

Informacja o wynikach kontroli
realizacji zadań w zakresie integracji europejskiej w transporcie i
gospodarce morskiej

Nr ewid. 87/1999/P98/118

I. CZĘŚĆ OGÓLNA

1. CHARAKTERYSTYKA KONTROLI

Temat	Realizacja zadań w zakresie integracji europejskiej w transporcie i gospodarce morskiej
Numer	P 98/118
Rodzaj	Kontrola niekoordynowana, planowa
Inicjator	Najwyższa Izba Kontroli
Cel	Ocena skuteczności realizowania w latach 1996 - I półrocze 1998 r. przez Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej zadań wynikających ze strategii integracji Polski z Unią Europejską, a zwłaszcza dostosowania polskiego systemu transportowego i gospodarki morskiej w zakresie rybołówstwa do wymogów Jednolitego Rynku przez ujednolicenie przepisów, standardów i norm technicznych, umożliwiających swobodny przepływ usług transportowych i komunikacyjnych.

W szczególności ocenie poddane zostały zagadnienia dotyczące:

- tworzenia warunków instytucjonalnych i organizacyjnych właściwych dla realizacji zadań wskazanych w czterech programach rządowych (opisanych na str. 17 i 18 niniejszej Informacji) dotyczących integracji Polski z Unią Europejską,
- określenia, zapewnienia i wydatkowania środków finansowych na realizację zadań,

- wykonania zadań.

Okres objęty

badaniami

kontrolnymi 1996 - I półrocze 1998 r.

Jednostki

kontrolowane

Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej (MTiGM),
Generalna Dyrekcja Dróg Publicznych (GDDP), Główny
Inspektorat Lotnictwa Cywilnego (GILC), Przedsiębiorstwo
Państwowe „Polskie Koleje Państwowe” (PKP).

Poprzednio

przeprowadzone

kontrole dotyczące

integracji z

Unią Europejską

Poprzednia kontrola, przeprowadzona w 1995 r. w ramach „Kontroli systemu koordynowania i finansowania postanowień Układu Europejskiego” w Ministerstwie Transportu i Gospodarki Morskiej wykazała, że na ogół zgodnie z opracowanym harmonogramem, przebiegały prace związane z harmonizowaniem ustawodawstwa transportowego z

regulacjami Unii Europejskiej na poziomie I etapu dostosowawczego przedstawionego w „Białej Księdze” z Cannes (czerwiec 1995 r.). Jednakże tempo i stopień dostosowania polskiego systemu transportowego do wymogów Unii Europejskiej, zwłaszcza w zakresie standardów techniczno-eksploatacyjnych, infrastruktury i taboru, były niedostateczne, głównie z braku środków finansowych: budżetowych i będących w dyspozycji przedsiębiorstw. Jednocześnie, w działaniach dostosowujących polski system prawny do wymogów Unii Europejskiej, występowały opóźnienia. Podstawową tego przyczyną było zatrudnienie w MTiGM niewystarczającej liczby kompetentnych, przeszkolonych pracowników.

Ówczesne kierownictwo Ministerstwa, przyjmując do realizacji wnioski pokontrolne, zadeklarowało podjęcie działań zmierzających do:

- uzyskania zdecydowanej i trwałej poprawy wykorzystania środków finansowych przeznaczonych na działania integracyjne, w tym pochodzących z zagranicznych programów pomocowych,
- usprawnienia działalności legislacyjnej Ministerstwa w zakresie dostosowania polskiego prawa transportowego do wymogów Unii Europejskiej,
- lepszego przygotowania merytorycznego pracowników zajmujących się integracją europejską w jednostkach resortowych realizujących zadania w tym zakresie.

Problemy wskazane we wnioskach - jako nadal aktualne - poddane zostały ocenie w trakcie obecnej kontroli.

2. SYNTEZA USTALEŃ KONTROLI I OCENA KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

Działania Ministra TiGM w dziedzinie transportu i gospodarki morskiej związane z integracją europejską dotyczyły, w latach 01.1996 - 06.1998, wielu merytorycznie i organizacyjnie zróżnicowanych zadań. Obejmowały, przede wszystkim stopniowe dostosowywanie prawa i standardów technicznych do przepisów unijnych, kompletowanie bazy dokumentacyjnej na potrzeby rozmów akcesyjnych, prowadzenie proakcesyjnej polityki kadrowej i szkoleniowej oraz modernizację i rozbudowę infrastruktury transportowej, a także restrukturyzację p.p. PKP i tworzenie warunków dla rozwoju transportu kombinowanego.

Jednakże zadania te, zapisane przy współudziale Ministra TiGM w czterech kolejnych rządowych programach przygotowań do integracji Polski z Unią Europejską, nie zostały w pełni zrealizowane w wyznaczonych terminach i zakresach. Nie były one prowadzone w sposób skoordynowany, kompleksowy i systematyczny.

2.1. Jedną z głównych przyczyn tego stanu była metoda tworzenia rządowych programów dostosowywania polskiej gospodarki, w tym transportu i gospodarki morskiej, do wymogów UE. Zadania prointegracyjne określano hasłowo, z reguły bez wskazania zakresu poszczególnych prac, terminów ich realizacji, środków i źródeł finansowania oraz trybu rozliczania.

Przygotowanie kolejnego programu, w którym powtarzano zadania z programów poprzednich, wiązało się z zaniechaniem sprawozdawania i rozliczania dotychczasowych dokonań (opis str. 17-21).

2.2. Pomimo, że prace związane z integracją europejską rozpoczęto w 1994 r. to dopiero w marcu 1997 r., w związku z powołaniem Międzyresortowego Zespołu do spraw Przygotowania Negocjacji o Członkostwo Polski w Unii Europejskiej, podjęto zorganizowane działania mające na celu wszechstronną analizę zagadnień mających stanowić przedmiot uzgodnień i negocjacji z UE. Polegało to przede wszystkim na dokonaniu analizy *acquis communautaire* (dorobku prawnego) Unii Europejskiej w porównaniu z ustawodawstwem polskim. W odniesieniu do transportu i gospodarki morskiej prace prowadzono w podzespołach zadaniowych: Nr 5 - „Polityka transportowa” i Nr 16 „Rybołówstwo” kierowanych przez podsekretarzy stanu w MTiGM (opis str. 23-24).

2.3. Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej nie było dostatecznie przygotowane do negocjacji akcesyjnych. Pomimo, że od marca 1997 r. przebiegały w ministerstwie prace dwóch podzespołów zadaniowych i wydzielonych z nich 13 grup zadaniowych - nie stworzono kompletnej bazy danych o stopniu zgodności istniejącego i przyszłego ustawodawstwa polskiego z ustawodawstwem Unii Europejskiej. W przypadku rybołówstwa morskiego baza taka w ogóle nie istniała.

Tym samym nie określono kompleksowej organizacji i harmonogramu działań dostosowawczych, nie wskazano problemów do negocjacji, propozycji rozwiązań

kompromisowych oraz skutków prawnych, ekonomicznych i politycznych ewentualnych zmian prawa bądź ich zaniechania. Do centralnej bazy danych w UKIE przekazywano niekompletnie wypełnione formularze dotyczące spraw związanych z dostosowywaniem polskiego prawa do przepisów UE (opis str. 43-46).

- 2.4.** Nie w pełni zrealizowane zostały zadania, określone w lipcu 1997 r. w harmonogramie dostosowania polskiego prawa, w zakresie transportu i gospodarki morskiej, do aktów prawnych Unii Europejskiej. Przyczyniło się do tego, z jednej strony planowanie zadań dokonane bez pełnego rozpoznania przepisów UE z drugiej zaś, trwające dłużej niż przewidywano w harmonogramie, przygotowywanie i wydawanie aktów wykonawczych. Dotyczy to w szczególności pięciu podstawowych aktów prawnych, o randze ustawy, wydawanych w 1996 i 1997 roku, z dziedziny transportu drogowego i kolejowego, ruchu drogowego oraz rybołówstwa.

