakiet kolejowy dotarł tutaj nieco odmiennie niż zazwyczaj faktycznie się dzieje, bo przecież polski rząd otrzymał te pakiety, także kolejowy, nie tylko od Komisji Europejskiej. Państwo dostali te akty również od COSAC, bo COSAC chce to przeciwyczyć, chce przeprowadzić pilotażowy program na nowym trak-

tacie. Ale powtarzam, jeżeli mówimy o tym dziś, to do momentu wejścia w życie Traktatu Konstytucyjnego, do daty X – nie wiemy, kiedy to nastąpi i czy w ogóle on wejdzie w życie, choć my liczymy na to, że wejdzie, a inni uważają, że nie powinien – zostawiamy ten temat na boku, bo do daty X będzie obowiązywało obecne prawo. Proszę jakby oddzielić te dwie rzeczywistości. W tej nowej procedurze parlament uzyskuje inne prawa – rząd także, ale niezależnie od tego – dotyczące aktów ustawodawczych, pewnych propozycji i państw członkowskich, i Parlamentu Europejskiego, i Komitetu Regionów, a szczególnie Komisji Europejskiej. Są to więc dwie różne rzeczywistości. Wasze upodmiotowienie będzie o wiele większe po wejściu traktatu w życie, o czym przecież mówiłem wcześniej. Ale teraz trzeba brać pod uwagę chwilę obecną i to, nad czym dzisiaj pracujemy. Trzeba też byłoby się zastanowić, w jaki sposób rząd polski odnosi się obecnie do sprawy subsydiarności. I to jest jedna sprawa.

I druga. Proszę wybaczyć, ale mam wrażenie, że w tym całym procesie badania, który państwu został przypisany, popełniony został pewien mały błąd. To wszystko jest do wyjaśnienia, to nie jest jakiś generalny kłopot. Ale doszło do pomylenia subsydiarności z interesem gospodarczym naszego kraju, dlatego że w zakresie subsydiarności to rząd czy parlament, przy obecnie obowiązującym stanie prawnym, odpowiada na pytanie, czy Unia, czy Komisja Europejska – ona jest emanacją Unii, Wspólnot Europejskich – miała prawo do zaproponowania takich rozwiązań z mocy traktatów. Czy w związku z tym regulacja prawnomaterialna kolejowa, oparta na art. 3, 4 TWE, traktatu wspólnotowego, znajduje uzasadnienie w tym pakiecie, czy oni mogli w ogóle to zrobić? Zupełnie czym innym jest jednak odpowiedzenie na pytanie, czy rozwiązania dotyczące kolei są dla Polski korzystne, czy niekorzystne, już po spełnieniu zasady subsydiarności. To są dwa różne obszary rozpatrywania i nie można ich ze sobą łączyć. Komisja na tym etapie, co powtórzę, uznała, że nie ma problemu. Powiem nawet, dlaczego. Komisja miała bardzo prostą odpowiedź: przecież koleją już się zajmowaliśmy i za poprzednim razem nikt – ani żaden kraj członkowski, ani instytucje unijne – nie podważył subsydiarności jako kompetencji w tym zakresie do stanowienia aktów prawnych. Zapomniano tylko o jednym, o tym, że w tym czasie jeszcze Polski i pozostałych dziewięciu krajów w Unii Europejskiej nie było, bo te rozwiązania prawne były przyjmowane jeszcze przed akcesją naszych krajów. I być może my mielibyśmy inne zdanie. Być może nasi prawnicy czy państwo uznają, że jednak to niezgodne z zasadą subsydiarności. Oczywiście, jeżeli mogę wyrazić moje zdanie, to te dyrektywy i te rozporządzenia spełniają zasadę subsydiarności. Takie jest moje zdanie eksperckie. Ale czym innym jest kwestia, powtarzam, tego, czy te rozwiązania prawne są prawidłowe.

I ostatnia sprawa – odpowiedź na pytanie pana senatora Wielowieyskiego. Otóż, proszę państwa, ja w pełni podzielam zdanie pana profesora Kuleszy. Dotknął najważniejszej kwestii. Pan senator i państwo też mówią o sześćdziesięciu dniach. Ale przecież te sześćdziesiąt dni to jest finał, proszę państwa, to jest finał procedury. Tak naprawdę już od momentu, kiedy w Komisji Europejskiej czy w innych organach unijnych zaczyna się praca nad aktem prawnym, często dwa, a nawet trzy lata przed tymi sześćdziesięcioma dniami, powinniśmy być – i państwo również jako Senat – informowani o tym, co się dzieje, dlatego że Komisja Europejska rozpoczyna procedury konsultacyjne. Chodzi o organizacje pozarządowe, grupy przedsiębiorców itd., itd. PKP czy inne instytucje nie uczestniczyły w tym, bo nie byliśmy w Unii. Nas w to nie włączano, może nawet w interesie tamtych pozostałych struktur kolejowych; my tego

nie wiemy. Nie chcę niczego podejrzewać. W każdym razie procedury konsultacyjne trwają bardzo długo. I rzeczywiście, tutaj nie ma o czym dyskutować, najważniejszym fragmentem tej konsultacji jest udział naszego rządu, dlatego że rząd jako pierwszy jest informowany o wszelkich proponowanych aktach. Proszę zwrócić uwagę, że mamy grupy robocze, jest COREPER. My w Polsce go nie doceniamy, a tak naprawdę dzisiaj w systemie decyzyjnym Unii Europejskiej wygląda to tak, że wszystko się rozgrywa w Komitecie Stałych Przedstawicieli. W COREPER grupy robocze mają akt prawny w zasadzie już wiele miesięcy naprzód. To wszystko jest do dogrania, tylko pozostaje pytanie, w jaki sposób to rozegra rząd polski na podstawie obowiązującego prawa – patrz ustawa – i jak to będzie wyglądało w praktyce parlamentarnej.

Nie ukrywam, że widzę tu pewne sprzeczności. Bo na podstawie obserwacji muszę powiedzieć jedno. Proszę wybaczyć – to do reprezentantów rządu – ale z obserwacji funkcjonowania relacji rządów i parlamentów w krajach członkowskich Unii wynika, że tu prawie nigdy nie ma do końca wspólnego interesu, interesy na ogół są tu różne. Niestety, tak to bywa, choć nie zawsze, że te interesy są różne. I w związku z tym nie ma co ukrywać, że rządowi tak naprawdę... Może użyję przesadnego sformułowania, mówiąc, że im nie zależy, ale rządy mają zawsze do tego ambiwalentny stosunek – do tego, czy wchodzić w głęboką procedurę konsultacyjną z własnym parlamentem, czy przyspieszać całą procedurę dla dobra kraju, dla dobra integracji europejskiej itd. Toż przecież o integracji stanowią właśnie rządy.

