

Michał Będkowski-Kozioł*

Status i zadania Europejskiej Agencji Kolejowej – stan obecny i perspektywy w świetle projektu IV pakietu kolejowego UE

Spis treści

- I. Wprowadzenie
- II. Agencje w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej
- III. Podstawy prawne i przesłanki (cele) utworzenia Europejskiej Agencji Kolejowej
- IV. Struktura Europejskiej Agencji Kolejowej
- V. Zadania i kompetencje Europejskiej Agencji Kolejowej
 1. Rodzaje zadań
 2. Wydawanie zaleceń i opinii
 3. Dokonywanie ewaluacji zgodności z TSI projektów infrastrukturalnych dofinansowywanych z budżetu UE
 4. Przygotowywanie i przedstawianie analiz, sprawozdań i raportów
 5. Nadzór nad określonymi organami lub określonymi działaniami (procesami)
 6. Gromadzenie, przetwarzanie i udostępnianie informacji
 7. Prowadzenie europejskiego rejestru typów pojazdów dopuszczonych do eksploatacji
 8. Organizowanie „sieci” organów właściwych w sprawach bezpieczeństwa i interoperacyjności
- VI. Perspektywy funkcjonowania Europejskiej Agencji Kolejowej w świetle propozycji IV. pakietu kolejowego UE
- VII. Podsumowanie

Streszczenie

Artykuł prezentuje strukturę, zadania i kompetencje Europejskiej Agencji Kolejowej na tle problematyki funkcji i zadań agencji europejskich oraz podstaw prawnych ich funkcjonowania, determinujących zakres powierzonych im kompetencji. Przedstawiono w nim przesłanki utworzenia, strukturę oraz zadania Europejskiej Agencji Kolejowej oraz propozycje zmian w tym zakresie zawarte w projekcie IV pakietu kolejowego Unii Europejskiej.

Słowa kluczowe: transport kolejowy; Europejska Agencja Kolejowa; IV pakiet kolejowy UE; bezpieczeństwo kolei; interoperacyjność systemu kolei.

* Dr Michał Będkowski-Kozioł, LL.M.Eur.Int. (Dresden) – p.o. Kierownika Katedry Publicznego Prawa Gospodarczego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie; partner, Kancelaria Kocharński Zięba Rapala i Partnerzy Sp.j.; członek Centrum Studiów Antymonopolowych i Regulacyjnych; e-mail: m.bedkowski.koziol@uksw.edu.pl.

I. Wprowadzenie

Od początku lat 90. XX w. sektor transportu kolejowego w Unii Europejskiej (dalej: UE) poddawany jest procesom liberalizacji i stopniowego otwierania na mechanizmy konkurencji – aczkolwiek przebiegającym w sposób wolniejszy aniżeli w pozostałych sektorach infrastrukturalnych – w celu urzeczywistnienia idei rynku wewnętrznego w obszarze usług transportu kolejowego. Kolejnym krokiem w tym kierunku jest zaproponowany przez Komisję Europejską w 2013 r. zestaw rozwiązań prawnych ujętych w projekcie tzw. IV pakietu kolejowego UE¹. Znaczącym elementem przedstawionych propozycji są regulacje odnoszące się do zadań i kompetencji Europejskiej Agencji Kolejowej², będącej w swej istocie przejawem instytucjonalizacji działań w zakresie polityki transportowej UE³.

Jakkolwiek w procesie ewolucji podstaw prawnych transportu kolejowego⁴ na poziomie UE (i w konsekwencji na poziomie krajowym) Europejska Agencja Kolejowa (dalej: Agencja) pojawiła się stosunkowo wcześniej, już w 2004 r., nie była jak dotychczas przedmiotem szerszej analizy w doktrynie publicznego prawa gospodarczego oraz prawa UE. Jedynie w zbiorczych opracowaniach dotyczących systemu instytucjonalnego UE pojawiają się wzmianki o Agencji przy okazji omówienia pozostałych agencji europejskich. Z tego względu wydaje się właściwe przedstawienie aktualnych regulacji prawnych oraz propozycji IV pakietu kolejowego odnoszących się do struktury i zadań Agencji, na szerszym tle rozważań dotyczących miejsca i funkcji Agencji w systemie instytucjonalnym UE oraz regulacji sektora transportu kolejowego.

II. Agencje w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej

Powołanie do życia Europejskiej Agencji Kolejowej wiąże się z narastającą od pewnego czasu w systemie instytucjonalnym UE tendencją do swoistej decentralizacji zarządzania poprzez powoływanie wyodrębnionych strukturalnie ciał, niebędących formalnie częścią instytucji lub organów traktatowych, którym powierza się wykonywanie pewnych zadań objętych zakresem

¹ Czwarty pakiet kolejowy obejmuje wnioski ustawodawcze Komisji mające na celu zmianę: (1) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z 21.11.2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (wersja przekształcona), Dz.Urz.UE 2012 L 343/2; (2) rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 23.10.2007 r. dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70, Dz.Urz.UE 2007 L 315/1; (3) rozporządzenia (WE) nr 881/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 29.04.2004 r. ustanawiającego Europejską Agencję Kolejową, Dz.Urz.UE 2004 L 164/1 – polskie wydanie specjalne: rozdz. 7, t. 8, s. 214–226 (dalej: rozporządzenie nr 881/2004); (4) dyrektywy 2004/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 29.04.2004 r. w sprawie bezpieczeństwa kolei wspólnotowych oraz zmieniającej dyrektywę Rady 95/18/WE w sprawie przyznawania licencji przedsiębiorstw kolejowym oraz dyrektywę 2001/14/WE w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz certyfikację w zakresie bezpieczeństwa (Dyrektywa w sprawie bezpieczeństwa kolei), Dz.Urz.UE 2004 L 164/44 – polskie wydanie specjalne: rozdz. 7, t. 8, s. 227–250, ze zm. (dalej: dyrektywa 2004/49/WE); (5) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/57/WE z 17.4.2008 r. w sprawie interoperacyjności systemu kolei we Wspólnocie (przekształcenie), Dz.Urz.UE 2008 L 191/1 (dalej: dyrektywa 2008/57/WE); a także (6) uchylene rozporządzenia Rady (EWG) nr 1192/69 z 26.06.1969 r. w sprawie wspólnych zasad normalizujących rachunkowość przedsiębiorstw kolejowych, Dz.Urz.UE 1969 L 156/8 – polskie wydanie specjalne: rozdz. 7, t. 1, s. 26–38; zob. Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie „Czwartego Pakietu Kolejowego – Zakończenie budowy jednolitego europejskiego obszaru kolejowego w celu wspierania konkurencyjności i wzrostu gospodarczego w Europie”, COM(2013) final, z 30.01.2013 r. Pobrano z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0025:FIN:PL:PDF>.

² Zob. Komisja Europejska, Wniosek rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Agencji Kolejowej Unii Europejskiej i uchylające rozporządzenie (WE) nr 881/2004, COM(2013) 27 final, z 30.01.2013 r. Pobrano z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0027:FIN:PL:PDF>; Komisja Europejska, Wniosek dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie interoperacyjności systemu kolei w Unii Europejskiej (wersja przekształcona), COM(2013) 30 final, z 30.01.2013 r. Pobrano z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0030:FIN:PL:PDF>; Komisja Europejska, Wniosek dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie bezpieczeństwa kolei (wersja przekształcona), COM(2013) 31 final, z 30.01.2013 r. Pobrano z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0031:FIN:PL:PDF>; zob. także: Komisja Europejska, Biała Księga „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu”, COM(2011) 144 final, z 28.03.2011 r. Pobrano z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0144:FIN:pl:PDF>.

³ Na marginesie można wskazać, że do innych przejawów instytucjonalizacji działań UE w obszarze polityki transportowej zaliczyć można także utworzenie Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA) oraz Europejskiej Agencji ds. Bezpieczeństwa na Morzu (EMSA).

⁴ Odnosnie do struktury i zakresu prawa transportu kolejowego zob. M. Będkowski-Kozioł, Ł. Gołąb, *O dogmatyce prawa transportu kolejowego. Kilka uwag w dziesiątą rocznicę uchwalenia ustawy o transporcie kolejowym z 2003 r.*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2013, nr 4, s. 110 i n.

kompetencji UE⁵. Są one tworzone zazwyczaj na podstawie aktów prawa wtórnego i wyposażone w osobowość prawną oraz własną administrację, kompetencje i budżet⁶. Jakkolwiek idea powoływania agencji nie jest całkowicie nowa, ponieważ pierwsze agencje powstały już w latach 70. XX w., to jednak znaczące nasilenie tego procesu nastąpiło w latach 90. XX w., a uległo dalszej intensyfikacji od początku XXI w.⁷

Przyczyny tworzenia agencji unijnych są zróżnicowane, a przy tym determinowane poprzez rozmaite funkcje, jakie w swym założeniu mają pełnić poszczególne agencje w systemie instytucjonalnym UE⁸. W komunikacie z 11 grudnia 2002 r. w sprawie utworzenia ram prawnych dla europejskich agencji regulacyjnych⁹ Komisja Europejska podkreśliła, że jakkolwiek to ona jest organem odpowiedzialnym za realizowanie funkcji wykonawczych w systemie instytucjonalnym UE, jej ograniczone zasoby zmuszają ją do skoncentrowania się na podstawowych zadaniach. Z tego względu prawodawca unijny winien rozważyć delegację pewnych ściśle określonych zadań na agencje i wyposażyć je w kompetencje niezbędne do osiągnięcia celów leżących u podstaw właściwych aktów prawa unijnego, aby uczynić egzekutywę bardziej skuteczną na poziomie europejskim w wysoce wyspecjalizowanych dziedzinach technicznych, wymagających zaawansowanej wiedzy fachowej, ciągłości, wiarygodności i otwartości działań publicznych¹⁰. Zasadniczym powodem powoływania agencji europejskich jest swoista neutralność dokonywanej przez nie oceny technicznej lub naukowej w powierzonych im sprawach, co powoduje, że ich decyzje oparte są na specjalistycznych ocenach wymagających fachowej wiedzy i nie są poddane relatywizującą wpływom politycznym¹¹. Niezależnie od prezentowanych w doktrynie poglądów odnośnie do fenomenu tworzenia i funkcjonowania agencji w systemie instytucjonalnym UE¹² nie ulega wątpliwości, że stanowią one przejaw pogłębiającej się integracji europejskiej na poziomie administracyjnym, przyczyniając się do powstania swoistego unijnego „związku organów administracji” (niem. *Verwaltungsverbund*)¹³ i zacieśniania współpracy pomiędzy organami administracyjnymi państw członkowskich oraz tymi organami a Komisją Europejską w ramach

⁵ Pod względem funkcjonalnym agencje klasyfikuje się jako: (1) agencje, których podstawową funkcją jest dostarczanie informacji i zapewnianie koordynację ich przepływu, (2) agencje, których zasadniczą funkcją jest dostarczanie określonych usług, w postaci informacji i ekspertyz niezbędnych dla wydania określonych decyzji, choć same nie posiadają kompetencji decyzyjnych, (3) agencje, których funkcje obejmują zarówno dostarczanie informacji i ekspertyz, jak i wykonywanie kompetencji decyzyjnych – M. Górka, *Rola Europejskiej Agencji Oceny Produktów Leczniczych w procedurze dopuszczania leków do obrotu w Unii Europejskiej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2001, nr 2, s. 131 i n., s. 149.

⁶ J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, wyd. 3, LexisNexis, Warszawa 2012, s. 180.

⁷ Tworzenie agencji następowało dotychczas w kilku fazach, odzwierciedlających ewolucję roli i pozycji agencji w systemie instytucjonalnym UE – szczegółowo na ten temat zob. H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford University Press, Oxford 2011, s. 287 i n.; zob. także: E. Chiti, *The Emergence of a Community Administration: the Case of European Agencies*, „Common Market Law Review” 2000, nr 2, s. 309 i n.; P. Craig, *EU Administrative Law*, wyd. 2, Oxford University Press, Oxford–New York 2012, s. 140 i n., w szczególności s. 144 i n.; idem, *The Constitutionalisation of Community Administration*, „European Law Review” 2003, nr 6, s. 840 i n.; A. Dumala, *Agencje w systemie Unii Europejskiej*, [w:] idem (red.), *Agencje Unii Europejskiej*, UKIE, Warszawa 2002, s. 6 i n.