Z opóźnieniem, w stosunku do harmonogramu, przygotowywane były przepisy wykonawcze do ustawy „Prawo o ruchu drogowym” m.in.: w sprawie homologacji typu pojazdu, jego wyposażenia i części, w sprawie warunków technicznych i badań pojazdów, w sprawie szkolenia kierowców pojazdów przewożących materiały niebezpieczne.

W odniesieniu m.in. do ustawy o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego nowych regulacji wymagają sprawy czasu pracy, przerw i okresów odpoczynku kierowców pojazdów samochodowych, a zdobycie uprawnień przewoźnika w transporcie samochodowym uzależnione musi być (poza wymogami już istniejącymi) od potwierdzonej certyfikatem znajomości zagadnień transportowych. Nie uregulowano, ostatecznie sposobu kompensowania, przedsiębiorstwom transportowym (w tym kolei) kosztów wykonywania służby publicznej a także zasad udzielania pomocy państwowej transportowi kolejowemu, drogowemu i śródlądowemu.

Stopień niezharmonizowania z prawem UE, wydanej w 1996 roku, ustawy o rybołówstwie morskim wymusza przygotowanie nowej ustawy (opis str. 34)

W dużej mierze przyczyniło się do tego, ogólnikowe i niedokładne wykonywanie i przyjmowanie prac przewidzianych w procedurach badania stopnia zharmonizowania polskiego prawa z przepisami UE (opis str. 33-40).

Przykładowo w projekcie nowej ustawy Prawo lotnicze (mającej zastąpić wielokrotnie nowelizowaną ustawę z 1962 r.) nie wprowadzono - mimo założeń - zapisów zgodnych z prawem UE dotyczących: skomputeryzowanych systemów rezerwacji, licencjonowania przewoźników lotniczych, zasad i zakresu badania wypadków i zdarzeń lotniczych. Prace nad projektem ustawy Prawo lotnicze trwały ponad trzy lata, wydatkowano na ten cel 300 tys. ECU ze środków funduszu PHARE. W czerwcu 1998 r. przekazano do uzgodnień międzyresortowych projekt samej ustawy, bez przewidzianych w niej - projektów kilkudziesięciu aktów wykonawczych (opis str. 40-42).

- 2.5.** Zadania, określone w Narodowej Strategii Integracji (NSI), jako „przedsięwzięcia inwestycyjne prowadzące do eliminacji wąskich gardeł systemu transportowego” nie znalazły przełożenia na konkretny plan działań. Odnosiły się one m.in. do zobowiązań zawartych, w ratyfikowanej przez Polskę w styczniu 1985 r., umowie europejskiej o głównych drogach ruchu międzynarodowego (AGR). Umowa dotyczy m.in., dostosowania technicznych standardów polskich dróg do wymogów europejskich, w tym utrzymania dróg i instalacji pomocniczych w stanie zapewniającym stały poziom bezpieczeństwa i komfortu. Tymczasem, obecny stan infrastruktury drogowej jest jednym z najsłabszych elementów polskiej gospodarki. Wskazują na to wyniki odrębnych kontroli przeprowadzonych przez NIK¹. Główną tego przyczyną są wieloletnie zaniedbania inwestycyjne wynikające przede wszystkim z małych nakładów finansowych na drogi (opis str. 46-47).
- 2.6.** Dostosowywanie polskiej infrastruktury kolejowej do standardów UE dopiero rozpoczęło. Zadania w tym zakresie, zostały określone m.in., w Umowie Europejskiej o Głównych Międzynarodowych Liniach Kolejowych (AGC) podpisanej przez Polskę w maju 1985 r., a ratyfikowanej dopiero w lipcu 1998 r. Realizacja zadań w obszarach infrastruktury kolejowej wymaga poniesienia nakładów inwestycyjnych w wysokości od 26 mld zł (program minimum) do 45 mld zł (program maximum), w okresie do 2015 r. Źródła i możliwości całościowego finansowania tych zadań nie zostały przez PKP zbilansowane (opis str. 48-49).
- 2.7.** Rozwój transportu kombinowanego², stanowiący kolejne zadanie wskazane w NSI, pozostało głównie w sferze działań planowanych mimo, że prace w tym zakresie podjęto w MTiGM w początkach lat dziewięćdziesiątych. Podpisana w lutym 1991 r. Umowa Europejska o Ważnych Liniach Międzynarodowego Transportu Kombinowanego i Związanych z Nimi Urządzeniach nie została ratyfikowana. Nie stworzono, niezbędnego dla rozwoju tej dziedziny wyodrębnionego tematu badań statystycznych.
- W transporcie kombinowanym wyznaczono kolei rolę znaczącą, tymczasem w p.p. PKP nie sformułowano strategii marketingowej w tym zakresie pomimo poważnych rezerw zdolności przewozowej oraz zdolności obsługowej terminali lądowych i morskich. Nie dokonano też w PKP pełnego rozpoznania i kodyfikacji linii kolejowych dla potrzeb transportu kombinowanego (opis str. 49-51).

¹ Informacja o wynikach kontroli finansowania, rozwoju i utrzymania dróg publicznych Nr TŻL-41000-93, Warszawa, sierpień 1993 r. - Informacja o wynikach kontroli zarządzania drogami publicznymi w miastach, Warszawa Nr TŻL-41002/96, Informacja o wynikach kontroli realizacji przez gminy zadań w zakresie modernizacji, ochrony i utrzymania dróg publicznych Nr DTL-41003/98, Warszawa, styczeń 1999 r.

² Transport kombinowany (Combined transport). Jest to przewóz towarów w jednej i tej samej jednostce transportowej lub pojeździe, przy użyciu różnych gałęzi transportu, bez przeładunku samych towarów. Główną część europejskiej podróży w transporcie kombinowanym wykonuje transport kolejowy, żegluga śródlądowa lub transport morski, a każdy dowóz i odwóz jest wykonywany przez transport drogowy - na możliwie najkrótszych odległościach - por: Glosariusz pt. „Terminologia w zakresie transportu kombinowanego” opublikowany przez Europejską Konferencję Ministrów Transportu w 1993 r.