To, co dotyczy spraw wewnętrznych tych procedur, odnosi się do tych regionów, o które pytał pan senator Wielowieyski. Otóż w zasadzie jest jeden organ unijny, wewnętrzny, pomocniczy, Komitet Regionów, z którym powinniście mieć państwo konsultacje. Parlament już teraz, od 1 maja, powinien się konsultować z Komitetem Regionów. My mamy tam swoich reprezentantów. I do Komitetu Regionów Komisja Europejska... Oczywiście jest tu taki problem, czy przekazuje wszystko, czy nie przekazuje, i co przekazuje. W każdym razie akty prawne są opiniowane przez Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów. Powinniście więc państwo również być w kontakcie z naszymi, polskimi reprezentantami w tych komitetach. Nie ma innego wyjścia, bo to oni reprezentują nasze interesy tam, na miejscu. Kto wie, czy nawet nie szybciej Komisja będzie rozpoczynała konsultacje z nimi niż z parlamentami, w kontekście nowego traktatu. Ale, Panie Senatorze, nie Rada Europy. Rada Europy i wszelkie organy Rady Europy, w tym konferencje regionów, uzyskują informacje, natomiast nie uczestniczą w procedurach decyzyjnych ani prawodawczych w tym zakresie. To takie wyjaśnienie. One nie, ale Komitet Regionów tak, jak najbardziej. KES jak najbardziej. Trzeba więc po prostu wchodzić z nimi w kontakt.

Dziękuję bardzo i przepraszam, że znowu przedłużyłem.

### **Przewodniczący Zygmunt Cybulski:**

Dziękuję.

Krótkie pytanie zada jeszcze pan senator Mietła i zakończymy tę część, przechodząc do części drugiej.

Może wtedy, Panie Doktorze, zabierze pan głos?

*(Adiunkt w Sekcji Badań i Szkoleń Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego Jan Borkowski: Miałbym takie małe uzupełnienie do tego.)*

To dobrze.

Proszę bardzo.

**Senator Mieczysław Mietła:**

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Mnie się wydaje, że ta dyskusja byłaby troszeczkę inna, gdybyśmy sobie przypomnieli, że wszyscy senatorowie otrzymali materiały COSAC, w których jest dokładnie opisane, co do kogo należy. I w tymże materiale jest podane, że etap pierwszy jest najważniejszy, bo jedynie rząd może cokolwiek zmienić w przedłożeniach, które przychodzą, czy dyrektywach czy rozporządzeniach, na tym pierwszym etapie. My natomiast dostajemy dokument, przy którym w zasadzie możemy powiedzieć tylko „tak” lub „nie”.

Chciałbym zwrócić uwagę jeszcze na to, że ta pomocniczość względem poszczególnych krajów będzie bardzo różnie wyglądać. I dla mnie największym niebezpieczeństwem będzie to, że ta szóstka powie: my ten obszar mamy rozwiązany dobrze, a wy dostosujcie się do tego albo róbcie, jak uważacie. I teraz trzeba znaleźć taki sposób, żeby proponowane rozwiązania były rzeczywiście do zaakceptowania nie tylko przez te kraje, które mają te obszary lepiej, że tak powiem, zinstrumentalizowane, czy mają już takie wypracowane zasady i przepisy prawne, że traktują to jako normalną rzecz. Dla pozostałych może się to okazać bardzo skomplikowane. I w tym przypadku trzeba będzie wiele, bardzo wiele poświęcić, żeby te kraje rzeczywiście osiągnęły ten poziom i spełniły oczekiwania. Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący Zygmunt Cybulski:**

Dziękuję.

Jeszcze krótko będzie mówił pan doktor Borkowski.

Proszę bardzo.

**Adiunkt w Sekcji Badań i Szkoleń**

**Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego**

**Jan Borkowski:**

Małe uzupełnienie. Chciałbym przypomnieć, że w normalnej procedurze stanowienia prawa w Unii Europejskiej projekty Komisji Europejskiej są konsultowane z państwa członkowskimi na poziomie tak zwanych komitetów konsultacyjnych. Nie mam przed sobą listy tych komitetów, ale z całą pewnością taki komitet jest tu przypisany do obserwowania, do współpracy z Ministerstwem Infrastruktury w obecnej polskiej strukturze. Zatem pozostaje tylko pytanie, czy w czasie przygotowywania tego pakietu byliśmy już członkiem Unii Europejskiej, czy uczestniczyliśmy w konsultacjach na poziomie komitetów konsultacyjnych i w jakim zakresie. Bo tam już było pierwsze stanowisko ministerstwa czy wręcz rządu, potem w zasadzie zapadały już decyzje na poziomie COREPER, ale już w komitetach konsultacyjnych. To dlatego wskazywałem, korzystając z obecności rządu, na potrzebę współpracy z nim, ponieważ rząd zna całą przeszłość, całą historię konsultacji, a nawet ewolucję swego stanowiska, bo to stanowisko mogło się przecież zmieniać. Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący Zygmunt Cybulski:**

Dziękuję.  
Pan Senator Wittbrodt.  
Proszę o kontynuowanie.

**Senator Edmund Wittbrodt:**

Dziękuję bardzo.

Tak, myślę, że rzeczywiście czas zamknąć dyskusję na temat procedur. Z tej dyskusji będą wynikały dla nas wnioski, które postaramy się zawrzeć w jakiejś postaci przynajmniej w pierwszej części tego raportu. Ja tylko sam siebie pytałem – bo pan profesor Czachór mówił o jednym z argumentów, takim, że pakiet kolejowy już funkcjonował, wobec tego nie ma przeszkód, żeby funkcjonował dalej – czy nowe państwa coś wnoszą, czy nie, ale na tle tego, że państwa przystępujące do Unii przyjęły *acquis communautaire*. No, skoro przyjęły, to myślę, że między innymi zgodziły się na to, co już funkcjonowało. Jeżeli był taki pakiet, to prawdopodobnie go przyjęły.

Ale teraz, proszę państwa, ja bym chciał już przejść do konkretów, czyli właśnie do tego trzeciego pakietu kolejowego, żebyśmy spróbowali to przedyskutować.

Ten pakiet składa się z pięciu dokumentów. Są to dwie dyrektywy, dwa rozporządzenia i jeden komunikat. I tutaj powinniśmy oddzielnie się odnieść do każdego z tych dokumentów i w przypadku każdego powiedzieć, czy on narusza, czy nie narusza zasadę pomocniczości.

Rozpocznę może od nowelizacji dyrektywy Parlamentu i Rady 91/440 EWG w sprawie rozwoju kolei Wspólnoty. W skrócie to jest nazywane nowelą dyrektywy o rozwoju kolei. Ta nowelizacja ma otworzyć rynek międzynarodowych przewozów pasażerskich do 1 stycznia 2010 r., ma dopuścić kabotaż. Celem jej jest poprawa warunków konkurencyjności kolei w zestawieniu z tanimi liniami lotniczymi. Czyli generalnie chodzi tutaj o wymuszenie starań o podwyższenie jakości usług między innymi w drodze nałożenia sankcji za nieprzestrzeganie standardów terminowości, kursowania pociągów.