⁸ Odnośnie do funkcji agencji: J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje...*, s. 181 i n.; J. Barcz (red.), *Ustrój Unii Europejskiej*, wyd. 2, EuroPrawo, Warszawa 2010, s. 11–103 i n.; M. Niedźwiedz, *Rola agencji europejskich w strukturze instytucjonalnej Unii Europejskiej a postanowienia traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, [w:] S. Dudzik (red.), *Konstytucja dla Europy – przyszły fundament Unii Europejskiej*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2005, s. 306–309; szeroko na temat przyczyn tworzenia agencji z punktu widzenia wypełnianych przez nie funkcji: A. Morini, *Constitutional aspects of the pluralisation of the EU executive through „agencification”*, „European Law Review” 2012, nr 4, s. 419 i n.

⁹ Communication from the Commission – The operating framework for the European Regulatory Agencies, COM(2002) 718 final.

¹⁰ Ibidem, s. 5.

¹¹ Ibidem; zob. także: P. Craig, *EU Administrative Law...*, s. 142–143; A. Dumala, *Agencje...*, s. 7–8.

¹² Zob. m.in. P. Craig, *EU Administrative Law...*, s. 142–143; A. Dumala, *Agencje...*, s. 7 i n.; H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law...*, s. 285–286; oraz raport przygotowany na zlecenie Komisji Europejskiej – M. Everson, G. Majone, A. Shout, *The role of Specialised Agencies in Decentralising EU Governance*. Report Presented to the Commission, Florence-Maastricht 1999.

¹³ Odnośnie do tego pojęcia zob. E. Schmidt-Assmann, *Einleitung: Der Europäische Verwaltungsverbund und die Rolle des Europäischen Verwaltungsrechts*, [w:] E. Schmidt-Assmann, B. Schöndorf-Haubold (red.), *Der Europäische Verwaltungsverbund*, Mohr Siebeck, Tübingen 2005, s. 1 i n.

unijnych „sieci organów administracji”, których zasadniczym zadaniem jest implementacja polityk UE w państwach członkowskich¹⁴.

Z punktu widzenia zasad systemu instytucjonalnego UE rozwój i stopniowe rozszerzanie modelu agencji, tzw. zjawisko agencification, budzi kontrowersje zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie prawa unijnego. Początkowo, tworzenie agencji w celu zwiększenia możliwości administracyjnych Wspólnoty Europejskiej (obecnie: UE), a w szczególności Komisji, było uważane za niedopuszczalne na gruncie zasady równowagi instytucjonalnej (zawartej uprzednio w uchylonym art. 7 TWE, a obecnie w art. 13 TUE) i w świetle odwołującej się do niej tzw. doktryny Meroni wyrażonej przez ETS (obecnie: TSUE) w wyroku z 13 czerwca 1958 r. w sprawie *Meroni*¹⁵. Wykładnia Trybunału ograniczała bowiem możliwość delegowania funkcji administracyjnych do agencji, które nie były wymienione w traktatach założycielskich. Zwolennicy doktryny *Meroni* podnoszą, że kompetencje wykonawcze przyznane Komisji na mocy traktatów założycielskich nie mogą być zredukowane, w przeciwieństwie do tych, które nie wypływają bezpośrednio z tych traktatów. W związku z tym delegowanie kompetencji do agencji nie jest w mocy Komisji i jest zakazane, ponieważ traktatowy obowiązek wykonania tych kompetencji spoczywa na Komisji i jej departamentach. Zgodnie z doktryną *Meroni* do agencji można delegować jedynie techniczne, naukowe i administracyjne zadania pomocnicze, które nie łączą się z podejmowaniem ostatecznych decyzji i odpowiedzialnością za wykonanie zadań, co pozostaje w kompetencji Komisji. Jeszcze dalej idące konkluzje Trybunał zawarł w wyroku w sprawie *Romano*¹⁶, zakazując prawodawcy wspólnotowemu powierzania innemu ciału niż Komisja kompetencji do przyjmowania „aktów posiadających moc prawną”¹⁷.

Powyższe, restrykcyjne stanowisko, podzielane długi czas także przez samą Komisję, która wykorzystywała je do obrony własnych prerogatyw¹⁸, zostało stopniowo zrewidowane i zrelatywizowane w doktrynie i orzecznictwie od końca XX w. Mianowicie, bliższa analiza doktryny *Meroni/Romano* może prowadzić do konkluzji, że jakkolwiek w jej świetle zakazane jest delegowanie kompetencji wskazanych wyraźnie w traktatach założycielskich i przypisanych Komisji na ciała inne niż Komisja, to jednak nie stoi ona na przeszkodzie wyposażeniu tych ciał w inne kompetencje, o których traktaty nie wspominają wprost¹⁹. Na ile zmiana kwalifikacji zjawiska przyznania agencji określonych kompetencji z „delegacji” na „wyposażenie” powoduje istotną zmianę w jego ocenie pozostaje kwestią otwartą, niemniej jednak można wskazać, że Służby Prawne Rady odrzuciły w latach 80. koncepcję „delegacji” uprawnień na Urząd Harmonizacji Rynku Wewnętrznego (OHIM), twierdząc, że w tej sprawie chodziło akurat o przyznanie nowych kompetencji, tzn. kompetencji, które w chwili wyposażenia w nie OHIM nie były przypisane żadnej innej

¹⁴ J. Supernat, *Koncepcja sieci organów administracji publicznej*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27 września 2006 r., Warszawa 2007, s. 207 i n.; H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law...*, s. 307–311.

¹⁵ Wyr. ETS z 13.06.1958 r. w sprawie 9 i 10/56 *Meroni & Co., Industrie Metallurgische, SpA p. Wysokiej Władzy Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali* (Zb.Orz. 1958, s. 133 i s. 157).

¹⁶ Wyr. ETS z 14.05.1981 r. w sprawie 98/80 *Romano p. INAMI*. Pobrano z: curia.europa.eu.

¹⁷ Ibidem, pkt 20 sentencji wyroku – (...) to adopt acts having the force of law.

¹⁸ Zob. np. Komisja, Projekt Porozumienia Międzyinstytucjonalnego w sprawie utworzenia ram prawnych dla europejskich agencji regulacyjnych z 25.02.2005 r., KOM(2005) 59 wersja ostateczna, s. 5.

¹⁹ M. Chamon, *The empowerment of agencies under the Meroni doctrine and article 114 TFEU: comment on United Kingdom v. Parliament and Council (Short-selling) and the proposed Single Resolution Mechanism*, „European Law Review” 2014, nr 3, s. 383.

instytucji Wspólnoty (obecnie: UE), a przez to doktryna *Meroni/Romano* nie znajduje do tej sytuacji zastosowania²⁰.

W odniesieniu do podstawy prawnej, na jakiej mogą być tworzone agencje, przez długi czas wskazywano art. 352 TFUE (dawny art. 308 TWE) wymagający jednomyślności w Radzie. W związku z tworzeniem agencji tzw. trzeciej generacji²¹ po 2000 r., w przypadku których prawodawca powołał się na art. 114 TFUE (dawny art. 95 TWE), pojawił się problem czy przepis ten – odnoszący się do ustanawiania środków służących harmonizacji prawa państw członkowskich – może znaleźć zastosowanie jako podstawa prawna powoływania agencji i wyposażania ich w określone kompetencje²². Możliwość taką potwierdził jednak Trybunał w wyrokach w sprawach *Smoke flavourings (środki aromatyzujące dymu wędzarniczego)*²³ i *ENISA*²⁴ oraz w zapadłym niedawno wyroku w sprawie *Short selling (sprzedaż krótka)*²⁵. W wyroku w sprawie *ENISA* Trybunał stwierdził m.in., że w ramach ustanawiania środków harmonizacyjnych „może okazać się konieczne, według oceny prawodawcy, przewidzenie możliwości ustanowienia organu wspólnotowego mającego za zadanie przyczynianie się do realizacji procesu harmonizacji”, jednakże z zastrzeżeniem, że organ taki będzie się zajmował przyjmowaniem niewiążących środków o charakterze towarzyszącym lub ramowym dla ułatwienia jednolitego wykonania i stosowania aktów harmonizacji²⁶. Natomiast we wcześniejszym wyroku w sprawie *Smoke flavourings* Trybunał uznał, że art. 95 TWE (obecnie art. 114 TFUE) stanowił prawidłową podstawę prawną dla ustanowienia scentralizowanej procedury wydawania zezwoleń na aromaty dymu wędzarniczego w środkach spożywczych, w której z Komisją ściśle współpracuje Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności²⁷. Wskazane tezy znalazły rozwinięcie w wyroku w sprawie *Short selling*, w którym Trybunał uznał art. 114 TFUE za wystarczającą podstawę prawną do wyposażenia Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA) – na mocy rozporządzenia nr 236/2012 w sprawie krótkiej sprzedaży i wybranych aspektów dotyczących swapów ryzyka kredytowego²⁸ – w uprawnienia do podjęcia interwencji na rynkach finansowych państw członkowskich za pomocą prawnie wiążących aktów w przypadkach będących „zagrożeniem dla prawidłowego funkcjonowania i integralności rynków finansowych lub stabilności całego systemu finansowego Unii lub jego części”²⁹. W szczególności Trybunał dokonał swoistej „redukcji” doktryny *Meroni*, sprowadzając ją jedynie do zakazu delegowania na agencje władzy dyskrecjonalnej³⁰, a odnosząc się do zarzutów Zjednoczonego Królestwa, iż uprawnienia przyznane ESMA na mocy spornego

²⁰ Za: M. Chamon (zob. ibidem), która przytacza dokument: Legal Service of the Council, Opinion on the Proposal for a Council Regulation on the Community Trade Mark (5837/85) z 06.06.1985 r., s. 6.

²¹ Odnośnie do agencji trzeciej generacji zob. P. Craig, *EU Administrative Law...*, s. 145–146; H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk, *Administrative Law...*, s. 287–288.

²² Praktykę wskazania art. 95 TWE (obecnie: art. 114 TFUE) jako podstawy powołania agencji i powierzenia jej zadań zakwestionowało Zjednoczone Królestwo w skardze w sprawie *ENISA* – zob. wyrok Trybunału z 02.05.2006 r. w sprawie C-217/04 *Zjednoczone Królestwo p. Parlamentowi i Radzie (ENISA)*. Pobrano z: curia.europa.eu, pkt. 11.

²³ Wyr. Trybunału z 06.12.2005 r. w sprawie C-66/04 *Zjednoczone Królestwo p. Parlamentowi i Radzie (środki aromatyzujące dymu wędzarniczego)*. Pobrano z: curia.europa.eu.

²⁴ Wyr. Trybunału z 02.05.2006 r. w sprawie C-217/04 *Zjednoczone Królestwo p. Parlamentowi i Radzie (ENISA)*. Pobrano z: curia.europa.eu.

²⁵ Wyr. Trybunału z 22.01.2014 r. w sprawie C-270/12 *Zjednoczone Królestwo p. Parlamentowi i Radzie (sprzedaż krótka)*. Pobrano z: curia.europa.eu.

²⁶ Zob. pkt. 44–45 wyroku w sprawie *Zjednoczone Królestwo p. Parlamentowi i Radzie (ENISA)*; por. także uwagi Rzecznika Generalnego N. Jääskinen z 12.09.2013 r. w sprawie C-270/12. Pobrano z: curia.europa.eu, pkt. 30–32.

²⁷ Zob. pkt. 47–49 i 59–64 wyroku w sprawie *Zjednoczone Królestwo p. Parlamentowi i Radzie (środki aromatyzujące dymu wędzarniczego)*; por. także uwagi Rzecznika Generalnego N. Jääskinen z 12.09.2013 r. w sprawie C-270/12. Pobrano z: curia.europa.eu, pkt. 29.

²⁸ Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 236/2012 z 14.03.2012 r. w sprawie krótkiej sprzedaży i wybranych aspektów dotyczących swapów ryzyka kredytowego, Dz.Urz. 2012 L 86/1.

²⁹ Zob. art. 24 rozporządzenia nr 236/2012.