- 2.8.** Restrukturyzacja PKP - stały punkt kolejnych harmonogramów działań dostosowawczych w transporcie do wymogów UE - nie została zakończona na etapie tworzenia koncepcji. Dokonywane w p.p. PKP, od 1996 r. w różnych dziedzinach, działania reorganizacyjne mające poprzedzić restrukturyzację, były wycinkowe i niedopracowane. Jednocześnie uwagę zwraca stały brak korelacji działań MTiGM i DG PKP, który polegał na oddzieleniu prac ministerstwa (realizującego uprawnienia Ministra, jako organu założycielskiego PKP i urzędu kreującego politykę transportową) nad przygotowaniem koncepcji restrukturyzacji PKP od bezpośrednich czynności reorganizacyjnych prowadzonych w p.p. PKP przez jego Zarząd - odpowiedzialny za realizację strategii rozwojowych PKP (opis str. 51-52).
- 2.9.** W NSI wskazywano, że MTiGM ma podjąć prace związane z określeniem zasad udziału strony polskiej w zasobach rybnych wód morskich będących przedmiotem wspólnego zainteresowania Polski i UE. Tymczasem przegląd prawodawstwa UE i Polski (tzw. „screening”), w obszarze „Rybołówstwo”, który odbył się 4 - 10 lipca 1998 r. w Brukseli wykazał, że Polska nie ma wewnętrznie zintegrowanego programu dostosowawczego obejmującego m.in. implementację przepisów unijnych oraz przygotowanie polskiej administracji rybołówstwa do realizowania Wspólnej Polityki Rybackiej Unii Europejskiej (opis str. 45-46).
- 2.10.** Negatywny wpływ na realizację zadań prointegracyjnych miały także częste zmiany organizacyjne w MTiGM. Od początku 1996 r. do 10 sierpnia 1998 r. struktura organizacyjna ministerstwa została dwukrotnie zmieniona. Towarzyszyło temu przewlekłe ustanawianie regulaminów organizacyjnych departamentów, w tym przypisywanie konkretnych zadań prointegracyjnych wewnętrznym komórkom departamentów. Realizacja zadań z zakresu integracji europejskiej nie była, w większości przypadków (w 19 przypadkach na 32 zbadane) umieszczana w indywidualnych zakresach obowiązków służbowych pracowników, którym te zadania powierzono (opis str. 22-23).
- 2.11.** Prace związane z integracją europejską nie były właściwie koordynowane. Komórki organizacyjne, na które nałożono poszczególne zadania integracyjne, koncentrowały się tylko na przydzielonych im sprawach nie współpracując ze sobą. Nie wykorzystywano wzajemnie swojego dorobku. Z jednej strony prowadziło to do dublowania prac, a z drugiej powiększało zakres zadań, którym komórki samodzielnie nie mogły podołać. W związku z tym powiększał się zakres prac zleczanych instytucjom zewnętrznym, za wynagrodzeniem (opis str. 23-26).
- 2.12.** Nie w pełni racjonalnie wydatkowano w Ministerstwie TiGM środki publiczne na zadania prointegracyjne. W latach 1996 - 1997 sfinansowano 87 prac tematycznie związanych z integracją europejską na kwotę 1,48 mln zł. Proces zlecania, a następnie wykorzystywania tych prac nie był koordynowany. Stosowano głównie tryb udzielania zamówień z wolnej

ręki.³ Stały był krąg instytucji i osób wykonujących prace. W zawieranych umowach w niewystarczającym stopniu zabezpieczano interesy zleceniodawców. Część wykonywanych na zlecenie MTiGM opracowań nie spełniała oczekiwanych wymogów. Nie zawsze przestrzegano, ustalonego regulaminem organizacyjnym MTiGM, obowiązku uzgadniania trybu zamawiania prac z Biurem Administracyjno-Budżetowym ministerstwa (opis str. 30-32).

- 2.13.** Zapewnienie obsady kadrowej i stabilizacji zawodowej oraz przeciwdziałanie odpływowi pracowników i ekspertów biorących udział w przygotowaniach do negocjacji i w negocjacjach z Unią Europejską, było jednym z zadań wskazanych w Narodowej Strategii Integracji (NSI) i następnym programie rządowym (czyli Narodowym Programie przygotowania do członkostwa w UE - NPPC). Tymczasem, w MTiGM niewystarczająca była liczba pracowników merytorycznych, dobrze przygotowanych w dziedzinach integracyjnych oraz ze znajomością języków obcych. Jednocześnie następowała wzmożona rotacja pracowników zajmujących się w MTiGM zagadnieniami integracji z UE (opis str. 26-27).
- 2.14.** Wymienionych w NSI 12 zadań dotyczyło wymogów szkoleniowych na rzecz integracji z UE. W MTiGM objęto takimi szkoleniami ponad 40% stanu kadry merytorycznej. Jednakże proces ten nie był odpowiednio programowany i koordynowany. Na szkolenia prointegracyjne nie zawsze kierowano pracowników, wyznaczonych w MTiGM do prowadzenia spraw z zakresu integracji z UE a profil szkolenia często nie był dostosowany do wykonywanych przez pracowników obowiązków. Jednocześnie, w związku z brakiem programowania szkoleń „prounijnych” 30% pracowników odpowiedzialnych w MTiGM za prace prointegracyjne nie zostało w ogóle objętych szkoleniem (opis str. 28-30).

3. WNIOSKI

Niezależnie od treści wniosków pokontrolnych skierowanych do Ministra TiGM, Generalnego Dyrektora Dróg Publicznych, Głównego Inspektora Lotnictwa Cywilnego, Prezesa Zarządu PKP, przyjętych przez wymienionych adresatów do realizacji (przedstawione w części III niniejszej informacji), wyniki kontroli wskazują ponadto na potrzebę podjęcia przez Prezesa Rady Ministrów działań mających na celu takie formułowanie programów przygotowań do członkostwa w Unii Europejskiej (poprzez precyzyjne określanie zadań, planów finansowo-rzeczowych, terminów realizacji, środków i źródeł finansowania, struktur

³ Zamówienie z wolnej ręki przewidziane w ustawie z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych j.t. Dz.U. U z 1998 r. Nr 119, poz. 773 - art. 13, 70, 71 - stosowane w sytuacjach szczególnych, w których byłoby niecelowe organizowanie przetargu, albowiem z góry znany jest jedyny odpowiedni oferent.

organizacyjnych oraz metod monitoringu i sprawozdawczości), aby możliwe było terminowe i pełne osiągnięcie założonych celów.

Jednocześnie Minister Transportu i Gospodarki Morskiej powinien podjąć działania zmierzające do:

1. Sukcesywnego tworzenia (zblizonych do unijnych) warunków funkcjonowania polskiego transportu i gospodarki morskiej m.in. poprzez określenie harmonogramów realizacyjnych, zawierających konkretne zadania i ich efekty, terminy wykonania, osoby odpowiedzialne, wysokość środków i źródła ich pozyskania oraz tryb rozliczania wykonanych zadań.
2. Stworzenia sprawnego systemu koordynowania prac prointegracyjnych w obrębie Ministerstwa TiGM oraz jednostek podległych i nadzorowanych.
3. Określenia wielkości środków finansowych niezbędnych do realizacji w MTiGM zadań związanych z integracją Polski z Unią Europejską, a także ich wyodrębniania w oddzielnych pozycjach budżetu MTiGM.
4. Weryfikacji sprawozdań opracowywanych przez resort dla tworzonej centralnej bazy dokumentacyjnej na potrzeby negocjacji o członkostwo Polski w Unii Europejskiej, w celu poprawienia i uzupełnienia dokumentów nie zawierających wszystkich informacji niezbędnych do prowadzenia negocjacji.
5. Racjonalnego zawierania i rozliczania umów o wykonanie prac dotyczących integracji europejskiej, zapewniającego pełne zabezpieczenie interesów Ministra TiGM.

II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

1. CHARAKTERYSTYKA STANU PRAWNEGO

1.1. Podstawowym aktem prawnym inicjującym integrację Polski z Unią Europejską jest Układ Europejski⁴ ustanawiający Stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej

⁴ Układ Europejski ustanawiający Stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi z drugiej strony, zawarty w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 r. (załącznik do Dz.U. Nr 11, poz. 38 z dnia 27 stycznia 1994 r.). Sejm wyraził zgodę na ratyfikację układu ustawą z dnia 4 lipca 1992 r. o ratyfikacji Układu Europejskiego ustanawiającego Stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, sporządzonego w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 r. (Dz.U. z 1992 r. nr 60, poz. 302). Układ został ratyfikowany przez Prezydenta RP (Dz.U. z 1994 r. Nr 11, poz. 38) i wszedł w życie z dniem 1 lutego, zgodnie z oświadczeniem rządowym z dnia 23 grudnia 1993 r. w sprawie wejścia w życie - od dnia 1 lutego 1994 r. - Układu Europejskiego ustanawiającego Stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi z drugiej strony (Dz.U. nr 11, poz. 39).

strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami z drugiej strony, zawarty w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 r.

Układ Europejski został ratyfikowany przez Prezydenta RP⁵ i wszedł w życie z dniem 1 lutego 1994 r. - zgodnie z oświadczeniem Rządowym z dnia 23 grudnia 1993 r.⁶ w sprawie wejścia w życie - od 1 lutego 1994 r. Układu Europejskiego ustanawiającego Stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi z drugiej strony.