Teraz stanowisko rządu. Generalnie, jeżeli kolej ma być konkurencyjna względem innych przewoźników, to pewne działania są tutaj potrzebne, natomiast są obawy, że nastąpiło to zbyt wcześnie. Zbyt mało jest czasu na dostosowanie tego w polskich warunkach. Dlatego rząd polski popiera projekt, ale postuluje opóźnienie otwarcia do 1 stycznia 2012 r. Zwraca też uwagę na konieczność dokładnego ustalenia relacji pomiędzy projektowaną liberalizacją a zasadami pełnienia tak zwanej służby publicznej. Służba publiczna w transporcie polega na utrzymywaniu także nierentownych połączeń ze względów społecznych, pod warunkiem budżetowego wsparcia przewoźników. Otwarcie, według prognoz, może przynieść straty polskim przewoźnikom kolejowym, gdyż część klientów przejmą konkurenci. Tak w dużym skrócie można powiedzieć o tym projekcie nowelizacji, o projekcie wprowadzenia między innymi pewnych sankcji po to, żeby dyscyplinować przewoźników, żeby wymusić terminowość itd.

Mamy tu już pewne doświadczenia, bo problem liberalizacji rynku przewozów kolejowych pasażerskich rozpoczęto w 2004 r. Już w 2008 r. cały rynek miał być zliberalizowany według tych zasad, ale Komisja Europejska uznała to za niemożliwe i stąd ten termin 2010 r.

Tak wygląda ocena tej nowelizacji z punktu widzenia stanowiska rządu.

Pan profesor Burnewicz, którego dzisiaj nie ma z nami, wypowiadał się na ten temat w swojej ekspertyzie. Mam nadzieję, że państwo tę ekspertyzę czytaliście choć w części. I było tam pytanie właśnie o to, jak ocenić tę nowelizację dyrektywy. Jeszcze raz powtarzam, że dyrektywa określa cel, który ma się osiągnąć, ale pozostawia pewną swobodę, co do ustalenia sposobu itd., państwom członkowskim.

**Przewodniczący Zygmunt Cybulski:**

Dziękuję.

Dalszy ciąg dyskusji.

Proszę bardzo. Teraz fachowcy od kolejnictwa. Proszę uprzejmie. Proszę jednak się przedstawić, bo ja nie znam wszystkich państwa.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury  
Grzegorz Mędra:**

Dziękuję bardzo.

Ja może powiem tak syntetycznie. Chciałbym się wypowiedzieć na temat całego pakietu kolejowego, żebyście państwo mieli punkt oparcia co do sposobu myślenia rządu przy procedowaniu nad tym pakietem.

Pakiet zawiera cztery projekty aktów prawnych, z których dwa uzyskały poparcie rządu – mówiąc w skrócie i w uproszczeniu. Chodzi o dyrektywę, o której mówił pan senator, oraz dyrektywę dotyczącą świadectw dla załóg obsługujących lokomotywy i pociągi. W odniesieniu do dwóch pozostałych aktów prawnych stanowisko rządu jest negatywne. Mam tutaj na myśli rozporządzenia dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu międzynarodowym oraz odszkodowań wynikających ze świadczenia usług w zakresie przewozu towarów.

Dlaczego stanowisko rządu w tych dwóch sprawach jest negatywne? Kluczową kwestią z punktu widzenia rozwoju transportu w Polsce jest zachowanie możliwie wysokiej konkurencyjności transportu kolejowego. Dziedzina, jaką jest transport kolejowy, jest tak czy inaczej dość głęboko uregulowana. Wszelkie przeregulowanie w tym zakresie będzie miało negatywne skutki dla transportu kolejowego. Takie przepisy, które nakładają dodatkowe obowiązki czy dodatkowe rygory dotyczące na przykład odszkodowań związanych ze świadczeniem usług, prowadzą do zmniejszenia konkurencyjności transportu kolejowego – wprowadzają w tej dziedzinie transportu dodatkowe obowiązki, dodatkowe uregulowania mające wpływ na wyniki finansowe.

Teraz odniosę się do przebiegu wcześniejszej dyskusji. Myślę, że bardzo dobrze się dzieje, iż mamy dzisiaj pretekst do rozmowy na temat subsydiarności. Wszyscy wiemy o tym, że ta kwestia nie była dotąd w sposób szczególny rozważana. Tak więc to, że dzisiaj jest rozważana, jest dobrą okazją do tego, żeby określić zasadę, ustalić, jak te sprawy powinny być rozpatrywane i gdzie kwestia subsydiarności powinna być analizowana. Przecież dotyczy to właściwie wszystkich aktów prawnych, które do Polski trafiają.

Stanowisko rządu zwyczajowo zawiera ocenę skutków prawnych. Również w odniesieniu do tych wszystkich aktów prawnych taka ocena jest w stanowisku zawarta. Jeżeli chodzi o te dwa, wobec których rząd zajął negatywne stanowisko, to chciałbym zwrócić uwagę na to, że te uregulowania ingerują czy wnikają w obszar



prawa cywilnego. Oczywiście na ten temat na pewno wypowiedzą się eksperci, ale myślę, że można w sposób zasadny prowadzić rozważania na temat tego, czy zaistniała tutaj ta niezbędna konieczność i czy wchodzenie w obszar, który tak czy inaczej jest uregulowany w prawie cywilnym państw, nie jest pewną przesadą. Inne kraje mają co do tego wątpliwości, polski rząd nie jest tu odosobniony, wiele innych państw ma podobne stanowisko.

Jeżeli chodzi o kwestię maszynistów, to można powiedzieć, że ta sprawa przeszła przez uzgodnienia dość gładko. Jednak te tematy, które budzą nasze szczególne wątpliwości, budzą wątpliwości również u przedstawicieli innych państw. Sprawie ingerencji w prawo cywilne, które reguluje na przykład kwestię odszkodowań, na pewno warto poświęcić szczególną uwagę.

Co do kwestii liberalizacji, czyli tej pierwszej dyrektywy, o której była przed chwilą mowa – jeżeli chcemy wprowadzić uregulowania obowiązujące na zasadzie wzajemności na terenie państw Unii Europejskiej, które umożliwiłyby na przykład kabotaż, dawałyby możliwość obsługi pasażerów na terenie tych państw, to wydaje się, że rzeczywiście uregulowanie w tym zakresie na szczeblu Unii Europejskiej jest zasadne. Pozostaje kwestia terminu, który można negocjować. Jeśli zaś chodzi o kwestię tej konieczności czy zasadności, to, moim skromnym zdaniem, akurat ten przypadek należałoby przesądzić na korzyść takiego, a nie innego działania.