³⁰ Zob. pkt. 41–44 wyroku w sprawie *Zjednoczone Królestwo p. Parlamentowi i Radzie (sprzedaż krótka)*.

rozporządzenia pozwalają jej na wydawanie aktów quasi-ustawodawczych, co narusza zakaz wynikający z doktryny *Romano*. Trybunał wskazał na fakt, że w świetle zmian wprowadzonych w prawie unijnym na mocy traktatu lizbońskiego ramy instytucjonalne ustanowione w traktatach założycielskich, a w szczególności art. 263 akapit 1 oraz art. 277 TFUE, „wyraźnie pozwalają organom i jednostkom organizacyjnym Unii na wydawanie aktów o zasięgu ogólnym”³¹. W odniesieniu zaś do zarzutu Zjednoczonego Królestwa, iż art. 290 i 291 TFUE przewidują możliwość powierzenia jedynie Komisji określonych uprawnień, Trybunał stwierdził, że traktaty założycielskie dopuszczają różne systemy przekazywania uprawnień organom i jednostkom organizacyjnym UE i w związku z tym może ono nastąpić także w ramach pewnego większego kompleksu instrumentów regulacyjnych (aktów harmonizacji w rozumieniu art. 114 TFUE) przyjętego przez prawodawcę UE³².

Jak wynika z powyższych uwag, wyrok w sprawie *Short selling* można odczytywać jako zapalenie przez Trybunał „zielonego światła” zjawisku *agencification*. Należy jednakże mieć na uwadze, że zarówno traktaty założycielskie, jak i wypowiedzi Trybunału w wyroku w sprawie *Short selling* pozostają enigmatyczne w kwestii wytyczenia granic uprawnień agencji. Oznacza to, że z jednej strony agencje będą mogły być w przyszłości wyposażane w kompetencje o znacznie większej wadze aniżeli dotychczas, a Komisja traci swoisty monopol w dziedzinie egzekutywy³³ – co nie pozostaje bez wpływu na zakres propozycji dotyczących uprawnień Europejskiej Agencji Kolejowej w projekcie IV pakietu kolejowego (o czym będzie mowa niżej). Z drugiej strony zaś – ten swoisty stan „niedorozwoju” traktatowych podstaw prawnych funkcjonowania agencji w architekturze unijnego systemu instytucjonalnego może rodzić w przyszłości spory i kontrowersje w praktyce legislacyjnej i orzecznictwie UE.

III. Podstawy prawne i przesłanki (cele) utworzenia Europejskiej Agencji Kolejowej

W przeciwieństwie do większości pozostałych agencji UE, których podstawę prawną – jak wskazano wyżej – stanowi art. 352 TFUE albo art. 114 TFUE, Europejska Agencja Kolejowa została powołana w oparciu o szczególną podstawę prawną wskazaną w art. 91 TFUE (dawny art. 71 TWE). Przepis ten ma charakter wykonawczy w stosunku do art. 90 TFUE (dawny art. 70 TWE), zgodnie z którym cele UE w dziedzinie transportu – uregulowanej w tytule VI TFUE – są realizowane w ramach wspólnej polityki transportowej. Przepis ten ma zastosowanie do usług transportowych w dziedzinie transportu kolejowego, drogowego i śródlądowego. Wynika to z faktu, że usługi transportowe nie są regulowane ogólnymi przepisami traktatowymi dotyczącymi swobody świadczenia usług, gdyż na mocy art. 58 ust. 1 TFUE kwestię usług

³¹ Zob. pkt 65 wyroku w sprawie *Zjednoczone Królestwo p. Parlamentowi i Radzie (sprzedaż krótka)*; na marginesie można wskazać, że art. 263 i 277 TFUE w swej obecnej treści rozwiewają część wątpliwości, jakie budziło wcześniej zjawisko powoływania do życia agencji i innych podobnych ciał. Dotyczyły one, obok naruszenia zasady równowagi instytucjonalnej, przede wszystkim braku sądowej kontroli aktów wydawanych przez agencje. Tymczasem art. 263 akapit 1 TFUE potwierdza obecnie uprawnienie Trybunału do kontroli aktów „organów lub jednostek organizacyjnych Unii, które zmierzają do wywarcia skutków prawnych wobec osób trzecich”, a art. 277 TFUE czyni wzmiankę o Agencjach przy instytucji zarzutu niezgodności z prawem, który znajduje zastosowanie do aktów o zasięgu ogólnym. Jak zresztą skonstatował Rzecznik Generalny N. Jääskinen w opinii do sprawy *Short selling*, w świetle wskazanych postanowień traktatowych „jest oczywiste, że agencje mogą być wyposażane w uprawnienia do podejmowania prawnie wiążących decyzji mających na celu wywołanie skutków prawnych w stosunku do osób trzecich. W przeciwnym razie te zmiany traktatu byłyby pozbawione znaczenia” – uwagi Rzecznika Generalnego N. Jääskinen z 12.09.2013 r. w sprawie C-270/12. Pobrano z: curia.europa.eu, pkt. 73–74.

³² Zob. pkt. 79 i n. wyr. w sprawie *Zjednoczone Królestwo p. Parlamentowi i Radzie (sprzedaż krótka)*.

³³ M. Chamon, *The empowerment of agencies...*, s. 403.

w transporcie reguluje bezpośrednio tytuł VI albo – w odniesieniu do transportu morskiego i lotniczego – prawo wtórne³⁴.

Zgodnie z art. 91 TFUE Parlament Europejski i Rada ustanawiają wspólne reguły mające zastosowanie do transportu międzynarodowego wykonywanego z lub na terytorium państwa członkowskiego UE, lub tranzytu przez terytorium jednego lub wielu państw członkowskich, warunki dostępu przewoźników niemających stałej siedziby w państwie członkowskim, środki pozwalające polepszyć bezpieczeństwo transportu oraz wszelkie inne potrzebne przepisy w celu wykonania wspólnej polityki transportowej³⁵. Jednocześnie art. 91 TFUE wskazuje cele i środki do realizacji wspólnej polityki transportowej. Podstawowym celem jest usuwanie przeszkód granicznych pomiędzy państwami członkowskimi po to, aby ułatwić wykonanie swobodnego przemieszczania osób i towarów w ramach UE. Natomiast środkami służącymi do jego realizacji jest ujednoczenie przepisów technicznych, podatkowych i socjalnych, promowanie swobodnej konkurencji między operatorami wszystkich państw członkowskich oraz znoszenie dyskryminacji przewoźników ze względu na ich siedzibę³⁶. Traktaty konstytuujące UE nie ustanawiają wyłącznej kompetencji UE w dziedzinie transportu, umieszczając go w obszarze kompetencji dzielonych, co oznacza, że – zgodnie z zasadą pomocniczości – cele polityki transportowej są realizowane przez państwa członkowskie, chyba że UE może zrealizować je w sposób bardziej efektywny. W powyższym kontekście należy zatem analizować zarówno cele regulacji i treść rozporządzenia nr 881/2004 ustanawiającego Europejską Agencję Kolejową, jak i projekt nowego rozporządzenia o Agencji³⁷, przedstawionego w ramach propozycji IV pakietu kolejowego UE.

Powołanie do życia Europejskiej Agencji Kolejowej związane jest z postępującym procesem liberalizacji sektora kolei w wymiarze ogólnounijnym i otwierania go na procesy konkurencji, przy jednoczesnym stopniowym rozbudowywaniu instrumentów regulacyjnych, podobnie jak to ma miejsce w pozostałych sektorach infrastrukturalnych. Realizacja paradygmatu rynku wewnętrznego w sektorze kolei, przy stopniowej rozbudowie mechanizmów regulacji przedsiębiorstw funkcjonujących w sektorze transportu kolejowego (w szczególności zarządców infrastruktury i przedsiębiorstw kolejowych), wymusza ściślejszą koordynację działań podejmowanych dotychczas na poziomie krajowym. Jedną z charakterystycznych cech europejskiego sektora kolejowego w kontekście otwierania go na transgraniczną konkurencję jest brak międzynarodowych uregulowań technicznych, powodujący jego segmentację na poszczególne rynki krajowe. Utworzenie zintegrowanej przestrzeni kolejowej w ramach rynku wewnętrznego UE wymaga zatem wprowadzenia wspólnych uregulowań technicznych i systemu ich kontroli³⁸. Jak wskazano w motywie 1 rozporządzenia nr 881/2004, „stopniowe ustanawianie europejskiego obszaru kolejowego bez granic wymaga podjęcia przez UE działań w zakresie uregulowań technicznych dla kolei, uwzględniając zarówno aspekty techniczne, jak i aspekty bezpieczeństwa, które są nierozdzielnie ze sobą związane”³⁹.

³⁴ Inne przepisy traktatowe, dotyczące np. swobody przepływu osób, swobody przedsiębiorczości, wolnej konkurencji, mają bezpośrednio zastosowanie do transportu. Wielokrotnie takiej wykładni dokonywał TS (np. 167/73 *Komisja v. Francji*; C-334/94 *Komisja v. Francji*; C-151/96 *Komisja v. Irlandii*; C-62/96 *Komisja v. Grecji*).

³⁵ M.A. Nesterowicz [w:] A. Wróbel (red.), *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. II, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, Art. 91, s. 150; zob. także: wyr. Trybunału z 28.11.1978 r. w sprawie Schumalla. Pobrano z: curia.europa.eu).

³⁶ M.A. Nesterowicz [w:] *Traktat...*, s. 152.

³⁷ Komisja Europejska, Wniosek rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Agencji Kolejowej Unii Europejskiej i uchylające rozporządzenie (WE) nr 881/2004, COM(2013) 27 final, z 30.01.2013 r. Pobrano z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0027:FIN:PL:PDF>.

³⁸ Zob. Komisja Europejska, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Railway Agency, COM(2002) 23 final, z 23.01.2002 r., Explanatory Memorandum, s. 2.

³⁹ Motyw 1 rozporządzenia nr 881/2004.

Przewyciężenie barier wynikających z różnic technicznych i operacyjnych pomiędzy systemami kolejowymi poszczególnych państw członkowskich w rozwoju jednolitego rynku kolejowego następuje przede wszystkim poprzez instrumenty harmonizacji odnoszące się do bezpieczeństwa kolei i interoperacyjności, przewidziane w dyrektywach 2004/49/WE oraz 2008/57/WE. O ile jednak dyrektywy określiły zasadnicze wymagania w tym zakresie, o tyle równoczesna i skoordynowana realizacja celów interoperacyjności⁴⁰ i bezpieczeństwa⁴¹ w poszczególnych państwach członkowskich wymaga – jak to podkreśla prawodawca unijny – „intensywnej pracy technicznej, prowadzonej przez wyspecjalizowaną organizację”⁴².

Biorąc powyższe pod uwagę, i uwzględniając wyrażoną w art. 5 ust. 3 TUE zasadę subsidiarności, należało – w ocenie prawodawcy unijnego – stworzyć, w istniejących ramach instytucjonalnych i z uwzględnieniem równowagi sił wewnątrz UE, agencję europejską odpowiedzialną zarówno za kwestie bezpieczeństwa, jak i interoperacyjności kolei, której działania umożliwią łączne rozpatrywanie celów w tych obszarach⁴³. Agencja nie ma przy tym przyjąć na siebie funkcji centralnego europejskiego regulatora kolejowego, lecz zasadniczo pełnić funkcje wspierające i pomocnicze w stosunku do Komisji oraz krajowych władz bezpieczeństwa oraz organów regulacyjnych. Zgodnie z art. 1 rozporządzenia nr 881/2004, „głównym celem Agencji jest współdziałanie, w sprawach technicznych, we wdrażaniu prawodawstwa wspólnotowego zmierzającego do polepszenia konkurencyjnej pozycji sektora kolejowego poprzez zwiększanie poziomu interoperacyjności systemów kolejowych oraz w rozwijaniu wspólnego podejścia do bezpieczeństwa w europejskim systemie kolejowym, celem wsparcia budowy europejskiego obszaru kolejowego bez granic, gwarantującego wysoki poziom bezpieczeństwa”. Zasadniczą misją Agencji jest zatem dostarczanie niezależnej i bezstronnej ekspertyzy opartej na fachowej wiedzy – co jest niezbędne dla zagwarantowania właściwego wdrożenia instrumentów przewidzianych w dyrektywach w sprawie bezpieczeństwa oraz interoperacyjności kolei⁴⁴, promowanie innowacyjności w zakresie bezpieczeństwa i interoperacyjności⁴⁵ oraz ustanowienie „narzędzi dialogu, konsultacji i wymiany między wszystkimi podmiotami sektora kolejowego, z poszanowaniem dla ich indywidualnych kompetencji”⁴⁶. Biorąc pod uwagę – wskazane powyżej – przesłanki i cele powołania Europejskiej Agencji Kolejowej i zasadniczo pomocniczy i wspierający charakter pełnionych przez nią funkcji w obszarze regulacji sektora transportu kolejowego, prawodawca unijny wyznaczył

⁴⁰ Interoperacyjność europejskiego systemu kolejowego ma na celu wypracowanie kompatybilności różnych krajowych systemów kolejowych działających w państwach członkowskich poprzez usunięcie bądź zmniejszenie barier technicznych. Zgodnie z art. 2 lit. b dyrektywy 2008/57/WE interoperacyjność oznacza zdolność systemu kolei do zapewnienia bezpiecznego i nieprzerwanego przejazdu pociągów spełniających wymagany stopień wydajności tych linii, przy czym zdolność ta zależy od warunków prawnych, technicznych oraz operacyjnych, które muszą być spełnione celem spełnienia zasadniczych wymagań. Działania z zakresu zapewnienia interoperacyjności mają na celu z jednej strony przewyciężenie barier wynikających z różnic technicznych pomiędzy systemami kolejowymi poszczególnych państw członkowskich w swobodnym świadczeniu usług transportu kolejowego i w budowaniu jednolitego europejskiego obszaru kolejowego, a tym samym zagwarantowania konkurencji w sektorze transportu kolejowego, z drugiej zaś – zagwarantowanie w tym obszarze wysokiego poziomu bezpieczeństwa świadczenia usług transportowych.