Postanowienia Układu Europejskiego m.in. stanowią, że:

- ◆ Art. 6: „Stowarzyszenie obejmuje okres przejściowy w maksymalnym wymiarze dziesięciu lat, podzielony na dwa kolejne etapy, każdy w zasadzie trwający pięć lat. Pierwszy etap rozpocznie się z dniem wejścia w życie niniejszego układu”
- ◆ Art. 68 „Istotnym warunkiem wstępnym integracji gospodarczej Polski ze Wspólnotami jest zbliżanie istniejącego i przyszłego ustawodawstwa Polski do ustawodawstwa istniejącego we Wspólnocie” oraz, że „Polska podejmie wszelkie starania w celu zapewnienia zgodności jej przyszłego ustawodawstwa z ustawodawstwem Wspólnoty”.

Jak z powyższego wynika, podstawym zadaniem dla procesów integracyjnych jest zbliżanie prawa polskiego do wspólnotowego, przez co należy rozumieć usuwanie istniejących między tymi systemami różnic poprzez dokonanie stosownych zmian w naszym ustawodawstwie. Polska zachowała jednak samodzielność w określaniu tempa, kolejności i zakresu prac dostosowawczych. W art. 69 Układu wyliczone zostały dziedziny prawa, które powinny być objęte zbliżeniem w pierwszej kolejności (dotyczy to prawa celnego, prawa o spółkach, prawa bankowego, rachunkowości i podatków przedsiębiorstw, własności intelektualnej, ochrony pracownika w miejscu pracy, usług finansowych, zasad konkurencji, ochrony zdrowia i życia ludzi, ochrony sanitarnej zwierząt i roślin, ochrony konsumenta, pośredniego systemu opodatkowania, przepisów technicznych i norm, transportu i środowiska naturalnego).

1.2. Układ Europejski nie określa szczegółowego planu prac dostosowawczych, a jedynie ogólne ramy czasowe ich realizacji. Zgodnie z nimi zbliżenie polskich przepisów prawa do prawa Unii Europejskiej odbywa się w trzech etapach:

- z chwilą wejścia w życie Układu Europejskiego;

⁵ Dz.U. z 1994 r. Nr 11, poz. 38

⁶ Dz.U. Nr 11, poz. 39

- w okresie pierwszych pięciu lat realizacji Układu;
w całym okresie przejściowym, tj. w ciągu dziesięciu lat od chwili wejścia w życie Układu.

1.3. Zadanie harmonizowania i koordynacji procesów adaptacyjnych i integracyjnych Polski ze Wspólnotami Europejskimi oraz sprawowania kontroli nad przebiegiem tych procesów zostało zawarte w uchwale nr 11/91 Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 1991 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej⁷.

Ustawą z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej⁸ postanowiono, iż zagadnieniami związanymi z programowaniem i koordynowaniem polityki w sprawach związanych z integracją Polski z Unią Europejską oraz programowaniem i koordynowaniem działań dostosowawczych Polski do standardów europejskich, jak również koordynowaniem działań administracji państwowej w zakresie otrzymanej pomocy zagranicznej, będzie zajmował się powołany w tym celu Komitet Integracji Europejskiej.

1.4. Aktem prawnym o istotnym znaczeniu dla sposobu realizacji zadań wynikających z Układu Europejskiego, była uchwała Sejmu RP z 4 lipca 1992 r.⁹, zobowiązująca rząd do:

- przedstawienia do dnia 30 lipca 1992 r. programu działań dostosowujących polską gospodarkę do wymagań wynikających z postanowień Układu Europejskiego,
- pilnego podjęcia działań chroniących polską gospodarkę przed nadmierną i nieuczciwą konkurencją i przedłożenia Sejmowi programu tych działań w terminie do 30 września 1992 r.,
- przedstawienia do dnia 31 stycznia 1993 r. programu działań, dostosowujących polski system prawny do wymagań wynikających z postanowień Układu Europejskiego.

1.5. Szczególne znaczenie mają postanowienia Uchwały nr 16 Rady Ministrów z dnia 29 marca 1994 r. w sprawie dodatkowych wymogów postępowania z rządowymi projektami normatywnych aktów prawnych ze względu na konieczność spełnienia kryteriów zgodności z prawem Unii Europejskiej.¹⁰ Zasady te zostały następnie uwzględnione w ogłoszonej 10 marca 1997 r. Uchwale Rady Ministrów nr 13 z dnia 25 lutego 1997 r. „Regulamin pracy Rady Ministrów”.¹¹ Stanowi ona, że projekty aktów normatywnych i innych aktów prawnych podlegają badaniu pod względem ich zgodności z prawem Unii Europejskiej w toku postępowania uzgodnieniowego. Organ wnioskujący, kierujący projekt aktu prawnego do uzgodnień, jest obowiązany przekazać go Komitetowi Integracji Europejskiej w celu

⁷ nie publikowana

⁸ Dz.U. Nr 106, poz. 494

⁹ MP Nr 23, poz. 165

¹⁰ MP z 1994 r. Nr 23, poz. 188

¹¹ MP Nr 15, poz. 144 ze zm.

zaopiniowania odnośnie zgodności tego aktu z prawem Unii Europejskiej. Opinia ta zwana jest „opinią Komitetu”.

1.6. W 1995 r. Komisja Europejska opublikowała Białą Księgę w sprawie integracji krajów stowarzyszonych z Jednolitym Rynkiem UE (Cannes 1995 r.), identyfikującą najpilniejsze zadania adaptacyjne (priorytety) oraz sekwencje działań dostosowawczych prawa państw kandydujących do członkostwa w UE do prawa wspólnotowego w poszczególnych segmentach rynku wewnętrznego.

1.6.1. W ślad za przyjętą przez Radę Europejską Białą Księgą w sprawie integracji krajów stowarzyszonych z rynkiem wewnętrznym Unii Europejskiej (Cannes, czerwiec 1995 r.) Rada Ministrów podjęła uchwałę nr 133 z dnia 14 listopada 1995 r. w sprawie realizacji zobowiązań wynikających z „Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej strony a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi z drugiej strony” w zakresie dostosowania prawa polskiego do standardów prawnych Unii Europejskiej oraz w związku z koniecznością podjęcia prac nad wdrażaniem zaleceń „Białej Księgi Komisji Europejskiej w sprawie przygotowania krajów stowarzyszonych Europy Środkowej i Wschodniej do integracji z Jednolitym Rynkiem Unii Europejskiej”.¹²

Powołana uchwała Nr 133 RM stanowi o tym, że podejmowanie działań dostosowujących polski system prawa do prawa europejskiego w poszczególnych dziedzinach należy do obowiązków właściwych naczelnym i centralnym organów administracji państwowej.

1.6.2. W szczególności ministrowie zobowiązani zostali do opracowania, w zakresie swojej właściwości, projektów harmonogramów prac nad dostosowaniem prawa polskiego do standardów prawnych Unii Europejskiej w zakresie Jednolitego Rynku (§ 3 ust. 1 i 2).

Opracowanie omawianych projektów obejmuje:

- 1) sporządzenie wykazu polskich aktów normatywnych, które regulują zagadnienia ujęte w aktach normatywnych prawa europejskiego, wymienionych w „Białej Księdze”,
- 2) ustalenie stopnia dostosowania prawa polskiego do standardów prawnych Unii Europejskiej, zawartych w „Białej Księdze”,
- 3) określenie priorytetów, dla procesu integracji z Jednolitym Rynkiem, dziedzin prawa polskiego wymagających dostosowania do standardów, o których mowa w pkt. 2, w tym przygotowania projektów niezbędnych zmian organizacyjnych.