Podsumowując: z merytorycznego punktu widzenia, z uwagi na interesy Polski czy interesy polskiego transportu, dwa z czterech aktów prawnych nie są korzystne.

Jest pytanie, czy akurat zasada pomocniczości to jest właściwa droga, żeby w tym zakresie jakieś działania jeszcze podjąć.

Poza merytorycznymi sprawami kolejowymi jest oczywiście to, co państwo rozważaliście w pierwszej części spotkania, czyli kwestia procedur, subsydiarności, tego, gdzie ma być ta baza intelektualna, która ocenia subsydiarność. Z punktu widzenia rządu mogę powiedzieć, że jest to na pewno element horyzontalny. Koordynatorem spraw europejskich jest UKIE, ale konkretne akty prawne mogą oczywiście dotyczyć różnych ministerstw – infrastruktury, rolnictwa, środowiska itd., itd. Ale z całą pewnością kwestia zainstalowania odpowiedniej procedury do analizy zagadnienia subsydiarności to jest coś, co trzeba rozwiązać, przesądzić. Dziękuję bardzo.

*(Brak nagrania)*

**Dyrektor Strategii i Rozwoju w Zarządzie Polskich Kolei Państwowych SA  
Zbigniew Szafranski:**

Szanowni Państwo!

Dzień dobry, Zbigniew Szafranski, członek zarządu PKP SA.

Jeśli państwo zechcą wysłuchać głosu przedsiębiorcy, który jest zainteresowany tymi regulacjami, nawet bardzo... Przy czym chciałbym podkreślić, że oddzielę wyraźnie to, o czym mówił pan profesor Czachór: interes gospodarczy, materię, którą regulują rozporządzenia, od formalnoprawnej procedury ich przyjęcia, bo to są dwie różne sprawy.

Powiem tak – oczywiście wyrażam tu opinię grupy PKP, środowiska kolejowego – gdyby ta zasada subsydiarności była weryfikowana na etapie propozycji legislacyjnych Komisji Europejskiej, to prawdopodobnie tego pakietu by nie było albo nie

miałby on takiego kształtu. Przypomnijmy sobie, że to było dziecko ustępującej Komisji Europejskiej, które jako podrzutek zostało pozostawione następnej kadencji. Poza tym, jeśli przeanalizujemy kolejne pakiety, pierwszy, drugi i trzeci, to okaże się, że są one coraz mniej pakietami, ponieważ trzeci pakiet stanowi, prawdę mówiąc, zlepek pewnych pomysłów Komisji Europejskiej, który został nazwany trzecim pakietem. Te regulacje prawne się ze sobą w sposób logiczny nie wiążą. Ale na przykład ze zmianą dyrektywy 91/440, dotyczącą liberalizacji przewozów pasażerskich, ściśle się wiąże odrębnie traktowana zmiana regulacji związanych z kontraktami na usługi publiczne, czyli rozporządzenie 1169/91. Tak więc logicznie się wiąże, ale jest poza pakietem.

W naszej opinii, gdyby analizować sprawy pomocniczości, to zarówno regulacje dotyczące praw pasażera, jak i regulacje dotyczące jakości w przewozach towarowych nie powinny być podejmowane przez Komisję Europejską, ponieważ według nas możliwe jest uregulowanie tych zagadnień i przez kraje członkowskie, i przez zainteresowane koleje. Głównym konkurentem kolei jest transport drogowy i pomimo tego, że oczywiście każde przedsiębiorstwo chce mieć jak najlepszą – czytaj: monopolistyczną – pozycję na rynku, wszystkie koleje, nawet te największe, mają świadomość tego, że ciężarówki odbierają im ładunki i one same prędzej czy później muszą coś klientowi zaoferować, żeby od nich nie uciekł.

Jako Polska, jako kraj, jako polskie organy ustawodawcze nie mieliśmy okazji wypowiedzieć się wtedy, kiedy te propozycje były składane. Przypuszczam, że gdyby taka okazja była, najprawdopodobniej te dwie dyrektywy nie zostałyby uznane za realizujące zasadę pomocniczości.

Może jeszcze jeden komentarz. Z tych czterech dokumentów, przynajmniej w tych wersjach, jakie nam się udało uzyskać, tylko dwa zawierają uzasadnienie tego, że Komisja miała prawo uregulować to zamiast kraju członkowskiego. Jeśli chodzi o rozporządzenie Parlamentu Europejskiego w sprawie odszkodowań w przypadku niezgodności, to przepraszam państwa, ale to jest pół strony tekstu. Żadnych wyliczeń, żadnych uzasadnień, jest tylko troszeczkę, powiedzmy, ogólników, że Komisja zrobi to lepiej niż kraje członkowskie. Jeżeli na tej podstawie mamy regulować coś, co głęboko ingeruje w sytuację finansową podmiotów działających na tym rynku, ale również w obowiązujące uregulowania wzajemne, na przykład konwencję COTIF o przewozach towarów, to moim zdaniem jest to zbyt krótkie uzasadnienie. Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący Zygmunt Cybulski:**

Dziękuję bardzo.

Kto następny?

Pan senator Wielowieyski, proszę uprzejmie.

**Senator Andrzej Wielowieyski:**

Dziękuję, Panie Przewodniczący.

Nie wypowiadam się w sprawie tego piątego dokumentu, rozporządzenia dotyczącego przewozu towarów, bo nie do końca rozumiem argumentację i rzeczywiście za mało się na tym znam. Jeżeli jednak chodzi o czwarty dokument, to znaczy rozporządzenie o obowiązkach pasażerów w ruchu kolejowym, to sprawa

chyba jest niewątpliwa, chociaż oczywiście musimy to jeszcze zweryfikować i sprawdzić. Ale tymczasem, wstępnie, Panie Przewodniczący, mamy tutaj, niezależnie od zastrzeżeń rządowych... Strona rządowa ma zastrzeżenia do tego ze względów merytorycznych, proponuje nawet jakieś dalekie terminy, z pewnym zdziwieniem stwierdzam, że bardzo dalekie terminy. W każdym razie fakt zaangażowania naszych budżetów krajowych i do tego budżetów regionalnych wskazuje na to, że niewątpliwie powinny być tutaj obiekcje z punktu widzenia zasady pomocniczości. Osobiście jestem przekonany, że w zakresie punktu czwartego takie obiekcje należy zgłosić.

**Przewodniczący Zygmunt Cybulski:**

Dziękuję.

Proszę bardzo, kto...

Proszę przejmie, pan senator Chronowski.

**Senator Andrzej Chronowski:**

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

Ja może jedno pytanie do przedstawiciela PKP, mimo że tak całkowicie na przyziemiu... Mianowicie czy prawdą jest, że właściwie jedynym autorem wniosków składanych do Funduszu Spójności może być PLK? To jest bardzo ważne pytanie ze względu na to, że fundamentem funkcjonowania PKP – myślę, że pan minister to potwierdzi – jest, bądź co bądź, infrastruktura. Nie będzie miało znaczenia, jacy przewoźnicy będą później, tylko to, co będzie się działo z naszą infrastrukturą i rozbudową – odpowiednie prędkości itd., itd.