⁴¹ W dyrektywie 2004/49/WE prawodawca unijny wskazał na konieczność ustanowienia „wspólnych ram regulacyjnych dla bezpieczeństwa kolei”. Obejmują one w świetle dyrektywy 2004/49/WE: wspólne wymagania bezpieczeństwa (CST), wspólne metody oceny bezpieczeństwa (CSM) oraz wspólne wskaźniki bezpieczeństwa (CSI). CST oznaczają minimalne poziomy bezpieczeństwa, które muszą być osiągnięte przez różne części systemu kolejowego i przez system jako całość, wyrażone w kryteriach akceptacji ryzyka (art. 3 lit. e dyrektywy 2004/49/WE). Celem umożliwienia oceny czy system kolejowy jest zgodny z CST i umożliwienia monitorowania zachowania bezpieczeństwa niezbędne jest ustanowienie CSI. CSM natomiast oznaczają metody opracowywane w celu opisanie sposobów oceny poziomu bezpieczeństwa, spełniania wymagań bezpieczeństwa oraz zgodności z innymi wymaganiami dotyczącymi bezpieczeństwa (art. 3 lit. f dyrektywy 2004/49/WE).

⁴² Zob. Komisja Europejska, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Railway Agency, COM(2002) 23 final, z 23.01.2002 r., Explanatory Memorandum, s. 2; motyw 6 rozporządzenia nr 881/2004.

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Motywy 8–10 rozporządzenia nr 881/2004.

⁴⁵ Motyw 20 rozporządzenia nr 881/2004.

⁴⁶ Motyw 7 *in fine* rozporządzenia nr 881/2004.

kilka kluczowych obszarów jej zadań. Należą do nich w szczególności: (1) wzmocnienie bezpieczeństwa europejskiego systemu kolei; (2) poprawa poziomu interoperacyjności europejskiego systemu kolei; (3) podejmowanie działań w zakresie wdrażania systemu ERTMS; (4) ułatwianie wzajemnej akceptacji przez państwa członkowskie pojazdów kolejowych dopuszczonych do eksploatacji; (5) wspieranie utworzenia europejskiego systemu wydawania świadectw dla warsztatów naprawczych dla taboru kolejowego; (6) wspieranie wdrożenia jednolitego systemu szkoleń i uznawania kompetencji maszynistów kolejowych oraz pozostałego personelu obsługi pociągów; (7) prowadzenie i udostępnianie baz danych i rejestrów; (8) wspieranie innowacyjności.

IV. Struktura Europejskiej Agencji Kolejowej

Zgodnie z art. 22 ust. 1 rozporządzenia nr 881/2004 Agencja „jest organem Unii Europejskiej posiadającym osobowość prawną”. W każdym z państw członkowskich posiada ona „w największym zakresie zdolność do czynności prawnych, porównywalną do osób prawnych w ramach systemu prawa tego państwa”⁴⁷. Jest ona uprawniona do nabywania lub sprzedaży ruchomości i nieruchomości, a także może występować jako strona w procesach sądowych⁴⁸.

W skład Europejskiej Agencji Kolejowej wchodzi – w świetle regulacji przepisów Rozdziału 5 rozporządzenia nr 881/2004: (1) dyrektor wykonawczy oraz (2) Rada Administracyjna.

Rada Administracyjna składa się z jednego przedstawiciela każdego państwa członkowskiego (obecnie 28) i czterech przedstawicieli Komisji oraz – bez prawa głosu – sześciu przedstawicieli reprezentujących na poziomie europejskim: (1) przedsiębiorstwa kolejowe; (2) zarządców infrastruktury; (3) przemysł kolejowy; (4) związki zawodowe; (5) pasażerów oraz (6) klientów przewoźników towarowych⁴⁹. Każde państwo członkowskie oraz Komisja powołują swoich członków oraz członków zastępczych, biorąc pod uwagę odpowiednie doświadczenie i wiedzę kandydatów⁵⁰. Kadencja członków Rady Administracyjnej trwa 5 lat i może być przedłużona tylko jeden raz. Ponadto w pracach Rady Administracyjnej mogą brać udział – bez prawa głosu – przedstawiciele państw trzecich, które zawarły z UE (wcześniej: Wspólnotą Europejską) umowy przewidujące przyjęcie i zastosowanie przez te kraje prawa wspólnotowego w dziedzinie objętej rozporządzeniem nr 881/2004, przy czym warunki tego udziału określa stosowna umowa⁵¹.

Do kompetencji Rady Administracyjnej należy: (1) powoływanie dyrektora wykonawczego; (2) przyjmowanie do dnia 30 kwietnia każdego roku generalnego raportu Agencji za poprzedni rok i przedkładanie go państwom członkowskim, Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Komisji; (3) przyjmowanie do dnia 30 listopada każdego roku programu prac Agencji na następny rok i przedkładanie go państwom członkowskim, Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Komisji; (4) wykonywanie kompetencji odnoszących się do budżetu Agencji, zgodnie z postanowieniami rozdziału 6 rozporządzenia nr 881/2004; (5) ustanawianie procedur dla podejmowania decyzji przez dyrektora wykonawczego; (6) określanie wytycznych dla wizyt przeprowadzanych w państwach

⁴⁷ Art. 22 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia nr 881/2004.

⁴⁸ Art. 22 ust. 2 zd. 2 rozporządzenia nr 881/2004.

⁴⁹ Art. 26 ust. 1 rozporządzenia nr 881/2004; zgodnie z art. 26 ust. 1 tiret 2 rozporządzenia nr 881/2004 dla każdej z tych grup Komisja powołuje przedstawiciela i jego zastępcę na podstawie listy czterech osób przedłożonej przez poszczególne organizacje europejskie, mając na uwadze zapewnienie odpowiedniej reprezentacji wszystkich interesów.

⁵⁰ Art. 26 ust. 1 tiret 3 i ust. 2 rozporządzenia nr 881/2004.

⁵¹ Art. 26 ust. 4 w zw. z art. 36 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 881/2004; od 2005 r. w pracach Rady Administracyjnej uczestniczy Norwegia. Zob. <http://www.era.europa.eu/The-Agency/Administrative-Board/Pages/home.aspx>.

członkowskich; (7) realizowanie uprawnień dyscyplinarnych wobec dyrektora wykonawczego i przewodniczących wydziałów; (8) ustanawianie własnych zasad postępowania⁵². Wyliczenie to wskazuje, że kompetencje Rady Administracyjnej mają przede wszystkim charakter nadzorczy.

Rada Administracyjna wybiera ze swojego składu przewodniczącego i zastępcę przewodniczącego, który zastępuje przewodniczącego w przypadku, gdy ten ostatni nie może wykonywać swoich obowiązków. Kadencja przewodniczącego i jego zastępcy trwa trzy lata i wygasa wraz z ich członkostwem w Radzie Administracyjnej; może ona być przedłużona jeden raz. Zgodnie z art. 28 ust. 2 posiedzenia Rady Administracyjnej są zwoływane przez przewodniczącego co najmniej dwa razy w roku, na jego wniosek lub na wniosek Komisji Europejskiej albo większości składu Rady Administracyjnej, lub jednej trzeciej przedstawicieli państw członkowskich w Radzie Administracyjnej (art. 28 rozporządzenia nr 881/2004). Rada Administracyjna podejmuje decyzje zasadniczo większością dwóch trzecich głosów członków uprawnionych do głosowania, chyba że zostanie przyjęty inny tryb podjęcia decyzji. Każdy z członków Rady ma jeden głos.

Dyrektor wykonawczy kieruje Agencją oraz reprezentuje ją na zewnątrz (art. 22 ust. 3 i art. 30 ust. 1 rozporządzenia nr 881/2004). Winien on być całkowicie niezależny w wykonywaniu swoich obowiązków, aczkolwiek bez szkody dla poszczególnych kompetencji Komisji i Rady Administracyjnej (art. 30 ust. 1 rozporządzenia nr 881/2004).

Do zadań dyrektora wykonawczego należy: (1) przygotowanie programu prac Agencji i – po uzgodnieniu go z Komisją – przedłożenie tego programu Radzie Administracyjnej; (2) poczynienie niezbędnych ustaleń dla wdrożenia programu prac i – na ile to możliwe – odpowiadanie na wnioski o wsparcie ze strony Komisji w związku z zadaniami Agencji; (3) podejmowanie niezbędnych kroków w celu zapewnienia prawidłowego działania Agencji; (4) ustanowienie skutecznego systemu nadzoru w celu porównania wyników pracy Agencji z jej założonymi celami i ustanowienie systemu regularnych ocen w odniesieniu do uznanych profesjonalnych standardów (na tej podstawie dyrektor wykonawczy przygotowuje corocznie projekt raportu generalnego, który składa Radzie Administracyjnej); (5) wykonywanie uprawnień ustanowionych w art. 24 ust. 2 rozporządzenia nr 881/2004 w odniesieniu do personelu Agencji; (6) przygotowywanie projektu wydatków i dochodów Agencji na podstawie art. 38 rozporządzenia nr 881/2004 i przyjmowanie budżetu na podstawie art. 39 rozporządzenia nr 881/2004. Dyrektor wykonawczy może korzystać z pomocy jednego lub kilku dyrektorów wydziałów. Jeśli dyrektor wykonawczy jest nieobecny lub nie jest w stanie pełnić swych obowiązków, jeden z dyrektorów wydziałów zajmuje jego miejsce.

Jak wspomniano wyżej, wyboru i odwołania dyrektora wykonawczego dokonuje Rada Administracyjna. Kryteriami wyboru są: wiedza kandydata, udokumentowane zdolności administracyjne i kierownicze, a także odpowiednie doświadczenia w sektorze kolejowym. Wybór (jak i odwołanie) kandydata następuje większością czterech piątych głosów wszystkich członków Rady Administracyjnej uprawnionych do głosowania. Kandydata lub kandydatów może zaproponować Komisja. Kadencja dyrektora wykonawczego trwa pięć lat i może być odnowiona tylko raz.

⁵² Art. 25 ust. 2 rozporządzenia nr 881/2004.

V. Zadania i kompetencje Europejskiej Agencji Kolejowej

1. Rodzaje zadań

Pomocniczy i wspierający charakter funkcji realizowanych przez Agencję na gruncie obecnie obowiązujących rozwiązań prawnych przewidzianych w rozporządzeniu nr 881/2004 determinuje zakres jej zadań i kompetencji. Pośród nich można wymienić: (1) wydawanie zaleceń i opinii; (2) dokonywanie ewaluacji zgodności z TSI projektów infrastrukturalnych dofinansowywanych z budżetu UE; (3) przygotowywanie i przedstawianie analiz, sprawozdań i raportów; (4) nadzór i monitorowanie; (5) gromadzenie, przetwarzanie i udostępnianie informacji; (6) prowadzenie europejskiego rejestru typów pojazdów dopuszczonych do eksploatacji; (7) organizowanie „sieci” organów właściwych w sprawach bezpieczeństwa i interoperacyjności; (8) wspieranie innowacyjności.