Przy opracowywaniu, na podstawie ww. uchwały, programów dostosowania do standardów prawnych Unii Europejskiej, za punkt odniesienia należało brać akty prawa wspólnotowego wymienione w Białej Księdze Komisji Europejskiej.

1.6.3. Nadto ministrowie zobowiązani zostali do przekazania Pełnomocnikowi Rządu do Spraw Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej wykazu zadań przewidzianych do

¹² nie publikowana

realizacji w 1996 r. - do dnia 15 grudnia 1995 r., oraz pełnych opracowań o których mowa wyżej - do końca lutego 1996 r. (§ 4).

1.7. W dniu 28 stycznia 1997 r. Rada Ministrów przyjęła dokument „Narodowa Strategia Integracji” (NSI) opracowany przez Komitet Integracji Europejskiej i podjęła decyzję o przekazaniu go do rozpatrzenia Sejmowi RP (Protokół ustaleń nr 4/97 posiedzenia Rady Ministrów).

1.7.1. Narodowa Strategia Integracji obejmowała zadania wynikające z procesu dostosowawczego w okresie poprzedzającym negocjacje, w trakcie negocjacji, a także w pierwszym okresie członkostwa Polski w Unii Europejskiej. NSI systematyzowała dotychczasowe przedsięwzięcia integracyjne i precyzowała priorytety w tym zakresie. Strategia uwzględniała już istniejące programy działań dostosowawczych i stanowiła podstawę formułowania nowych programów i harmonogramów.

1.7.2. Jako działania niezbędne do wykonania, przed uzyskaniem członkostwa, NSI wymieniała dostosowanie polskiego prawa do standardów unijnych, prowadzenie odpowiedniej polityki kadrowej i szkoleniowej oraz m.in.:

- w zakresie transportu: przedsięwzięcia inwestycyjne prowadzące do eliminacji wąskich gardeł systemu transportowego i utrudnień komunikacyjnych dla ludności, dokończenie już prowadzonych inwestycji oraz podjęcie nowych, modernizacja infrastruktury transportowej, rozwój transportu multimodalnego, restrukturyzacja PKP;
- w zakresie rybołówstwa morskiego: określenie zasad udziału w zasobach rybnych wód morskich będących przedmiotem wspólnego zainteresowania z UE.

1.7.3. W dniu 22 maja 1997 r. Sejm RP podjął uchwałę w sprawie Narodowej Strategii Integracji¹³. Natomiast w dniu 3 czerwca 1997 r. Rada Ministrów zaakceptowała „Harmonogram działań implementacyjnych Narodowej Strategii Integracji”. Omawiany harmonogram zawiera zadania wyselekcjonowane przez Urząd Komitetu Integracji Europejskiej z tekstu Narodowej Strategii Integracji wraz ze wskazaniem instytucji wiodących oraz terminów realizacji zadań.

Wiodącym w realizacji zadań wskazanych powyżej (w pkt. 1.7.2.) było Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej.

1.8. W dniu 29 lipca 1997 r. zarządzeniem nr 2 Przewodniczący Komitetu Integracji Europejskiej powołał Międzyresortowy Zespół do spraw Przygotowania Negocjacji o Członkostwo Polski w Unii Europejskiej.

Zadaniem międzyresortowego zespołu było m.in. przygotowanie dokumentacji niezbędnej do mandatu negocjacyjnego w 28 obszarach negocjacyjnych, w tym m.in. w 5 obszarze (podzespole zadaniowym) - polityka transportowa oraz w obszarze 16 (podzespole zadaniowym) - rybołówstwo.

¹³ MP nr 34 poz. 322

Zadaniem międzyresortowego zespołu było przygotowanie negocjacji o członkostwo Polski w Unii Europejskiej oraz dokumentacji niezbędnej do mandatu negocjacyjnego.

1.9. Odrębną częścią przygotowań do przyszłego członkostwa Polski w Unii Europejskiej było przygotowanie i zaprogramowanie przez MTiGM działań dostosowawczych w nawiązaniu do inicjatywy Komisji Europejskiej pn. Partnerstwo dla Członkostwa (PdC - Accession Partnership Poland).

1.9.1. Zadaniem PdC jest stworzenie jednolitej struktury obejmującej obszary priorytetowe zidentyfikowane w Opinii Komisji Europejskiej (w sprawie polskiego wniosku o członkostwo w UE, wiążącej dostępne środki finansowe, umożliwiające państwom kandydującym, realizację tych priorytetów oraz określającej zasady warunkowości, które będą odnosiły się do tego rodzaju wsparcia). Podstawę realizacji PdC stanowi Narodowy Program Przygotowania Polski do Członkostwa w UE (NPPC)¹⁴, na podstawie którego Komisja Europejska corocznie oceni, stopień wywiązywania się Polski ze zobowiązań.

1.9.2. W dniu 4 lutego 1998 r. kolegium komisarzy Komisji Europejskiej przyjęło "Projekt Decyzji Rady w sprawie zasad, celów pośrednich i warunków zawartych w Partnerstwie dla Członkostwa" wraz z aneksami dotyczącymi Polski.

Pomoc finansowa PHARE będzie ukierunkowana na priorytety zidentyfikowane w PdC i NPPC.

1.10. W dniu 23 czerwca 1998 r. Rada Ministrów przyjęła Narodowy Program przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej (NPPC). W zakresie transportu NPPC przewidywał następujące priorytety:

1.10.1. krótkookresowe:

- modernizacja transeuropejskiej infrastruktury transportowej w celu sprostania standardom wspólnotowym przyszłego jej włączenia do systemu sieci transeuropejskich,
- dostosowanie prawa i standardów w dziedzinie transportu w celu skutecznego kształtowania ruchu pasażerskiego i towarowego, jako warunek intensyfikacji współpracy gospodarczej między Polską a Unią Europejską,
- wsparcie instytucjonalne i szkolenia dla służby cywilnej oraz przewoźników w celu zapoznania ich jak i wdrożenia w życie praktyk i procedur administracyjnych obowiązujących w Unii Europejskiej;

1.10.2. średniookresowe:

¹⁴ Projekt Narodowego Programu Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej - zaakceptowany na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 23 czerwca 1998 r. - Protokół Ustaleń Nr 27/98

- dostosowanie prawa i standardów w dziedzinie transportu w celu skutecznego kształtowania ruchu pasażerskiego i towarowego, jako warunku intensyfikacji współpracy gospodarczej między Polską i Unią Europejską,
- modernizacja transeuropejskiej infrastruktury transportowej w celu sprostania standardom wspólnotowym i przyszłego jej włączenia do systemu sieci transeuropejskich,
- stworzenie warunków dla poprawy międzynarodowej konkurencyjności przedsiębiorstw polskiego transportu morskiego,
- szkolenia dla służby cywilnej oraz przewoźników w celu zapoznania ich z procedurami administracyjnymi obowiązującymi w Unii Europejskiej i wsparcie instytucjonalne dla wdrożenia tych procedur w życie.

1.11. W dniu 26 marca 1998 r. ustanowiony został Pełnomocnik Rządu do Spraw Negocjacji o Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej¹⁵

2. UWARUNKOWANIA ORGANIZACYJNO-EKONOMICZNE

2.1. Procesy dostosowawcze do wymogów Unii Europejskiej w transporcie i gospodarce morskiej muszą być postrzegane co najmniej w dwóch wymiarach:

- harmonizacji prawa, norm i standardów technicznych,
- modernizacji i rozbudowy infrastruktury transportowej.

2.2. W pracach przygotowawczych do integracji z UE, prowadzonych przez polską administrację rządową, przyjęto w ramach dostosowywania prawa, że nie może się to dokonać (ze względu na szereg różnorodnych uwarunkowań) w sposób rewolucyjny. Tak więc działania harmonizacji prawa traktowane są jako proces, w którym nie może nastąpić jednorazowe wydanie pakietu aktów prawnych w pełni odpowiadających wspólnotowym przepisom.