Dla mnie bardzo dziwne jest – mówię to do przedstawiciela zarządu PKP – żeby fundamentalną część, serce w PKP oddać do PLK, czyli do spółki, która jest zależna od zarządu. Czy ja na ten temat mógłbym coś usłyszeć?

*(Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury Grzegorz Mędra: Może ja wyjaśnię...)*

**Przewodniczący Zygmunt Cybulski:**

Przepraszam, może jeszcze ktoś by chciał zabrać głos? Nie. Pytań też nie ma.

Pan minister chciałby zabrać głos, tak?

Proszę bardzo.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury  
Grzegorz Mędra:**

Pytanie nie dotyczy wprost tematu, ale odpowiadając pokrótce...

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Tak. W tej chwili PLK jest podmiotem kontrolowanym przez Skarb Państwa, reprezentowany przez ministra infrastruktury, i pełni funkcję narodowego gospodarza infrastruktury kolejowej. Środki z Funduszu Spójności są dostępne dla inwestycji infrastrukturalnych. Dzisiaj jedynym zarządcą infrastruktury kolejowej jest właśnie PLK.

Tak więc prawdą jest, że to jest jedyny beneficjent, bowiem on utrzymuje narodową sieć kolejową. Tak rzeczywiście jest.

**Przewodniczący Zygmunt Cybulski:**

Proszę bardzo, pan senator Chronowski.

**Senator Andrzej Chronowski:**

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

Ja oczywiście nie chcę polemizować... Tutaj może bardziej Ministerstwo Infrastruktury powinno wyciągnąć wnioski. Jak mówię, ja w tym względzie nie chcę polemizować, ale, Panie Ministrze, to, co się będzie działo w PKP – oczywiście pomijam zaniedbania, które już się wydarzyły w PKP – to, co się będzie działo w przyszłości, to jest swego rodzaju fundament. Uważam, że na to trzeba zwrócić szczególną uwagę. Poza tym obawiam się – a mam tu pewne informacje – że te decyzje i te wnioski, wnioski bardzo ważne, jeśli chodzi o Narodowy Plan Rozwoju na lata 2007–2013, czasami nie mają uzasadnienia merytorycznego, a tylko i wyłącznie polityczne. Może gdy pan minister przyjrzy się temu tematowi bliżej...

**Przewodniczący Zygmunt Cybulski:**

Pan senator Suchański, przewodniczący komisji.

**Senator Jerzy Suchański:**

Ja osobiście cieszę się bardzo, że PLK jest w stu procentach spółką Skarbu Państwa...

(*Głos z sali: W 80%.*)

W 80%.

...i nie wolno tam manipulować bez zmiany ustawy, nie wolno dokonywać tam niczego w zakresie sprzedaży czegokolwiek. Życzyłbym sobie, żeby sieci nie tylko kolejowe, ale i energetyczne, i ciepłne, i inne pozostały w rękach Skarbu Państwa.

Z tego wszystkiego, co dotyczy restrukturyzacji kolei, wynika, że chcemy pozbyć się spółek Cargo, Intercity, czyli chcemy dokonać prywatyzacji – czytaj: sprzedać inwestorowi strategicznemu. Z praktyki wiemy – obcemu. Czy w związku z tym nas boli ta ustawa, skoro po 2010 r. chce się dopuścić konkurencję w naszej infrastrukturze, polskiej infrastrukturze, działania spółek, które już nie będą spółkami polskimi? Czy próba przesunięcia o dwa lata, z 2010 r. na 2012 r., jak zrozumiałem ze stanowiska, wynika z faktu, że możemy się, delikatnie mówiąc, nie wyrobić z tą prywatyzacją, czy jeszcze z jakichś innych przesłanek, Panie Ministrze?

**Przewodniczący Zygmunt Cybulski:**

Proszę bardzo, teraz pan minister.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury  
Grzegorz Męcza:**

Rozmawiamy teraz o pierwszej dyrektywie. Jeżeli chodzi o przewozy pasażerskie, to obok Intercity tak naprawdę najbardziej istotną częścią są przewozy regionalne i międzywojewódzkie. To jest właśnie taki obszar działalności, który jest objęty obowiązkiem pełnienia służby publicznej i z natury rzeczy jest deficytowy. Jeżeli chodzi o Intercity, to sprawa jest dosyć prosta. Jest to działający komercyjnie przewoźnik, który, jak należy się spodziewać, wcześniej czy później będzie poddany konkurencji. Jeżeli zaś chodzi o przewozy regionalne, to sprawa jest trudniejsza, bowiem tu i instrumenty opłacania usług w zakresie służby publicznej, i sama struktura przewozów regionalnych jeszcze odbiegają od doskonałości. To jest trudny obszar.

*(Senator Jerzy Suchański: Można?)*

**Przewodniczący Zygmunt Cybulski:**

Dziękuję.

Proszę bardzo, jeszcze pan senator Suchański.

**Senator Jerzy Suchański:**

W takim razie jeszcze jedno pytanie. Na dobrą sprawę przewozy regionalne, Panie Ministrze, zostawiliśmy samorządom. Niektóre samorzady rozumieją, co to są przewozy lokalne, starają się pomóc, ale większość ma to, delikatnie mówiąc, głęboko. Komisja Skarbu Państwa i Infrastruktury zajmowała się tym tematem już kilkakrotnie, zwracaliśmy uwagę na odsyłanie albo do Ministerstwa Infrastruktury, albo do Ministerstwa Finansów kwestii dalszego finansowania przewozów regionalnych. Oczywiście przy takim zapisie i takich propozycjach, jakie tu by były, urealnienie ceny tej – tak to nazwijmy – służby publicznej spowodowałoby drastyczne zwiększenie kosztów po stronie pasażera. Tak to przynajmniej na dziś wygląda, w obliczu ponad miliarda zadłużenia, jakie ma PKP Przewozy Regionalne w stosunku chociażby do PLK, którym musi płacić za usługi. Ale to tak nawiasem mówiąc.

Chciałbym dopowiedzieć to swoje pytanie: skąd się bierze ta różnica dwóch lat, rok 2012 zamiast 2010? Z czego to wynika, że państwo optują za 2012 r., a nie 2010 r.?

**Przewodniczący Zygmunt Cybulski:**

Proszę bardzo, Panie Ministrze.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury  
Grzegorz Męcza:**

Różnica wynika... Przede wszystkim chcę powiedzieć, że jesteśmy za tą regulacją. Kwestia terminu jest związana ze spójnym podejściem do przewozów towarowych i pasażerskich, albowiem parę miesięcy wcześniej złożyliśmy do Komisji wnioski o udzielenie Polsce okresu przejściowego dla przewozów towarowych, gdzie data 2012 r. się pojawia.