2. Wydawanie zaleceń i opinii

Wydawanie zaleceń i opinii należy do podstawowych zadań Agencji. Zgodnie z art. 2 rozporządzenia nr 881/2004 Agencja może wydawać zalecenia i opinie dla Komisji oraz opinie dla odpowiednich organów państw członkowskich oraz komitetów powołanych przez Komisję zgodnie z procedurą komitologii. W przypadku „zaleceń” chodzi zasadniczo o opracowanie projektów różnego rodzaju aktów przyjmowanych następnie przez Komisję. Natomiast w przypadku „opinii” chodzi o niewiążące opinie przedstawiane na wniosek Komisji, organów państw członkowskich lub komitetów, których przygotowanie nierzadko jest poprzedzone opracowaniem fachowych analiz technicznych przez wyspecjalizowany personel Agencji.

Jeżeli chodzi o zalecenia Agencji kierowane do Komisji, dotyczą one w szczególności: (1) wspólnych metod oceny bezpieczeństwa (CSM) oraz wspólnych wymagań bezpieczeństwa (CST), o których mowa w art. 6 i 7 dyrektywy 2004/49/WE⁵³; (2) jednolitego formatu certyfikatów bezpieczeństwa, o którym mowa w art. 10 ust. 6–7 oraz art. 15 dyrektywy 2004/49/WE⁵⁴; (3) parametrów stosowanych w procedurze dopuszczenia do eksploatacji pojazdów kolejowych, a wskazanych w sekcji 1 załącznika VII dyrektywy 2008/57/WE⁵⁵; (4) technicznych specyfikacji interoperacyjności (TSI) oraz procedur wdrażania interoperacyjności⁵⁶; (5) europejskiego systemu certyfikacji warsztatów naprawczych taboru kolejowego oraz jego wdrażania⁵⁷; (6) wdrażania systemu certyfikacji jednostek odpowiedzialnych za utrzymanie pojazdów kolejowych⁵⁸; (7) wspólnotowego wzoru licencji i świadectw, które zgodnie z dyrektywą 2007/59/WE⁵⁹ są wymagane w stosunku do maszynistów⁶⁰; (8) wspólnotowych kryteriów wyboru egzaminatorów i egzaminów na maszynistów⁶¹; (9) karty elektronicznej łączącej licencje i świadectwa wymagane w stosunku do maszynistów⁶²; (10) kodów wspólnotowych określonych w dyrektywie 2007/59/WE⁶³; (11) profilu

⁵³ Art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 881/2004.

⁵⁴ Art. 7 rozporządzenia nr 881/2004.

⁵⁵ Art. 9b rozporządzenia nr 881/2004.

⁵⁶ Art. 12 i 14 rozporządzenia nr 881/2004; art. 6 dyrektywy 2008/57/WE.

⁵⁷ Art. 16 rozporządzenia nr 881/2004.

⁵⁸ Art. 16a rozporządzenia nr 881/2004; art. 14 dyrektywy 2004/49/WE.

⁵⁹ Dyrektywa 2007/59/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23.10.2007 r. w sprawie przyznawania uprawnień maszynistom prowadzącym lokomotywy i pociągi w obrębie systemu kolejowego Wspólnoty, Dz.Urz.UE 2007 Nr L 315/51 ze zm.

⁶⁰ Art. 16b ust. 1 lit. a rozporządzenia nr 881/2004.

⁶¹ Art. 16b ust. 1 lit. c rozporządzenia nr 881/2004.

⁶² Art. 16b ust. 1 lit. e rozporządzenia nr 881/2004.

⁶³ Art. 16 ust. 2 rozporządzenia nr 881/2004.

i zadań pozostałych członków personelu obsługi pociągu⁶⁴; (12) wspólnych kryteriów definiowania kompetencji zawodowych i oceny personelu zajmującego się eksploatacją i utrzymaniem systemu kolei⁶⁵; (13) wdrożenia systemu akredytacji centrów szkoleniowych⁶⁶; (14) wspólnych specyfikacji dotyczących krajowych rejestrów pojazdów kolejowych, europejskiego rejestru typów pojazdów kolejowych dopuszczonych do eksploatacji i rejestru infrastruktury, o których mowa w art. 33–35 dyrektywy 2008/57/WE⁶⁷.

Szczególne zadania o charakterze „zaleceń” dla Komisji zostały przewidziane także w art. 21a rozporządzenia nr 881/2004, który jest poświęcony kwestiom wdrażania „Europejskiego Systemu Zarządzania Ruchem Kolejowym” (ERTMS – *European Rail Traffic Management System*). Podjęcie prac nad ERTMS na poziomie unijnym wynika z faktu, że obecnie w UE istnieje równocześnie ponad dwadzieścia różnych systemów sygnalizacji i kontroli prędkości⁶⁸. Wynikające z tego faktu bariery techniczne utrudniają w oczywisty sposób rozwój transportu kolejowego na poziomie europejskim i świadczenie usług w wymiarze transgranicznym. W celu rozwiązania tych trudności zarówno instytucje UE, jak i zainteresowane przedsiębiorstwa oraz ich zrzeszenia podjęły prace nad stworzeniem jednolitego standardu sygnalizacji i łączności w całej UE, w szczególności w odniesieniu do transeuropejskich korytarzy transportowych⁶⁹. Zadania Agencji związane z opracowywaniem i wdrażaniem projektu ERTMS zostały wprowadzone do regulacji rozporządzenia nr 881/2004 dopiero na mocy art. 1 pkt 21 rozporządzenia nr 1335/2008⁷⁰, w którego motywach stwierdzono, że „Agencja odgrywa kluczową rolę w odniesieniu do przyszłego wprowadzenia ERTMS w całym systemie kolejowym”, a z uwagi na wzrost „znaczenia udziału Agencji w działaniach w tym obszarze należy określić jej zadania”⁷¹. Rolą Agencji jest przede wszystkim zapewnienie wsparcia Komisji w zapewnieniu spójnego rozwoju ERTMS i zagwarantowaniu zgodności wyposażenia ERTMS wdrożonego w państwach członkowskich z obowiązującymi specyfikacjami⁷². Jeśli chodzi o zalecenia przygotowywane przez Agencję w tym obszarze, to odnoszą się one do: (1) strategii zarządzania różnymi wersjami ERTMS⁷³; (2) działań związanych z eliminowaniem braku zgodności technicznej i operacyjnej pomiędzy sieciami i pojazdami w ramach projektów ERTMS⁷⁴; (3) zmian w systemie certyfikacji ERTMS⁷⁵.

Rolą Agencji w wymienionych powyżej przypadkach jest jedynie „zalecanie” Komisji przyjęcia określonych środków zgodnie z projektem przygotowanym przez Agencję, pozostawiając Komisji kompetencję do podejmowania ostatecznego rozstrzygnięcia. Jednakże z uwagi na wysoce specjalistyczny charakter spraw powierzonych Agencji do rozstrzygnięcia i jej przewagę nad Komisją w zakresie specjalistycznej wiedzy technicznej i informacji posiadanych przez jej personel, można

⁶⁴ Art. 16c rozporządzenia nr 881/2004.

⁶⁵ Art. 17 ust. 1 rozporządzenia nr 881/2004.

⁶⁶ Art. 17 ust. 2 rozporządzenia nr 881/2004.

⁶⁷ Art. 18 rozporządzenia nr 881/2004.

⁶⁸ Z tego względu np. ekspres Thalys łączący Paryż z Brukselą i dalej z Amsterdamem lub Kolonią musi być wyposażony w siedem różnych systemów sygnalizacji i kontroli prędkości oraz wariantów łączności radiowej. Pobrano z: <http://www.era.europa.eu/Core-Activities/ERTMS/Pages/home.aspx>.

⁶⁹ Odnosnie do genazy prac nad systemem ERTMS oraz relevantnych aktów prawnych odnoszących się do ich poszczególnych etapów – zob. http://ec.europa.eu/transport/modes/rail/interoperability/ertms/index_en.htm.

⁷⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1335/2008 z dnia 16 grudnia 2008 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 881/2004 ustanawiające Europejską Agencję Kolejową (rozporządzenie w sprawie Agencji), Dz.Urz.UE 2008 L 354/51.

⁷¹ Motyw 14 i 15 rozporządzenia nr 1335/2008.

⁷² Art. 21a ust. 1 rozporządzenia nr 881/2004.

⁷³ Art. 21a ust. 3 akapit 1 rozporządzenia nr 881/2004.

⁷⁴ Art. 21a ust. 5–6 rozporządzenia nr 881/2004.

⁷⁵ Art. 21a ust. 7 rozporządzenia nr 881/2004.

zaryzykować stwierdzenie, iż uzyskuje ona istotny wpływ na ostateczny kształt rozwiązań przyjmowanych w obszarze bezpieczeństwa i interoperacyjności systemu kolei w UE⁷⁶.

Opinie przygotowywane przez Agencję na rzecz Komisji dotyczą następujących spraw: (1) niezgodności przyjmowanych przez państwa członkowskie nowych przepisów krajowych z zakresu bezpieczeństwa i interoperacyjności z unijnymi CSM, CST i TSI⁷⁷; (2) równoważności przepisów krajowych z parametrami do skontrolowania w celu dopuszczenia do eksploatacji pojazdów niezgodnych z TSI, a wymienionymi w sekcji 1 załącznika VII do dyrektywy 2008/57/WE⁷⁸; (3) pilnych zmian w TSI⁷⁹; (4) jakości pracy tzw. jednostek notyfikowanych w rozumieniu art. 2 lit. j dyrektywy 2008/57/WE⁸⁰; (5) zgodności projektu infrastrukturalnego finansowanego ze środków UE z właściwymi TSI (art. 15 rozporządzenia nr 881/2004).

W świetle regulacji rozporządzenia nr 881/2004 opinie Agencji mają – jak wspomniano wyżej – niewiążący charakter. Stanowią one jednak dla Komisji istotne źródło informacji w kwestiach objętych zakresem opinii, a tym samym mogą one stanowić podstawę podjęcia działań, do których upoważniona jest Komisja na gruncie właściwych regulacji prawa unijnego, w tym w szczególności dyrektywy 2004/49/WE i dyrektywy 2008/57/WE. Ich przygotowanie jest zazwyczaj poprzedzane przeprowadzaniem analiz lub kontroli przez Agencję, na zlecenie Komisji lub pozostałych, wskazanych w rozporządzeniu nr 881/2004, organów i komitetów.

Oprócz Komisji, o wydanie opinii mogą zwracać się do Agencji także organy krajowe. Zgodnie z art. 10 ust. 1 rozporządzenia nr 881/2004 krajowe organy regulacyjne mogą w sprawach im przedkładanych wymagać od Agencji przekazania opinii technicznej w zakresie aspektów bezpieczeństwa będących w ich kompetencjach. W przypadku polskiego organu regulacyjnego, tzn. Prezesa UTK, w grę mogą wchodzić m.in. sprawy wskazane w art. 13 ustawy o transporcie kolejowym⁸¹. Ponadto, zgodnie z art. 10 ust. 2a rozporządzenia nr 881/2004, krajowy organ bezpieczeństwa może – podobnie jak Komisja – wezwać Agencję do przedstawienia opinii technicznej na temat równoważności przepisów krajowych z tzw. parametrami do skontrolowania w celu dopuszczenia do eksploatacji pojazdów niezgodnych z TSI, wymienionymi w sekcji 1 załącznika VII do dyrektywy 2008/57/WE. Wreszcie, zgodnie z art. 10 ust. 2b rozporządzenia nr 881/2004, krajowe organy odwoławcze – które zgodnie z art. 21 ust. 7 dyrektywy 2008/57/WE rozpatrują odwołania podmiotów, którym krajowy organ ds. bezpieczeństwa odmówił dopuszczenia pojazdu kolejowego do eksploatacji – mogą wezwać Agencję do wydania opinii technicznej, w związku z rozpatrywanym przez nie odwołaniem od decyzji odmownej.

Do wydania opinii technicznej Agencja może zostać wezwana także – w świetle art. 10 ust. 2 rozporządzenia nr 881/2004 – przez komitety, powołane przez Komisję w związku z procedurą

⁷⁶ Na ten aspekt oddziaływania agencji europejskich na procesy decyzyjne w UE zwracają uwagę m.in. H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk – idem, *Administrative Law...*, s. 288; oraz M. Niedźwiedz – idem, *Rola agencji...*, s. 311.

⁷⁷ Art. 9a ust. 3 rozporządzenia nr 881/2004.

⁷⁸ Art. 10 ust. 2a rozporządzenia nr 881/2004.

⁷⁹ Art. 10 ust. 2b dyrektywy 2008/57/WE.