2.2.1. Zadaniem docelowym procesu dostosowawczego jest umożliwienie swobodnego przepływu usług transportowych poprzez ujednolicenie przepisów, standardów i norm technicznych. Musi ono nastąpić z chwilą przystąpienia Polski do UE - bo dopiero wtedy polskie usługi transportowe otrzymają prawa swobodnego przepływu do Europy, natomiast transport europejski będzie miał taką swobodę zapewnioną w Polsce. Wcześniejsze przyjęcie przez Polskę pewnych unijnych przepisów może oznaczać, że swobodny przepływ będzie w jedną stronę - do Polski. Ważna jest więc wiedza, o które przepisy chodzi.

2.2.2. Z drugiej strony, proces obecnych przygotowań do integracji z UE polegający na przeglądzie (SCREENING) prawa pod względem zgodności, a następnie przystąpieniu do

¹⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 marca 1998 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Negocjacji o Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, Dz.U. Nr 39, poz. 225

negocjacji, niejednokrotnie narzuca pytanie o stopień występujących różnic między prawem wspólnotowym a polskim ustawodawstwem i terminy ich niwelowania.

Przystąpienie Polski do UE oznacza bowiem przetransponowanie całego, unijnego dorobku prawnego, tzw. *acquis communautaire*. Strona polska może, co najwyżej, dyskutować pewne opóźnienia we wdrożeniu tego prawa do praktyki (tzw. okresy przejściowe) i warunki, na których to prawo zostanie do Polski wdrożone, czyli ewentualne wsparcie finansowe w postaci pomocowych programów.

2.2.3. Na tym tle niezwykle wzrasta **rola scenariusza działań w procesie dostosowywania polskich przepisów prawnych**, sformułowanego realnie, z uwzględnieniem wszelkich następstw, powiązań i uwarunkowań.

W przygotowaniach prointegracyjnych chodzi więc o ich jakość i komplementarność, nie zaś o to czy już dziś w Polsce stosuje się przepisy unijne. Należy spytać, czy z chwilą przystąpienia Polski do UE będą one mogły zaistnieć w polskim porządku prawnym.

2.2.4. Dostosowanie polskiego prawa „transportowego” do części unijnych przepisów, norm technicznych i standardów oznacza konieczność tworzenia właściwych warunków technicznych, co niejednokrotnie wiąże się z poniesieniem olbrzymich nakładów finansowych. Tak jest choćby w przypadku spełnienia, na polskich drogach, unijnego wymogu wzmocnienia nawierzchni do nacisków 115 kN/oś, dostosowania infrastruktury kolejowej dla pociągów daleko przekraczających szybkość 160 km/godz., prowadzenia kontroli połowów rybackich na morzach za pomocą kosztownych systemów satelitarnych, etc.

2.2.5. W sierpniu 1998 r. Polska otrzymała z Komisji Europejskiej listę „screeningową” na przegląd w dziedzinie transportu, zawierającą łącznie ok. 160 pozycji. W wielu przypadkach są to inne akty prawne, niż były uwzględnione w „Białej Księdze” z 1995 r.

Powyższe odzwierciedla kolejny aspekt uwarunkowań występujących w procesie zbliżania polskiego ustawodawstwa do norm unijnych

2.3. Działania prointegracyjne w zakresie dostosowywania prawa są swoistym przygotowaniem w sferze instrumentarium. Faktyczny obraz polskiej gotowości transportowej do partnerskiego uczestniczenia w Unii Europejskiej zawiera się w stanie infrastruktury transportowej. Tak więc jej modernizacja i rozbudowa jest działaniem tyleż niezbędnym co kosztownym i długotrwałym w procesach prointegracyjnych.

2.3.1. Z diagnozy stanu polskiej infrastruktury transportowej z 1994 r. (dokonanej przez MTiGM w dokumencie „Polityka transportowa”) wynika, że cechuje ją wysokie

nasycenie pod względem ilościowym (z wyjątkiem portów lotniczych) i bardzo zły stan techniczny. Głównymi mankamentami materialnego wyposażenia były:

- niski udział autostrad w ogólnej sieci dróg o nawierzchni trwałej (ok. 0,12%), podczas gdy w krajach Unii Europejskiej udział ten wynosi średnio 1,1%,
- brak dróg kołowych umożliwiających na całej długości bezkolizyjny ruch tranzytowy przez terytorium Polski, z ominięciem miast, bez korzystania z jednopoziomowych przejazdów kolejowych,
- niski udział linii kolejowych dwu- i wielotorowych w ogólnej długości sieci linii normalnotorowych (ok. 39%), podczas gdy w krajach Unii udział ten przekracza 45%, sięgając 70% (W. Brytania, Belgia),
- niewielka sieć portów lotniczych (5 krotnie mniejsza niż we Francji),
- brak nowoczesnego wyposażenia transportu w urządzenia sterowania ruchem, brak terminali multimodalnych, niskie zastosowanie techniki przewozów kombinowanych,
- ogromne zaniedbania w utrzymaniu i remontach dróg kołowych i szlaków kolejowych oraz wodnych śródlądowych.

2.3.2. W ostatnim rządowym dokumencie „dostosowawczym” NPPC - podobnie jak w programach poprzednich - przyjęto, że modernizacja i rozbudowa infrastruktury transportowej będzie „istotnym priorytetem”.

2.3.3. Ze sprawozdań referujących dotychczasowe dokonania wynika, że w latach 1991-1996 wzrosła liczba kolejowych przejść granicznych z 16 do 24 i liczba drogowych przejść granicznych z 43 do 103;

Od lipca 1997 r. do czerwca 1998 r.¹⁶

- „...Zrealizowano szereg inwestycji w sieć transportową w Polsce (w tym zwłaszcza objętą schematem TEN)¹⁷, służących dalszej poprawie jej stanu technicznego pod kątem dostosowania do międzynarodowych standardów i likwidowaniu tzw. "wąskich gardeł".
- Kontynuowano modernizację odcinka linii kolejowej E20 (Kunowice-Warszawa), w tym modernizację pięciu stacji kolejowych. Spośród objętych programem modernizacji linii kolejowych E65, E59 i E30, na dwóch ostatnich z wymienionych linii wystąpiła pilna potrzeba realizacji robót remontowo-modernizacyjnych w celu usunięcia zniszczeń powstałych na skutek powodzi w lipcu 1997 roku.
- W zakresie związanym z realizacją programu budowy autostrad zawarto umowy koncesyjne na budowę i eksploatację odcinków autostrad: A-2 - odcinek Świecko-Łódź

¹⁶ „Narodowy Program Przygotowania Polski do Członkostwa w Unii Europejskiej”
Informacja do Raportu Komisji Europejskiej z postępów na drodze zbliżenia Polski do członkostwa w UE,
Warszawa, 31 sierpnia 1998 r.

¹⁷ TEN - (The trans European transport network) - Transeuropejska Sieć Transportowa

(w korytarzu II sieci TEN), A-4 - odcinek Katowice-Kraków (w korytarzu III) oraz A-1 - odcinek Gdańsk-Toruń (w korytarzu VI), a także wykonano szereg prac przygotowawczych (m.in. dot. modernizacji obwodnicy Trójmiasta i obwodnicy Krakowa). Realizowano budowę autostrady A-4, na odcinku Wrocław (Bielany) - Nogawczyce, o długości 126 km.