Chciałbym równocześnie powiedzieć, że kwestii terminu nie traktujemy w tym momencie jako kwestii o fundamentalnym znaczeniu dla tej regulacji. Jeżeli większość będzie za rokiem 2010, to nie będziemy bardzo ostro bronić późniejszego terminu, ale w rozmowach – to jest taki temat do rozmów – preferujemy termin późniejszy. Nie jest to coś, co naszym zdaniem warunkuje tę regulację. Jesteśmy za. Nawet gdyby ten termin był taki, jak jest proponowany – to możemy w tym gronie również powiedzieć.

**Przewodniczący Zygmunt Cybulski:**

Dziękuję, Panie Ministrze.  
Zbliżamy się zatem do końca.  
Panie Senatorze Wittbrodt, bardzo proszę...  
(*Wypowiedzi w tle nagrania*)  
Bardzo proszę, krótko, Panie Profesorze.

**Kierownik Pracowni Badań nad Integracją Europejską  
w Instytucie Nauk Politycznych i Dziennikarstwa  
na Wydziale Nauk Społecznych  
na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu  
Zbigniew Czachór:**

Proszę państwa, przysłuchiwałem się tej kolejowej – tak ją nazwę – części dyskusji; padły tutaj dwa stwierdzenia związane z badaniem tych aktów prawnych z punktu widzenia subsydiarności. Ja nie wycofuję się, także po wysłuchaniu tych argumentów, ze swojej poprzedniej tezy, że cały ten pakiet jest zgodny ze stosowaniem zasady subsydiarności, mimo iż biorę pod uwagę fakt, że argumenty, które tutaj padły, są godne rozważenia, szczególnie ten dotyczący skutków cywilnoprawnych. Ale z drugiej strony proszę pamiętać o tym, że bardzo wiele wspólnotowych aktów prawnych skutkuje w tej chwili w zakresie prawa cywilnego, procedur cywilnych itd., itd., i pod tym względem jeszcze nikt tego nie zakwestionował w Trybunale Sprawiedliwości. Trzeba pamiętać o tym, że na samym końcu tej procedury, tego dochodzenia zgodności jest wspólnotowy sąd, Trybunał, który te sprawy może rozstrzygać. Póki co, na podstawie obowiązującego prawa, na wniosek rządu państwa członkowskiego. Na podstawie nowego traktatu parlament poprzez rząd będzie mógł występować ze skargą dotyczącą również stosowania subsydiarności. I tu mam wątpliwość. Jak rozumiem, państwo już po tym posiedzeniu będą przygotowywali stanowisko dla COSAC; w tym stanowisku trzeba będzie się wypowiedzieć, czy jako Senat, jako komisje senackie uważają państwo, że ten pakiet jest zgodny z zasadą subsydiarności, czy jest z nią niezgodny, bo przecież taki jest ostateczny wniosek. Tu zdania mogą być podzielone, ale potarżam, że obserwując rozwój prawa wspólnotowego, nie znajduję uzasadnienia w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, w *acquis communautaire*, potwierdzającego to, że skutki cywilnoprawne mogą skutkować zakwestionowaniem tej zasady.

I druga sprawa, kieruję to do pana prezesa – niestety, powiem tak zupełnie szczerze, możliwość przyjęcia regulacji prawnokrajowych w jakimś obszarze i pozostawienia tej regulacji państwu członkowskiemu, przy współpracy z PKP, nie ma bezpośredniego związku ze stosowaniem zasady subsydiarności, bo to zawsze jest możliwe. Ale Unia Europejska obejmuje zakresem działania proces integracji w dziedzinie

transportu, jest to kompetencja niewyłączna, i Komisja ma pełne prawo w imieniu państwa członkowskiego, z mocy naszego traktatu akcesyjnego, wystąpić z tego typu aktami, mimo tego, że krajowy ustawodawca nadal może to robić. Ale to nie jest argument, który może służyć do podważenia zastosowania subsydiarności w tych dwóch konkretnych przypadkach.

Podsumowując: jako ekspert zostawiam państwu decyzję w sprawie tego, co się w tej opinii ostatecznie ma znaleźć, zakładając, że wymienione tu argumenty... Myślę, że pan minister w swojej wypowiedzi też zgłosił pewne wątpliwości; te skutki, przedstawiane przez inne kraje, mogłyby ewentualnie w COREPER czy w Radzie służyć do budowania koalicji przeciwko, bo państw nic nie wiąże, państwo w tej dyskusji wewnętrznej może grać takimi argumentami, jakimi chce. Pytanie, czy potem, w procesie sądowym przed Trybunałem, gdyby doszło do podważenia tego argumentu, byłoby to potwierdzone prawnie. Mam tu wątpliwość, ale to jest tylko wątpliwość, trzeba się nad tym zastanowić. Uważam jednak, że jeżeli państwo polskie dojdzie do wniosku, iż chce bronić...

### **Przewodniczący Zygmunt Cybulski:**

Panie Profesorze, proszę zbliżyć się do końca.

*(Kierownik Pracowni Badań nad Integracją Europejską w Instytucie Nauk Politycznych i Dziennikarstwa na Wydziale Nauk Społecznych na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu Zbigniew Czachór: Dziękuję bardzo. Przepraszam.)*

Pan senator Wittbrodt, proszę bardzo.

### **Senator Edmund Wittbrodt:**

Dziękuję bardzo.

Może i dobrze się stało, żeśmy przeszli do omawiania całego pakietu, a nie tego pierwszego elementu, bo to pozwoliło spojrzeć na całość. Chociaż muszę powiedzieć, że po tej dyskusji mam wątpliwości, i nie tylko po niej, już wtedy, kiedy zapoznawałem się z materiałem, miałem taką wątpliwość, widziałem taką dwoistość, że z jednej strony jest klient, a z drugiej usługodawca. Najpierw się ucieszyłem jako klient, że jeżeli na przykład pociąg do Warszawy mi się spóźni dwie godziny, zamiast jechać trzy godziny będzie jechał pięć, to wreszcie będą jakieś konsekwencje, bo to się nie może odbywać bezkarnie. Statystycznie ponad 50% towarów przewożonych jest z opóźnieniem, przy czym 7% – tak wynika z danych – z opóźnieniem powyżej dwudziestu czterech godzin. Myślę więc, że nawet nieźle by było taki mechanizm wprowadzić. Tylko jest pytanie, czy to ma być mechanizm administracyjny, czy też rzeczywiście, tak jak tutaj pan postuluje, mechanizm całkowicie rynkowy. Jak inni usługodawcy zaoferują lepsze usługi, to kolej całkowicie zniknie, bo się okaże, że na przykład nie jest w stanie dotrzymać terminów itd., itd., tak że rynek wtedy zadziała zupełnie inaczej. Ale być może tak to powinno zostać.