⁸⁰ Art. 13 rozporządzenia nr 881/2004; zgodnie z art. 2 lit. j dyrektywy 2008/57/WE „jednostki notyfikowane” to „organy odpowiedzialne za ocenę zgodności lub przydatności do stosowania składników interoperacyjności oraz za prowadzenie procedur weryfikacji WE podsystemów”. Jednostki notyfikowane sprawdzają zgodność z wymaganiami zasadniczymi zdefiniowanymi w załączniku III do dyrektywy 2008/57/WE. Podstawą kontroli są wymagania zdefiniowane w TSI, a także w dokumentach normalizacyjnych, w szczególności w normach powołanych w TSI i normach zharmonizowanych. Państwa członkowskie notyfikują wyznaczone do realizacji tych zadań jednostki. Ze względu na konieczność zapewnienia identycznej interpretacji przepisów prawa unijnego przez jednostki notyfikowane, są one zobowiązane do bezpośredniej współpracy na poziomie UE. Współpraca taka realizowana jest w ramach organizacji o nazwie NB Rail. Polska jako kraj członkowski notyfikowała cztery jednostki: (1) Instytut Kolejnictwa – IK (dawniej Centrum Naukowo-Techniczne Kolejnictwa – CNTK), (2) Instytut Pojazdów Szynowych – IPS Tabor, (3) Movares, oraz (4) Transportowy Dozór Techniczny – TDT.

⁸¹ Ustawa z 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym, t.j.: Dz.U. z 2013 r., poz. 1594 ze zm.

komitologii, w zakresie aspektów bezpieczeństwa będących w ich kompetencjach. Sformułowanie art. 10 ust. 2 rozporządzenia nr 881/2004 jest przy tym stosunkowo ogólne. Komitety rozpatrują kwestie związane z bezpieczeństwem kolei zasadniczo w ramach procedury komitologii, uczestnicząc w procesie wydawania określonych aktów prawnych przez Komisję. Odnosić się to będzie także do aktów prawnych, których projekty w postaci „zaleceń” zostały przygotowane uprzednio przez samą Agencję, na podstawie przepisów rozporządzenia nr 881/2004. Udzielanie zatem przez Agencję opinii technicznych w procesie prawodawczym, w którym przedmiotem rozstrzygnięcia jest projekt przygotowany przez nią samą, może w istotny sposób wzmacniać jej wpływ na ostateczny wynik procesu prawodawczego i kształt przyjmowanych w jego toku rozwiązań prawnych w obszarze bezpieczeństwa i interoperacyjności.

Analiza przypadków, w których przewidziane jest wydawanie zaleceń i opinii, wskazuje, że odnoszą się one przede wszystkim do kwestii harmonizacji przepisów technicznych z zakresu bezpieczeństwa i interoperacyjności, zapewnienia jednolitego ich stosowania w państwach członkowskich oraz ich interpretacji. Potwierdza to, z jednej strony, szczególną rolę Agencji w zakresie wspierania Komisji w wysiłkach na rzecz przewyciężenia barier utrudniających budowę jednolitego obszaru kolejowego obejmującego terytorium UE. Z drugiej zaś – unaocznia fakt, że realizacja idei rynku wewnętrznego w sektorach, w których istnieją liczne bariery o charakterze technicznym mające swe źródło w przesłankach interesu publicznego (takich jak np. bezpieczeństwo publiczne czy bezpieczeństwo obywateli), wymaga swoistej centralizacji procesów decyzyjnych na poziomie UE⁸². Tezę tę, jak się wydaje, potwierdza projekt IV pakietu kolejowego, o czym będzie jeszcze mowa niżej.

3. Dokonywanie ewaluacji zgodności z TSI projektów infrastrukturalnych dofinansowywanych z budżetu UE

Zgodnie z art. 15 rozporządzenia nr 881/2004 Agencja dokonuje, na wniosek Komisji, ewaluacji projektów infrastrukturalnych uzyskujących wsparcie finansowe z budżetu UE pod kątem ich zgodności z wymogami interoperacyjności (TSI). Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu rozporządzenia nr 881/2004 celem tego działania jest zachowanie spójności polityki transportowej UE poprzez zagwarantowanie zgodności z wymogami interoperacyjności wskazanych projektów infrastrukturalnych, przy czym zadaniem Agencji jest odgrywanie roli podmiotu odpowiedzialnego za techniczną ocenę (*technical evaluator*) tych projektów⁸³. Owocem analizy dokonywanej przez Agencję jest (wspomniana wyżej) opinia przedstawiana Komisji w terminie z nią uzgodnionym, który jednak – zgodnie z art. 15 rozporządzenia nr 881/2004 – nie powinien przekroczyć dwóch miesięcy.

4. Przygotowywanie i przedstawianie analiz, sprawozdań i raportów

Znaczenie Agencji, jako wyspecjalizowanego organu służącego instytucjom UE oraz państwom członkowskim specjalistyczną wiedzą z zakresu bezpieczeństwa i interoperacyjności

⁸² Na marginesie można wskazać, że paraleli w tym zakresie dostarcza chociażby ewolucja rozwiązań prawnych odnoszących się do technicznego zarządzania elektroenergetycznymi i gazowymi sieciami przesyłowymi oraz planowania ich rozwoju – zob. A. Walaszek-Pyziół, *Europejska Agencja ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki – nowy wymiar europeizacji prawa energetycznego*, [w:] H. Gronkiewicz-Waltz, K. Jaroszyński (red.), *Europeizacja publicznego prawa gospodarczego*, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 557; zob. także: M. Będkowski-Koziół, *Kilka uwag o europeizacji nadzoru regulacyjnego w sektorze energetycznym w świetle trzeciego pakietu liberalizacyjnego UE*, [w:] ibidem, s. 15 i n.; idem, *Planowanie rozwoju sieci energetycznych i gazowych – ocena dotychczasowych regulacji i zamierzonych zmian*, [w:] M. Rudnicki, K. Sobieraj (red.), *Nowe prawo energetyczne*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2013, s. 109 i n., w szczególności s. 116 i n.

⁸³ Zob. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Railway Agency, COM(2002) 23 final, z 23.01.2002 r. – Explanatory Memorandum, s. 9.

kolei, znajduje swoje odzwierciedlenie w powierzeniu Agencji przygotowywania fachowych analiz, raportów i sprawozdań. W niektórych przypadkach mają one charakter swoiście akcesoryjny, poprzedzają bowiem lub uzupełniają zalecenia lub opinie przygotowywane przez Agencję albo stanowią element innych działań Agencji, np. z zakresu nadzoru i monitorowania, natomiast w innych przypadkach mają one charakter samoistny.

Zgodnie z art. 6 ust. 4 rozporządzenia nr 881/2004 – Agencja ma obowiązek przedstawienia szczegółowej analizy zysków i strat na poparcie przedstawianych przez nią dla Komisji zaleceń dotyczących CSM, CST i TSI. Agencja przeprowadza także – zgodnie z art. 16b ust. 1 lit. g–h rozporządzenia nr 881/2004 – analizę kosztów i korzyści stosowania przepisów dyrektywy 2007/59/WE wobec maszynistów pracujących wyłącznie na terytorium państwa członkowskiego UE.

Na mocy art. 9a ust. 1 rozporządzenia 881/200 Agencja dokonuje na wniosek Komisji analizy technicznej nowych przepisów krajowych z zakresu bezpieczeństwa i interoperacyjności, przekazywanych Komisji przez państwa członkowskie zgodnie z przepisami art. 8 dyrektywy 2004/49/WE oraz art. 17 ust. 3 dyrektywy 2008/57/WE, pod kątem ich zgodności z obowiązującymi CSM i TSI. Chodzi zatem o swoistą ewaluację przepisów krajowych pod kątem wymagań zawartych we właściwych przepisach prawa UE.

Jeśli chodzi o obowiązki sprawozdawcze nałożone na Agencję, to mogą one mieć również za zadanie dokonanie swoistej oceny. Tak jest w przypadku sprawozdania, o którym mowa w art. 16a ust. 2 rozporządzenia nr 881/2004. Zgodnie z tym przepisem w terminie trzech lat od przyjęcia przez Komisję systemu certyfikacji w zakresie utrzymania pojazdów kolejowych, Agencja wysyła Komisji sprawozdanie oceniające wdrażanie tego systemu. W innych natomiast przypadkach mogą one przyjąć charakter „zaleceń” skierowanych do Komisji i zawierających propozycje konkretnych rozwiązań prawnych. I tak, do zadań Agencji, zgodnie z art. 16b ust. 1 lit. d rozporządzenia nr 881/2004, należy ocena postępu w przyznawaniu świadectw maszynistom i przekazywanie w związku z tym Komisji sprawozdania uwzględniającego w razie potrzeby zmiany, jakie należy wprowadzić w systemie, i działania dotyczące teoretycznego i praktycznego egzaminu sprawdzającego wiedzę zawodową osób ubiegających się o świadectwo. Podobnie jest w przypadku obowiązków sprawozdawczych nałożonych na Agencję w związku z jej włączeniem w proces wdrażania systemu ERTMS, o którym była mowa wyżej. Mianowicie, zgodnie z art. 21a ust. 4 akapit 3 rozporządzenia nr 881/2004 w odniesieniu do wyposażenia ERTMS, które zostało dopuszczone do eksploatacji przed 23 kwietnia 2008 r. lub którego instalacja lub aktualizacja była w tym terminie na zaawansowanym etapie wprowadzania, Agencja przygotowuje sprawozdanie oceniające, na podstawie którego Komisja „podejmuje odpowiednie środki”⁸⁴. Natomiast zgodnie z art. 21a ust. 7 rozporządzenia nr 881/2004 zadaniem Agencji była ocena procesu certyfikacji wyposażenia ERTMS i przekazania Komisji do dnia 1 stycznia 2011 r. sprawozdania zawierającego w razie potrzeby zalecenia zmian, które należy wprowadzić.

Wreszcie, pośród omawianych w niniejszym punkcie zadań Agencji, należy wspomnieć, że przepis art. 9 ust. 2 rozporządzenia nr 881/2004 nakłada na nią obowiązek składania co dwa lata raportu o działaniu systemu bezpieczeństwa kolei, który jest ogłaszany publicznie.

⁸⁴ W sprawozdaniu, o którym mowa w art. 2a ust. 4 akapit 3 rozporządzenia nr 881/2004 Agencja określa dodatkowe koszty, jakie poniosą podmioty, które wprowadziły wcześniejszą wersję ERTMS, wskutek wprowadzenia wersji przyjętej przez Komisję dnia 23.04.2008 r. oraz wszelkie możliwe mechanizmy, w tym finansowe, wspierania przejścia z wersji wcześniejszych na wersję przyjętą dnia 23.04.2008 r.

5. Nadzór nad określonymi organami lub określonymi działaniami (procesami)

Określając zadania i kompetencje Agencji, prawodawca unijny posłużył się w niektórych przepisach rozporządzenia nr 881/2004 terminem „nadzór” lub „monitorowanie”. Już jednak analiza zarówno treści przepisów rozporządzenia nr 881/2004, jak i uzasadnienia do projektu rozporządzenia pozwala na stwierdzenie, że terminy te zostały użyte przez prawodawcę unijnego w innym znaczeniu, aniżeli to, jakie jest tradycyjnie im przypisywane w doktrynie prawa administracyjnego i publicznego prawa gospodarczego. Podczas gdy w ujęciu doktryny prawa administracyjnego „nadzór” oznacza sytuację, w której organ nadzorujący jest wyposażony w środki oddziaływania korygującego postępowanie organów lub jednostek nadzorowanych⁸⁵, to na gruncie rozporządzenia nr 881/2004 chodzi albo o wykonywanie kontroli o – w założeniu – niewładczym charakterze⁸⁶, albo też o jeszcze bardziej ogólnie i wieloznacznie sformułowane „monitorowanie” określonych działań czy procesów.

Z nadzorem w tym pierwszym rozumieniu mamy do czynienia w art. 13 rozporządzenia nr 881/2004. Zgodnie z tym przepisem Agencja może, na wniosek Komisji, nadzorować jakość pracy tzw. jednostek notyfikowanych i w odpowiednich przypadkach przekazywać Komisji w tym zakresie stosowne opinie (art. 13 ust. 1 rozporządzenia nr 881/2004). Ponadto, w przypadku gdy Komisja zgodnie z art. 28 ust. 4 dyrektywy 2008/57/WE stwierdzi, że jednostka notyfikowania nie spełnia kryteriów określonych w dyrektywie, Agencja przeprowadza – na wniosek Komisji – kontrolę w celu zapewnienia spełnienia tych kryteriów. Wątpliwości w tym kontekście może budzić sformułowanie „w celu zapewnienia spełnienia tych kryteriów”, może bowiem ono sugerować, że Agencja dysponuje wobec kontrolowanych jednostek notyfikowanych określonymi uprawnieniami o charakterze władczym. Z treści art. 13 ust. 2 rozporządzenia nr 881/2004 wynika jednak, że jedynym instrumentem, jakim dysponuje Agencja w tym przypadku, jest przekazywana Komisji opinia, w której Agencja może sugerować zastosowanie określonych działań.