- Zadania związane z modernizacją dróg wykonywane były zarówno ze środków budżetowych państwa, pomocowych PHARE, jak i z pożyczek Banku Światowego w ramach tzw. pierwszego i drugiego Projektu Drogowego.
- W sektorze polskich portów morskich realizację zadań modernizacyjnych podzielono na etapy, obejmujące przedsięwzięcia w ramach I Projektu Portowego p.n. Dostęp do portów, w tym - modernizację dojazdów drogowych do portów w Świnoujściu, Szczecinie i Gdańsku (o wartości 67 mln USD, pochodzących ze środków pożyczki z Banku Światowego). W 1997 r. podjęto prace nad uruchomieniem II Projektu Portowego p.n. Modernizacja techniczna Portów obejmującego inwestycje w modernizację torów wodnych i falochronów, urządzeń odbioru zanieczyszczeń ze statków.
- Oprócz środków Banku Światowego, wykorzystywane są też środki własne portów morskich, a także środki budżetowe (m.in. na modernizację infrastruktury zapewniającej dostęp do portów morskich od strony morza i lądu).
- Efektem realizacji robót modernizacyjnych w zakresie lotnisk objętych schematem TENs (finansowanych głównie ze środków własnych przedsiębiorstwa Porty Lotnicze) było m.in.: oddanie do użytku w czerwcu 1998 r. nowoczesnego, kompleksowego Centrum Zarządzania Ruchem Lotniczym na lotnisku Okęcie w Warszawie, rozpoczęcie prac na lotnisku Szczecin-Goleniów i Rzeszów-Jesionka związanych z zainstalowaniem instrumentalnego systemu lądowania oraz systemu oświetlenia nawigacyjnego.
- Prowadzono modernizację dojazdów do drogowych przejść granicznych, infrastruktury na kolejowych, morskich i lotniczych przejściach granicznych, wykorzystując na ten cel środki budżetowe, pomocowe (w tym PHARE, CROSSBORDER) i pożyczki banków”.

2.3.3. Poziom przygotowań do integracji z Unią Europejską w dziedzinie transportu i gospodarki morskiej był i będzie weryfikowany w latach 1998-1999 w toku prowadzonych spotkań przeglądowych („screening”), a następnie w negocjacjach. Podstawę przeglądów stanowią tzw. „listy screeningowe”, zawierające przygotowany przez Komisję Europejską wykaz unijnych aktów prawnych w zestawieniu z polskimi aktami prawnymi.

- W dniach 4-10 lipca 1998 r. odbył się w Brukseli przegląd prawa Unii Europejskiej w obszarze „Rybołówstwo”.

- W dniach 4-11 listopada 1998 r. odbył się w Brukseli przegląd I części prawa UE w obszarze „Polityka transportowa” obejmujący zadania horyzontalne (TEN), transport lotniczy i morski.
- W dniach 11-22 marca 1999 r. odbędzie się przegląd II części prawa w obszarze „Polityka transportowa” obejmujący zagadnienia transportu lądowego.
- Po spotkaniach przeglądowych odbędą się spotkania negocjacyjne.

3. ISTOTNE USTALENIA KONTROLI

3.1. Programowanie działań dostosowawczych do Unii Europejskiej

Zadania Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej dotyczące przygotowania do integracji z Unią Europejską określone zostały w kolejnych programach dostosowawczych:

- ♦ Harmonogramie (z listopada 1994 r.) działań dostosowujących polską gospodarkę w odniesieniu do resortu transportu do wymagań wynikających z postanowień Układu Europejskiego (jako realizacji uchwały Sejmu z dnia 4 lipca 1992 r.) - zwanym dalej programem I,
- ♦ Harmonogramie działań implementacyjnych Narodowej Strategii Integracji z czerwca 1997 r. (jako realizacji uchwały Sejmu z 14 marca 1996 r.) - zwanym dalej programem II,
- ♦ Harmonogramie działań z lipca 1997 r. dostosowujących polski system prawny do zaleceń Białej Księgi Komisji Europejskiej w sprawie integracji z jednolitym rynkiem Unii Europejskiej (jako realizacji postanowień uchwały nr 133/95 Rady Ministrów z 14 listopada 1995 r.) - zwanym dalej programem III;
- ♦ Narodowym Programie przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej przyjętym przez Radę Ministrów 23 czerwca 1998 r. (jako odpowiedź Polski na Decyzję Rady Europejskiej w sprawie zasad, priorytetów celów pośrednich i warunków zawartych w dokumencie Komisji Europejskiej „Partnerstwo dla Członkostwa” (Accession Partnership) zwany dalej programem IV.

W każdym z kolejnych programów wskazywano zadania strategiczne do realizacji w resorcie transportu i gospodarki morskiej. Ze względu na bardzo duży stopień ogólności, wiele z nich, z drobnymi zmianami, wprowadzono jako pilne zadania do wykonania, w następujących po sobie programach.

W odniesieniu do infrastruktury transportowej zapisano:

w programie I: Realizacja programów i przedsięwzięć rozwojowych, a zwłaszcza modernizacji kolei, budowa sieci autostrad, modernizacja portów lotniczych,

w programie II: Realizacja przedsięwzięć inwestycyjnych prowadzących do eliminacji wąskich gardeł systemu transportowego i utrudnień komunikacyjnych, a także działania związane z dokończeniem już prowadzonych inwestycji oraz podjęciem nowych, zwiększających konkurencyjność polskich usług transportowych,

w programie IV - Priorytetem krótkookresowym jest modernizacja transeuropejskiej infrastruktury transportowej w celu sprostania standardom wspólnoty i przyszłego jej włączenia do systemu sieci transeuropejskich.

W odniesieniu do restrukturyzacji PKP zapisano:

w programie I: Dokończenie procesu restrukturyzacji PKP - do 1996 r.

w programie II: Przygotowanie koncepcji restrukturyzacji PKP - realizacja do końca 1997 r.

w programie III: Przygotowanie ustawy o komercjalizacji, prywatyzacji i restrukturyzacji PKP - realizacja w 1998 r.

w programie IV: Harmonizacja, z regulacjami prawa wspólnotowego, projektu ustawy o restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” - do realizacji w ramach wykonania priorytetu krótkookresowego.

Powyższy styl zapisów przyjęto również w materiale na posiedzenie Kierownictwa MTiGM pt.: „Informacja o stanie przygotowań do negocjacji z Unią Europejską” z 25 marca 1998 r. Hasłowo określono główne cele negocjacji w aspektach makro i mikroekonomicznych, przypisując im cele szczegółowe również charakteryzowane ogólnikowo.

Cel główny negocjacji:

- *osiągnięcie warunków przystąpienia Polski do Unii Europejskiej w obszarze transportu i gospodarki morskiej zapewniających:*
 - a) *w aspekcie makroekonomicznym*
 - *tworzenie rynku transportowego pozwalającego na efektywne zaspokajanie potrzeb przewozowych gospodarki narodowej i partnerów zagranicznych (w tym z UE),*
 - *tworzenie rynku gospodarki rybnej zapewniającego pełne korzystanie ze Wspólnej Polityki Rybackiej (CPF),*
 - b) *w aspekcie mikroekonomicznym*
 - *zabezpieczenie interesów operatorów narodowych na otwartym, liberalizowanym rynku transportowym odpowiadającym standardom UE oraz ich dostępu do rynku transportowego UE,*
 - *zabezpieczenie interesów podmiotów gospodarczych wykonujących rybołówstwo morskie oraz zaangażowanych w przetwórstwo i obrót.*

Cele szczegółowe:

- a) *maksymalizacja wsparcia budowy i modernizacji infrastruktury transportowej, jako infrastruktury europejskiej,*
- b) *przyspieszenie procesu budowy efektywnego, konkurencyjnego rynku transportowego, zintegrowanego wewnątrz i zewnątrz,*
- c) *ułatwienie szybkiego wdrożenia standardów technicznych, socjalnych i ekologicznych, a także z zakresu bezpieczeństwa w transporcie i gospodarce morskiej,*
- d) *przyspieszenie osiągnięcia poziomu konkurencyjności narodowej operatorów odpowiadającego warunkom rynkowym UE,*
- e) *przyspieszenie procesów restrukturyzacji i prywatyzacji w sektorze transportu i gospodarki morskiej,*
- f) *ułatwienie podmiotom narodowym dostępu do rynku UE, w jego poszczególnych sektorach,*
- g) *szybkie znoszenie barier dla transportu w układzie międzynarodowym (granic) i regionalnym,*
- h) *wyspecyfikowanie obszarów, w których konieczne będzie wynegocjowanie wydłużonych okresów dostosowawczych,*
- i) *osiągnięcie równoprawnego traktowania we wszystkich aspektach CPR, w tym pełnego dostępu do łowisk.*

Sposób realizacji tak opisanych celów przyjęto w trybie warunkowym, czasie przyszłym, bliżej nieokreślonym.