Ale teraz przechodzę już do konkretów. Mam taką drobną wątpliwość i o to bym pana ministra podpytał. Te dwie dyrektywy rząd ocenia pozytywnie. Proponuje jakieś przesunięcie terminu, a jeżeli chodzi o dyrektywę o załogach pociągów, to tam jest uwaga o standardzie dotyczącym wiedzy, o certyfikacie, jakichś wspólnotowych

ustaleniach, przepisach. Pytanie jest takie: czy wszystkich to ma obowiązywać, czy tylko tych, którzy obsługują te linie, że tak powiem, europejskie?

Jak rozumiem – to jest też nasze pierwsze doświadczenie – my mamy tylko odpowiedzieć, czy to łamie zasadę pomocniczości, czy nie. I wtedy wszelkiego rodzaju uwagi – przesunięcie o dwa lata czy może nie tak – są chyba bezpodstawne. Prawdopodobnie my jako komisja musimy odpowiedzieć, że oceniamy to pozytywnie, a czy to ma być w 2012 r., czy w 2010 r., czy wszyscy, czy nie wszyscy – to jest inna rzecz.

W przypadku tych dwóch rozporządzeń, które są zaopiniowane negatywnie, zastanawiam się nad argumentacją. Pan profesor Czachór mówi, że na przykład taki argument, iż one wkraczają w prawo cywilne, jest słaby. I wobec tego następne pytanie: czy wystarczającym argumentem jest to, że te rozporządzenia powodują przeregulowania?

Bo odrębnym pytaniem, które nam zadano, jest to, czy Komisja Europejska przedstawiła wystarczające argumenty po swojej stronie. I jest opinia strony, że nie ma takiej wystarczającej argumentacji, wobec tego możemy... Ale to jest oddzielne pytanie. Ono nie wiąże się z tym, czy opinia ma być pozytywna, czy negatywna. Czyli jedyny argument, który pozostaje, to na dobrą sprawę kwestia przeregulowania. Jakie inne argumenty można by było dodać? Że skutki w niektórych przypadkach mogą być odwrotne? Myślę, że regulacja rynkowa i przeregulowanie. I chyba to mógłby być argument – nie trzeba próbować dokonywać zmian poprzez regulacje formalne, poprzez nakładanie kar, niech rynek to reguluje, nie potrzeba tego przeregulowywać. Myślę, że właśnie tak. Pytam: czy argumenty, których my jako komisja byśmy użyli, to byłyby te właściwe argumenty? Jak to widzą eksperci? I na tym właściwie byśmy mogli zakończyć, bo mamy dość informacji i materiałów z tej dyskusji do sformułowania wniosków końcowych.

**Przewodniczący Zygmunt Cybulski:**

Dziękuję, Panie Senatorze.

W kolejności – bardzo proszę, najpierw pan senator Matusiak.

**Senator Ryszard Matusiak:**

Panie Przewodniczący! Szanowna Komisjo! Panie Ministrze!

Chcę się odnieść do takiej sprawy, zapytam wprost: a jak to jest uregulowane w przypadku transportu kołowego? Czy taka głęboka regulacja rynkowa i te mechanizmy są też stosowane w przypadku transportu kołowego, który jest konkurencyjny w stosunku do transportu kolejowego? Bo dla mnie to jest istotna sprawa, muszę znać odpowiedź, żeby podjąć decyzję. Dziękuję.

**Przewodniczący Zygmunt Cybulski:**

Dziękuję.

Proszę bardzo, pan Szafranski, PKP. Pan prezes, proszę bardzo.

**Dyrektor Strategii i Rozwoju w Zarządzie Polskich Kolei Państwowych SA  
Zbigniew Szafranski:**

Szanowni Państwo!



Pozwolę sobie odnieść się do dwóch kwestii.

Jeśli chodzi o regulacje w transporcie kołowym, to one są. Różnica polega tylko na tym, że o ile przestrzeganie wymogów bezpieczeństwa i higieny pracy w transporcie kolejowym generalnie jest na bardzo wysokim poziomie, o tyle w transporcie drogowym – na dość niskim. Sama Komisja Europejska w swoich materiałach stwierdza, że gdyby w transporcie drogowym przestrzegano przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy kierowców, to koszty transportu drogowego z tego tylko tytułu wzrosłyby od 25 do 30%. Tego po prostu nikt nie sprawdza. A taśmy w lokomotywach są sprawdzane i żaden maszynista nie pojedzie więcej niż 70 km/h, jeśli tak ma w rozkładzie.

Odniosę się jeszcze do podstawowego tematu dzisiejszego spotkania. Art. 5 mówi, że Komisja Europejska powinna przedłożyć w ramach uzasadnienia między innymi dane umożliwiające ocenę skutków finansowych wniosku. I teraz ja pytam: czy to dołączone do dwóch dokumentów uzasadnienie, które zajmuje pół strony, jest wystarczające do tej oceny? Czy to parlament i Senat same powinny sobie dorabiać uzasadnienie do tego, czy Komisja mogła taką inicjatywę legislacyjną podjąć, czy też to Komisja powinna przekonać parlamenty krajów członkowskich, że ona była właściwa do podjęcia takiej inicjatywy? Dziękuję.

**Przewodniczący Zygmunt Cybulski:**

Dziękuję.

Czy jeszcze ktoś z państwa?

Proszę bardzo, pan minister.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury  
Grzegorz Mędrza:**

Jeżeli mogę, dodam jeszcze dwa słowa odnośnie do wypowiedzi pana senatora w sprawie ewentualnych argumentów. Myślę, że oprócz tego, co wymienił pan senator, istotną kwestią jest to, że te sprawy mogą być regulowane w prawach krajowych i są regulowane. Na przykład kwestie odszkodowań – to jest regulowane w każdym kraju. I można mieć duże wątpliwości, czy w tej akurat kwestii regulacja na poziomie unijnym jest właściwym rozwiązaniem. Bo to wygląda trochę tak, jakby na kraje słabsze, czyli te, które nie łożyły wielkich środków na kolej, tak historycznie, nałożono obowiązek niedostosowany do momentu, w jakim jesteśmy.

**Przewodniczący Zygmunt Cybulski:**

Pan senator Wielowieyski.

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

**Senator Andrzej Wielowieyski:**

...z panem senatorem Wittbrodtem, ale powtarzam... Pan minister powiedział tu coś ważnego, postawił kropkę nad i, zresztą zgodnie z tym, cośmy na poprzednim etapie mówili o tym, czym jest zasada pomocniczości. Jeżeli coś można wykonać na dole, to nie musi się tego wykonywać wyżej. Jeżeli u nas pewne sprawy, po pierwsze, są uregulowane, a po drugie, muszą być regulowane... Sprawa dopłat, budżetowania

przewozów regionalnych jawi się tutaj jako rzecz istotna. Nie wiem, jak to jest w innych krajach, czy to jest istotne, czy nie, ale w naszych przepisach musi to być co najmniej przez jakiś czas uwzględniane. W związku z tym wydaje mi się, że to jest podstawa do zastrzeżenia w sprawie pomocniczości co najmniej w przypadku trzeciego – podkreślam, na przewozach towarowych się nie znam... A sądzę, że w przypadku tego czwartego punktu, czyli rozporządzenia w sprawie przewozów osobowych, są zastrzeżenia co do zgodności z respektowaniem zasady pomocniczości.