W drugim ze wskazanych powyżej znaczeń użyto terminu „nadzór” w tytułach art. 9 i art. 14 rozporządzenia nr 881/2004. W tych przypadkach chodzi bowiem bardziej o czuwanie nad przebiegiem pewnych procesów, aniżeli nadzorem realizowanym w stosunku do określonych podmiotów lub jednostek organizacyjnych. Mianowicie, w art. 9 rozporządzenia nr 881/2004 zatytułowanym „Nadzór nad stosowaniem zasad bezpieczeństwa” mowa jest o szeregu działań podejmowanych przez Agencję: od ustanowienia sieci kontaktów z władzami krajowymi odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo i za dochodzenia w celu ustalenia treści wspólnych wskaźników bezpieczeństwa i gromadzenia dostępnych danych o bezpieczeństwie kolei, poprzez opracowywanie – wspomnianego wyżej – raportu o działaniu systemu bezpieczeństwa, aż po współpracę z Eurostat w celu zagwarantowania spójności metodologii określania wskaźników dla bezpieczeństwa kolejowego i innych środków transportu. Podobnie, w art. 14 rozporządzenia nr 881/2004, zatytułowanym „Nadzór nad interoperacyjnością”, chodzi o takie działania Agencji, jak: przedstawianie – wspomnianych

⁸⁵ Odnosi się to zasadniczo do nadzoru realizowanego w jakimkolwiek układzie odniesienia, tzn. zarówno „wewnątrz” struktury administracji, jak i w stosunku do podmiotów usytuowanych poza strukturą administracji – zob. chociażby M. Stahl [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System Prawa Administracyjnego. Tom 5. Prawne formy działania administracji*, C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 335 i n.; J. Starościk, *Prawo administracyjne*, wyd. 4, PWN, Warszawa 1977, s. 349 i n.; M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 1995, s. 29 i n.; M. Wierzbowski, A. Wiktorowska [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, wyd. 10, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 101.

⁸⁶ Odnośnie do rozróżnienia kontroli i nadzoru zob. ibidem; niewładczy charakter uprawnień Agencji z zakresu „nadzoru” i „monitoringu” podkreślony został także w projekcie rozporządzenia nr 881/2004 – zob. Komisja Europejska, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Railway Agency, COM(2002) 23 final, z 23.01.2002 r., s. 9 – gdzie znalazło się stwierdzenie, że Agencja *will have no power over the body inspected, but will report to the Commission (...)*.

wyżej – rekomendacji dotyczących procedur wdrażania interoperacyjności, a także „monitorowanie” postępu wdrażania interoperacyjności systemu kolejowego, czego efektem jest – również wspomniany wyżej – raport o postępie tego procesu.

6. Gromadzenie, przetwarzanie i udostępnianie informacji

Europejska Agencja Kolejowa odgrywa także istotną rolę w zakresie udostępniania określonych informacji i zapewnienia transparentności funkcjonowania rynku. W motywach rozporządzenia nr 881/2004 podkreślono, że w obszarach bezpieczeństwa i interoperacyjności należy zapewnić możliwie dużą przejrzystość i skuteczność przepływu informacji oraz równy dla wszystkich dostęp do niej, m.in. poprzez zapewnienie publicznej dostępności określonych dokumentów, przy czym to właśnie na Agencji winna spocząć odpowiedzialność za realizację tych celów⁸⁷. I tak, zgodnie z art. 19 rozporządzenia nr 881/2004, zadaniem Agencji jest upublicznienie szeregu dokumentów i rejestrów przewidzianych w dyrektywie 2008/57/WE oraz dyrektywie 2004/49/WE, takich jak: (1) deklaracje WE weryfikacji podsystemów; (2) deklaracje WE zgodności elementów dostępnych krajowym organom bezpieczeństwa; (3) licencje wydane zgodnie z dyrektywą 95/18/WE⁸⁸; (4) certyfikaty bezpieczeństwa wydane zgodnie z art. 10 dyrektywy 2004/49/WE; (5) sprawozdania z dochodzeń przesłane Agencji zgodnie z art. 24 dyrektywy 2004/49/WE; (6) krajowe przepisy, o których Komisja jest informowana zgodnie z art. 8 dyrektywy 2004/49/WE oraz art. 5 ust. 6 i art. 17 ust. 3 dyrektywy 2008/57/WE; (7) odnośnik do krajowych rejestrów pojazdów; (8) odnośnik do rejestrów infrastruktury; (9) europejski rejestr dopuszczonych typów pojazdów; (10) rejestr wniosków o zmiany i planowane zmiany specyfikacji ERTMS; (11) rejestr oznaczeń posiadaczy pojazdów prowadzony przez Agencję zgodnie z TSI dotyczącymi funkcjonowania ruchu kolejowego i zarządzania nim. Zgodnie z art. 19 ust. 5 rozporządzenia nr 881/2004 Agencja może dodać do publicznie dostępnej bazy danych każdy jawny dokument lub odnośnik, które są istotne w związku z celami rozporządzenia nr 881/2004. Ponadto, zgodnie z art. 19 ust. 2 rozporządzenia nr 881/2004 Agencja przygotowuje projekt uzgodnień praktycznych regulujących przekazywanie wymienionych wcześniej dokumentów, których ostateczna wersja jest następnie przedmiotem uzgodnień pomiędzy państwami członkowskimi a Komisją.

W celu ułatwienia Agencji wykonywania jej zadań związanych z udostępnianiem i ułatwianiem obiegu informacji, na właściwych organach państw członkowskich spoczywają obowiązki przekazywania informacji do Agencji. I tak na przykład: (1) zgodnie z art. 11 ust. 3 dyrektywy 2004/49/WE właściwe władze bezpieczeństwa państw członkowskich informują Agencję w okresie jednego miesiąca o wydanych, odnowionych, zmienionych lub unieważnionych autoryzacjach w zakresie bezpieczeństwa (które są wydawane zarządcom infrastruktury w celu dopuszczenia do jej zarządzania i eksploatawania); (2) przepis art. 18 dyrektywy 2004/49/WE nakłada na władze bezpieczeństwa państw członkowskich obowiązek corocznego publikowania raportu w sprawie swoich działań za poprzedni rok i przesyłania go do Agencji w terminie do dnia 30 września danego roku; (3) organy dochodzeniowe państw członkowskich są zobowiązane – na podstawie art. 24 dyrektywy 2004/49/WE – poinformować Agencję o rozpoczęciu dochodzenia w terminie jednego tygodnia

⁸⁷ Por. chociażby motywy 11 i 19 rozporządzenia nr 881/2004; zob. także: Komisja Europejska, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Railway Agency, COM(2002) 23 final, z 23.01.2002 r., s. 10.

⁸⁸ Dyrektywa Rady 95/18/WE z 19.06.1995 r. w sprawie wydawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym, Dz.Urz.WE 1995 L 143/70 – została zastąpiona przez dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z 21.11.2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (wersja przekształcona), Dz.Urz.UE 2012 L 343/32, stanowiącą tzw. recast I pakietu kolejowego UE.

od podjęcia decyzji w tej sprawie. W niektórych przypadkach informacje są przekazywane przez właściwe organy państw członkowskich do Komisji, która następnie przekazuje je Agencji. Tak jest chociażby na gruncie art. 17 ust. 3 dyrektywy 2008/57/WE, zgodnie z którym w sytuacjach wskazanych w tym przepisie państwa członkowskie przygotowują dla każdego podsystemu wykaz przepisów technicznych użytych do wdrożenia zasadniczych wymagań i powiadamiają o tym wykazie Komisję, a Komisja przekazuje te informacje Agencji.

Zadania odnoszące się do gromadzenia i przetwarzania informacji przez Agencję przewidziane są też w ramach działań związanych z wdrażaniem systemu ERTMS. Zgodnie z art. 21b ust. 1 rozporządzenia nr 881/2004 Agencja wspomaga Komisję we wdrażaniu prawodawstwa wspólnotowego mającego na celu zwiększenie stopnia interoperacyjności systemów kolei i opracowanie wspólnego podejścia do bezpieczeństwa europejskiego systemu kolei, przy czym zgodnie z art. 21b ust. 2 rozporządzenia nr 881/2004 pomoc ta może obejmować m.in. także gromadzenie informacji dzięki – organizowanej przez Agencję na podstawie art. 6 ust. 5 rozporządzenia nr 881/2004 – współpracy krajowych organów bezpieczeństwa z jednostkami prowadzącymi dochodzenia. Natomiast art. 21a ust. 6 rozporządzenia nr 881/2004 stanowi, że w przypadku pojawienia się technicznych niezgodności między sieciami i pojazdami w kontekście określonych projektów ERTMS, jednostki notyfikowane i krajowe organy bezpieczeństwa zapewniają, aby Agencja była w stanie otrzymywać wszelkie istotne informacje dotyczące stosowanych procedur weryfikacyjnych »WE« i dopuszczania do eksploatacji, a także warunków operacyjnych.

7. Prowadzenie europejskiego rejestru typów pojazdów dopuszczonych do eksploatacji

Prowadzenie rejestrów przewidzianych w unijnym prawie transportu kolejowego jest – w obecnym stanie prawnym – przede wszystkim zadaniem właściwych organów państw członkowskich. Wyjątek stanowi w tym wypadku tzw. europejski rejestr typów pojazdów dopuszczonych do eksploatacji, który – zgodnie z art. 18 ust. 3 rozporządzenia nr 881/2004 w zw. z art. 34 ust. 1 dyrektywy 2008/57/WE – tworzy i prowadzi Agencja. Rejestr ten jest publiczny i dostępny drogą elektroniczną i jest połączony ze wszystkimi krajowymi rejestrami pojazdów.

8. Organizowanie „sieci” organów właściwych w sprawach bezpieczeństwa i interoperacyjności

Spójne i efektywne wdrażanie rozwiązań prawnych zmierzających do urzeczywistnienia idei jednolitego europejskiego obszaru kolejowego wymaga koordynacji działań i ścisłej współpracy wszystkich aktorów instytucjonalnych odpowiedzialnych za ich wdrażanie, a usytuowanych zarówno na poziomie krajowym, jak i unijnym. Przede wszystkim chodzi o krajowe organy właściwe w sprawach bezpieczeństwa i interoperacyjności kolei, Komisję oraz Agencję. Na gruncie rozporządzenia nr 881/2004 Agencji przypisana została rola instytucji organizującej i koordynującej tworzenie swoistej „sieci” wspomnianych organów oraz wspierającej w tych działaniach także Komisję. Zgodnie bowiem z art. 6 ust. 5 rozporządzenia nr 881/2004 Agencja organizuje i ułatwia współpracę między krajowymi organami bezpieczeństwa i władzami bezpieczeństwa. Ponadto w ramach i w związku z tą współpracą zadaniem Agencji jest organizowanie grup roboczych (art. 3, art. 9b ust. 5, art. 21a ust. 5 rozporządzenia nr 881/2004). Natomiast na mocy art. 12 lit. d rozporządzenia nr 881/2004 Agencja w obszarze interoperacyjności udziela wsparcia Komisji w organizowaniu i ułatwianiu współpracy jednostek notyfikowanych, a na mocy art. 16b ust. 1

lit. f Agencja wspomaga współpracę państw członkowskich we wdrażaniu dyrektywy 2007/59/WE i organizuje odpowiednie spotkania z przedstawicielami właściwych organów.

VI. Perspektywy funkcjonowania Europejskiej Agencji Kolejowej w świetle propozycji IV pakietu kolejowego UE

Już w Białej Księdze z 2011 r., zatytułowanej „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu”⁸⁹ pojawiły się następujące propozycje: (1) wprowadzenie jednolitej autoryzacji typu pojazdu oraz jednolitego świadectwa bezpieczeństwa przedsiębiorstwa kolejowego poprzez wzmocnienie roli Europejskiej Agencji Kolejowej⁹⁰ oraz (2) zwiększenie roli Europejskiej Agencji Kolejowej w dziedzinie bezpieczeństwa kolei, w szczególności jej nadzoru nad krajowymi środkami bezpieczeństwa podejmowanymi przez krajowe organy bezpieczeństwa oraz ich stopniową harmonizacją⁹¹. Założenia te znalazły swoje odzwierciedlenie w propozycji nowego rozporządzenia o Agencji⁹² wraz z powiązаныmi z nim nowymi dyrektywami o bezpieczeństwie⁹³ i interoperacyjności⁹⁴ kolei w UE, które stanowią element IV pakietu kolejowego UE⁹⁵.

Celem IV pakietu kolejowego UE w obszarze tzw. filaru technicznego jest usunięcie pozostałych przeszkód administracyjnych i technicznych, w szczególności poprzez ustanowienie wspólnego podejścia do przepisów o bezpieczeństwie i interoperacyjności w celu zwiększenia korzyści skali odnoszonych przez przedsiębiorstwa kolejowe prowadzące działalność w całej UE, obniżenie kosztów administracyjnych i przyspieszenie procedur administracyjnych, a także poprzez zapobieganie ukrytej dyskryminacji. Platformą dla tych działań ma być właśnie Agencja, która w założeniu prawodawcy unijnego ma uzyskać nowe uprawnienia i dzięki temu stać się „prawdziwie europejskim organem kolejowym” w dziedzinie interoperacyjności i bezpieczeństwa⁹⁶.

W stosunku do rozporządzenia nr 881/2004 zmiany zaproponowane w nowym rozporządzeniu o Agencji przewidują – obok zwiększenia przejrzystości i uproszczenia obowiązujących przepisów (np. w odniesieniu do metod pracy, ERTMS, personelu kolejowego, rejestrów) oraz ich aktualizacji związanej ze zmianami ram ustawodawczych i politycznych (np. przepisy dotyczące struktury wewnętrznej i zasad funkcjonowania, a także odniesienia do procedur komitetowych i aktów delegowanych) – całkowicie nowe zadania i kompetencje Agencji: (1) wydawanie zezwoleń na wprowadzenie do obrotu pojazdów kolejowych oraz typów pojazdów kolejowych⁹⁷; (2) zezwoleń

⁸⁹ Komisja Europejska, Biała Księga „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu”, COM(2011) 144 final, z 28.03.2011 r. Pobrano z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0144:FIN:pl:PDF>.

⁹⁰ Ibidem, s. 20.

⁹¹ Ibidem, s. 25.

⁹² Komisja Europejska, Wniosek rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Agencji Kolejowej Unii Europejskiej i uchylające rozporządzenie (WE) nr 881/2004, COM(2013) 27 final, z 30.01.2013 r. Pobrano za: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0027:FIN:PL:PDF>.

⁹³ Komisja Europejska, Wniosek dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie bezpieczeństwa kolei (wersja przekształcona), COM(2013) 31 final, z 30.01.2013 r. Pobrano z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0031:FIN:PL:PDF>.

⁹⁴ Komisja Europejska, Wniosek dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie interoperacyjności systemu kolei w Unii Europejskiej (wersja przekształcona), COM(2013) 30 final, z 30.01.2013 r. Pobrano z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0030:FIN:PL:PDF>.

⁹⁵ Zob. na ten temat wyżej w pkt. 1.

⁹⁶ Zob. Komisja Europejska, Wniosek rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Agencji Kolejowej Unii Europejskiej i uchylające rozporządzenie (WE) nr 881/2004, COM(2013) 27 final, z 30.01.2013 r. Pobrano z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0027:FIN:PL:PDF>, s. 2.

⁹⁷ Art. 16-17 projektowanego rozporządzenia o Agencji – COM(2013) 27 final.

na dopuszczenie do eksploatacji przytorowych podsystemów „sterowanie”⁹⁸ oraz (3) certyfikatów bezpieczeństwa⁹⁹; (4) wzmoczoną kontrolę nad organami krajowymi¹⁰⁰; (5) rozszerzony zakres uprawnień w odniesieniu do przepisów krajowych¹⁰¹; (6) nowe źródła dochodów budżetowych (honoraria i opłaty)¹⁰² oraz (7) ustanowienie Komisji Odwoławczej w związku z nowymi kompetencjami decyzyjnymi Agencji¹⁰³.

Najistotniejsze zmiany w zakresie działań podejmowanych przez Agencję stanowią propozycje dotyczące wydawania przez Agencję zezwoleń i certyfikatów. W trakcie prac nad projektem IV pakietu kolejowego UE rozważano kilka wariantów w odniesieniu do roli i pozycji Agencji w tym obszarze: od zwiększenia roli Agencji jako „koordynatora” zapewniającego jednolite podejście do certyfikacji przedsiębiorstw kolejowych i wydawania zezwoleń dla pojazdów, poprzez podział kompetencji między Europejską Agencją Kolejową i krajowymi organami ds. bezpieczeństwa, aż po – ostatecznie zaproponowane – przejęcie przez Europejską Agencję Kolejową czynności krajowych organów ds. bezpieczeństwa w zakresie certyfikowania przedsiębiorstw kolejowych i wydawania zezwoleń dla pojazdów¹⁰⁴. W związku z tym, że Agencja na mocy nowych przepisów ma uzyskać prawo wydawania decyzji, stronom, których one dotyczą należało zapewnić niezbędne, niezależne i bezstronne środki odwoławcze. Z tego względu projekt rozporządzenia przewiduje możliwość odwołania się od decyzji dyrektora wykonawczego (wydającego decyzje w imieniu Agencji) do wyspecjalizowanej Komisji Odwoławczej, której decyzje będą z kolei mogły być zaskarżane do Trybunału Sprawiedliwości¹⁰⁵. Ponadto, w związku z powierzeniem Agencji kompetencji do wydawania zezwoleń i certyfikatów, przewidziane zostały nowe źródła jej dochodów budżetowych. Z uwagi na to, że – jak wskazano w projekcie rozporządzenia o Agencji – „zwyczajowo opłaty za wystawienie zezwoleń dla pojazdów i certyfikatów bezpieczeństwa pobierają właściwe organy krajowe”, wraz z przekazaniem kompetencji w tym zakresie na szczebel UE, Agencja ma zostać uprawniona do pobierania opłat od wnioskodawców z tytułu wydawania certyfikatów i zezwoleń, przy czym ich wysokość powinna być równa lub niższa od obecnej średniej unijnej i powinna być określona przez Komisję¹⁰⁶.

Nowe kompetencje Agencji związane z nadzorem nad krajowymi organami ds. bezpieczeństwa oraz jednostkami notyfikowanymi obejmują uprawnienie do przeprowadzania kontroli i inspekcji oraz wydawania zaleceń¹⁰⁷. Te nowe uprawnienia Agencji są motywowane różnicami w procedurach stosowanych przez te organy, co wpływa negatywnie na sprawne funkcjonowanie jednolitego europejskiego obszaru kolejowego¹⁰⁸.

W odniesieniu do przepisów krajowych, zarówno projektowanych, jak i już obowiązujących, Agencja będzie przeprowadzała ich badanie pod kątem spełnienia wymagań interoperacyjności,

⁹⁸ Art. 18 projektowanego rozporządzenia o Agencji – COM(2013) 27 final.

⁹⁹ Art. 12 projektowanego rozporządzenia o Agencji – COM(2013) 27 final.

¹⁰⁰ Art. 29–31 projektowanego rozporządzenia o Agencji – COM(2013) 27 final.

¹⁰¹ Art. 21–23 projektowanego rozporządzenia o Agencji – COM(2013) 27 final.

¹⁰² Art. 58 ust. 2 lit. c projektowanego rozporządzenia o Agencji – COM(2013) 27 final.

¹⁰³ Art. 51–57 projektowanego rozporządzenia o Agencji – COM(2013) 27 final.

¹⁰⁴ Zob. Komisja Europejska, Wniosek rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Agencji Kolejowej Unii Europejskiej i uchylające rozporządzenie (WE) nr 881/2004, COM(2013) 27 final, z 30.01.2013 r. Pobrano z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0027:FIN:PL:PDF>, s. 6.

¹⁰⁵ Art. 55–57 projektowanego rozporządzenia o Agencji – COM(2013) 27 final.

¹⁰⁶ Por. motyw 16 projektowanego rozporządzenia o Agencji – COM(2013) 27 final.

¹⁰⁷ Zob. art. 29–30 projektowanego rozporządzenia o Agencji – COM(2013) 27 final.

¹⁰⁸ Motyw 17 projektowanego rozporządzenia o Agencji – COM(2013) 27 final.

przestrzegania CSM oraz realizacji CST i w przypadku stwierdzenia niezgodności będzie wydawała zalecenia kierowane do państw członkowskich, informując jednocześnie o nich Komisję. W przypadku, gdy zalecenia okażą się bezskuteczne, Komisja będzie mogła – po zapoznaniu się z argumentami państwa członkowskiego – przyjąć decyzję skierowaną do tego państwa, w której domagać się będzie zmiany lub uchylecia budzących wątpliwości Agencji przepisów krajowych¹⁰⁹.

Projekt nowego rozporządzenia o Agencji czyni kolejny krok w kierunku budowy europejskiej sieci organów kolejowych, tzn. sieci krajowych organów ds. bezpieczeństwa i organów dochodzeniowych, a także tzw. sieci organizacji reprezentatywnych, w której Agencji przypada rola inicjatora i moderatora działań, a także pośredniczenia pomiędzy organami krajowymi a Komisją¹¹⁰. Sieci mają się zajmować m.in. wymianą informacji dotyczących bezpieczeństwa i interoperacyjności kolei, promowaniem dobrych praktyk oraz dostarczaniem Agencji danych na temat bezpieczeństwa kolei. Agencja będzie mogła także ustanowić inne sieci z udziałem podmiotów lub organów odpowiadających za część systemu kolejowego.

Oprócz zmian w odniesieniu do zadań i kompetencji Agencji projekt rozporządzenia przewiduje także modyfikacje w zakresie struktury Agencji. W miejsce dwóch organów, jak obecnie, tj. dyrektora wykonawczego i Rady Administracyjnej, projekt przewiduje powołanie czterech, tj. dyrektora wykonawczego, Zarządu – który zasadniczo przejmie kompetencje dotychczasowej Rady Administracyjnej, Rady Wykonawczej – która będzie organem wspierającym i doradczym Zarządu, i – wspomnianej wyżej – Komisji Odwoławczej. Nowa struktura ma odpowiadać zasadniczo wytycznym określonym we wspólnym oświadczeniu Komisji, Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zdecentralizowanych agencji oraz wspólnego podejścia z 2012 r.¹¹¹.

VII. Podsumowanie

Pojawienie się Europejskiej Agencji Kolejowej w instytucjonalnej strukturze regulacji sektora transportu kolejowego wiąże się ze szczególnymi uwarunkowaniami jego liberalizacji. W toku procesu wdrażania w tym sektorze swobód rynku wewnętrznego oraz mechanizmów konkurencji, którego podstawowym narzędziem pozostaje harmonizacja przepisów prawnych państw członkowskich, okazało się, że przewyciężenie barier technicznych i technologicznych. powodujących segmentację sektora kolejowego na szereg rynków krajowych. nie jest możliwe bez daleko posuniętej koordynacji i synchronizacji działań różnych instytucji i podmiotów uczestniczących w procesie ustanawiania i wdrażania standardów technicznych. Agencję należy postrzegać jako odpowiedź na te potrzeby. O ile początkowo wydawało się, że wyposażenie Agencji w uprawnienia o charakterze opiniodawczo-doradczym oraz wspierającym działania innych instytucji i podmiotów będzie wystarczające, o tyle swoisty paradoks liberalizacyjny powoduje, że na obecnym etapie rozwoju jednolitego rynku kolejowego UE konieczne staje się wzmocnienie roli i pozycji Agencji poprzez wyposażenie jej w uprawnienia decyzyjne oraz swoistą centralizację procesów decyzyjnych w obszarach bezpieczeństwa i interoperacyjności w ręku Agencji. Czy ostatecznie tak się stanie pokaże przebieg procesu legislacyjnego prowadzącego do uchwalenia IV pakietu kolejowego UE, na którego przyjęcie, wdrożenie i ocenę trzeba jeszcze poczekać.

¹⁰⁹ Art. 21–22 projektowanego rozporządzenia o Agencji – COM(2013) 27 final.

¹¹⁰ Art. 34 projektowanego rozporządzenia o Agencji – COM(2013) 27 final.

¹¹¹ Pobrano z: http://europa.eu/agencies/documents/joint_statement_and_common_approach_2012_pl.pdf.