**Przewodniczący Zygmunt Cybulski:**

Dziękuję.

Proszę bardzo, Biuro Legislacyjne, pan mecenas Niemczewski. Proszę bardzo.

**Główny Specjalista do spraw Legislacji  
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu  
Adam Niemczewski:**

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Ja tylko chciałbym dodać do tego taki argument. Czy jeżeli sprawa jest regulowana czy może być regulowana na poziomie prawa krajowego, to może być w ogóle podjęta przez Komisję Europejską? Uważam, że ten argument jest nieskuteczny, ponieważ Komisja Europejska podejmuje działania również wtedy, kiedy wykaże, że dotychczasowe działania państw członkowskich są nieskuteczne. I wynosi je na poziom prawa europejskiego po to, żeby osiągnąć cele Unii – konkurencyjność, ochronę konsumenta i skierowanie działań na te sfery, na przykład na transport kolejowy. Tak więc to nie jest argument, że jest to regulowane w prawie krajowym. Jest to jeden z elementów, ale Unia Europejska – wielokrotnie zdarzały się takie przypadki – podejmuje takie działania, chociażby w dziedzinie bezpieczeństwa transportu promowego. Podejmuje takie działania, uznaje, że państwa członkowskie nie są w stanie poprzez własne regulacje osiągnąć celów, które może osiągnąć Wspólnota. Dziękuję.

**Przewodniczący Zygmunt Cybulski:**

Dziękuję.

Pan dyrektor Piotr Świątecki, proszę bardzo.

**Dyrektor Biura Prawno-Organizacyjnego w Kancelarii Senatu  
Piotr Świątecki:**

Dziękuję bardzo.

Proszę państwa, chciałbym jeszcze dodać parę informacji, które tutaj nie padły, a może będą miały jakieś znaczenie w chwili, gdy będą państwo podejmowali decyzje.

Pierwsza ważna rzecz, o której trzeba powiedzieć, to tryb wdrażania pierwszego pakietu kolejowego i tak zwanej konstytucji kolejnictwa europejskiego, czyli dyrektywy 440. Z tego, co wiem – zapewne pan minister wie lepiej i pewnie to potwierdzi – nie jest to zakończona sprawa, tylko pewien proces. Ten proces dotyczy także podstawowych postanowień przyjętych przed ponad dziesięcioma laty, chociażby o rozdzie-

leniu zarządzania infrastrukturą i przewozami w kolejach europejskich. Wydaje się – taka jest moja wiedza, zapewne niedoskonała – że w procesie realizacji dyrektywy 440, przyjętej przed wejściem Polski do Unii, jesteśmy dalej niż wiele innych państw należących do Unii dzisiaj. Jak sądzę, to jest ważna rzecz, że dyrektyw nie wdraża się natychmiast, i trzeba sobie o tym powiedzieć.

Drugą sprawą, którą chciałbym poruszyć i przypomnieć – to też może być pomocne w podejmowaniu decyzji – jest to, że kwestie przewozów kolejowych, i pasażerskich, i towarowych, uregulowane są nie tylko w polskim prawie, w kodeksie cywilnym, prawie przewozowym, ale są również regulowane konwencjami międzynarodowymi, konwencją COTIF, która obowiązuje od wielu lat. I tu jest dodatkowy argument, który mówi o nadregulacji.

Sprawa trzecia. Zgodnie z definicją zawartą w traktacie pomocniczość ma polegać na tym, że Unia reguluje pewne sprawy wówczas, gdy jej celów nie da się osiągnąć regulacjami na poziomie krajowym. Jeżeli państwo weźmiecie pod uwagę to, że zasada pomocniczości dotyczy jednak merytorycznych skutków, rzeczowych, wprowadzenia pewnych regulacji prawnych, to możecie też uwzględnić w swojej decyzji ten fakt, że – tak przynajmniej wynika z informacji przewoźnika – wprowadzenie przepisów europejskich w Polsce wywoła skutki odwrotne do zamiarów Unii. Można więc powiedzieć, że z tego względu zasada pomocniczości nie będzie zrealizowana, jeżeli przyniesie skutki odwrotne do zamierzonych, chociażby w przypadku Polski.

I ostatnia sprawa. Wydaje się, że tryb badania zasady pomocniczości to tak samo dobre, jak każde inne narzędzie do tego, żeby próbować osiągnąć cele gospodarki państwowej, narodowej. I trzeba popatrzeć na to jak na narzędzie; narzędzie, które może być użyte w każdej chwili, także w akurat tej procedurze. Dziękuję.

**Przewodniczący Zygmunt Cybulski:**

Dziękuję.

Pan przewodniczący Suchański.

**Senator Jerzy Suchański:**

Ja wiem, że to Komisja Spraw Unii Europejskiej będzie nad tym głosowała czy zajmowała ostateczne stanowisko, ale myślę, że w imieniu Komisji Skarbu Państwa i Infrastruktury mogę powiedzieć po rozmowach z kolegami, że my w tej sprawie popieramy stanowisko rządowe.

**Przewodniczący Zygmunt Cybulski:**

Dziękuję, Panie Przewodniczący.

Tym samym zbliżyliśmy się do końca. Serdecznie dziękuję wszystkim ekspertom, którzy włożyli naprawdę duży wysiłek w przedłożenie materiałów, że zechcieli przybyć na nasze spotkanie i wyrazić swoją opinię, niezwykle cenną, szczególnie w tej pierwszej części, w której mieliśmy za zadanie omówić problematykę subsydiarności.

Dziękuję wszystkim, którzy przyczynili się do zorganizowania tego spotkania, dziękuję naszym biuram, zarówno Komisji Skarbu Państwa i Infrastruktury, jak i naszej komisji, Komisji Spraw Unii Europejskiej.

Komisja Spraw Unii Europejskiej podejmie decyzję na następnym spotkaniu, które zgodnie z planem powinno się rozpocząć o 14.00. Wobec tego mamy przerwę do następnego spotkania, do godziny 14.00. Dziękuję państwu.

Zamykam posiedzenie.

*(Koniec posiedzenia o godzinie 13 minut 05)*



Kancelaria Senatu

Opracowanie: Dział Stenogramów

Publikacja: Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk: Biuro Administracyjne, Dział Wydawniczy

Nakład: 6 egz.

ISSN 1643-2851