- *Osiągnięcie celów wymagać będzie:*
 - a) *wynegocjowania dogodnego harmonogramu adaptacji wspólnotowych przepisów prawnych, pozwalającego na przebieg procesu dostosowania przedmiotowego odpowiadający interesom poszczególnych gałęzi transportu i gospodarki morskiej.*
 - b) *ustalenia warunków i tempa procesu dostosowawczego.*
- *Propozycja głównych priorytetów negocjacyjnych stanowić będzie po dalszym dopracowaniu, punkt wyjścia dla konstrukcji szczegółowych instrukcji negocjacyjnych w rokowaniach Polski o członkostwo w Unii Europejskiej w obszarze transportu i gospodarki morskiej. Tryb powstawania i zatwierdzania szczegółowych instrukcji negocjacyjnych określony zostanie odrębnie i odnosić się będzie do całego procesu negocjacyjnego we wszystkich obszarach.*

Podkreślić należy, że powyższa „Informacja...” przedstawiona została na miesiąc przed rozpoczęciem w Brukseli (20 kwietnia 1998 r.) pierwszych przeglądów ustawodawstwa

polskiego (screening) i jego zgodności z unijnym prawem. Co więcej, stopień ogólności zapisów był większy niż w opracowanych rok wcześniej zasadach negocjacji dotyczących zagadnień transportowych.

Przygotowany w lutym 1997 r. w MTiGM dokument „Narodowa Strategia Integracji - zadania dostosowawcze i rekomendacyjne w dziedzinie transportu” sygnalizował obszar zagadnień, które powinny zostać szczegółowo przygotowane tak aby zapewnić świadomą i możliwie partnerską pozycję strony polskiej w rozmowach akcesyjnych z przedstawicielami Unii Europejskiej. Sformułowano w nim 13 „Zasad” charakteryzujących uwarunkowania i cele w przygotowaniach negocjacji:

1. *„transport, jako kapitałochłonny infrastrukturalny sektor gospodarki, wymaga dłuższego procesu dostosowawczego w sferze substancji materialnej i znacznie krótszego w zakresie regulacji stosunków rynkowych,*
2. *realizacja najpilniejszych inwestycji dostosowawczych wymaga 2 - 3 krotnie większych środków finansowych niż przeznaczone na ten cel w ostatnich latach,*
3. *restrukturyzacja polskiego transportu powinna być prowadzona z uwzględnieniem istniejących struktur w Unii: utrzymywania się własności państwowej w transporcie kolejowym, morskim i lotniczym, istnienia wielkich ugrupowań transportowo-spedycyjnych dominujących na niektórych rynkach, istnienia otwartych rejestrów („tanich bander”) w żegludze morskiej, dokonujących się fuzji przedsiębiorstw,*
4. *liberalizacja dostępu do rynków transportowych nie powinna być podporządkowana utrzymaniu podziału rynków między przewoźników Polski i Unii zbliżonego do proporcji 50:50 liczby przewiezionych ton lub osób lecz respektowaniu takich proporcji, które są wynikiem wolnej lecz uczciwej konkurencji,*
5. *tempo liberalizacji niektórych rynków transportowych powinno być asymetryczne, korzystne dla Polski, z uwagi na fakt, iż to nasz kraj ponosi koszty procesu dostosowawczego a nie Unia,*
6. *w zakresie lotnictwa strona polska może zapewnić formalnie tyle „wolnego nieba” ile realnie może uzyskać dodatkowego dostępu do dotkniętych kongestią portów lotniczych Wspólnoty,*
7. *system fiskalny odnoszący się do usług międzynarodowego transportu drogowego powinien być harmonizowany ewolucyjnie, aby nie powodować istotnego zmniejszenia środków publicznych na inwestycje i modernizację infrastruktury prowadzonej w ramach procesu dostosowawczego,*
8. *wzajemne uznawanie dyplomów i certyfikatów w zawodach transportowych wymaga negocjacji nie tylko przedstawicieli resortu transportu ale i resortów pracy oraz opieki społecznej, edukacji i administracji (spraw wewnętrznych),*

9. *dla szerszego upowszechnienia znajomości transportowych aspektów acquis communautaire w środowisku polskich przedsiębiorstw transportowych i administracji transportowej, niezbędne jest uzyskanie pomocy Unii w zakresie przygotowania polskojęzycznej bazy danych transportowych aktów prawnych (rozporządzeń, dyrektyw i decyzji),*
10. *tworzeniu polskiego systemu monitorowania rynków transportowych powinien towarzyszyć ułatwiony dostęp do informacji o aktualnej sytuacji na rynkach transportowych całej Wspólnoty,*
11. *należy wynegocjować czasowe prawo udzielania przez polskie państwo pomocy przedsiębiorstwom transportowym w zakresie proekologicznej modernizacji taboru, w sposób nie zakłócający uczciwej konkurencji, biorąc pod uwagę znane przypadki udzielania tej pomocy w transporcie lotniczym, morskim, wodnym śródlądowym i kolejowym państw członkowskich Unii,*
12. *harmonogram prac legislacyjnych w dziedzinie transportu powinien opierać się nie tylko na wytycznych „Białej Księgi” Komisji Wspólnot z 1995 r., ale i na polskich uwarunkowaniach ekonomicznych, społecznych i politycznych,*
13. *dokładnego ustalenia wymaga lista tych aktów prawnych Unii, których stosowanie w odniesieniu do polskiego transportu jest uzasadnione lub możliwe dopiero po uzyskaniu pełnego członkostwa (dostęp do rynku samochodowych przewoźników towarowych, kabotaż samochodowy w przewozach ładunków, samochodowy transport ładunków na własny rachunek, dostęp do międzynarodowych przewozów pasażerów autobusami)”.*

W harmonogramie (program III) działań dostosowujących polski system prawny do zaleceń Białej Księgi (zgodnie z uchwałą RM nr 133/95) przypisano odpowiedzialność za realizację poszczególnych zadań, w latach 1997 - 1998, członkom kierownictwa MTiGM. Zapisy te nie uległy zmianom (do zakończenia kontroli) mimo, że od listopada 1997 r. zmienił się skład kierownictwa MTiGM.

Jednocześnie, prace dotyczące dostosowania polskiego prawa w transporcie i rybołówstwie, do unormowań unijnych były prowadzone, od marca 1997 r., w ramach działań Podzespołu Zadaniowego nr 5 (polityka transportowa) i nr 16 (rybołówstwo). W raportach końcowych z prac tych podzespołów nie nawiązano jednak bezpośrednio do wykonania zadań określonych uchwałą RM nr 133/95. Z drugiej strony, nie powstało odrębne sprawozdanie o sposobie realizacji, obowiązującej nadal, Uchwały RM nr 133/95.

3.2. Organizowanie i koordynowanie prac na rzecz integracji europejskiej

W MTiGM, obowiązki określone Regulaminem organizacyjnym Ministerstwa TiGM (por. załącznik nr 1) w zakresie integracji europejskiej, były przypisywane poszczególnym

departamentom (z wyjątkiem dwóch). Na część z nich nałożono rolę „wiodącą”, „koordynującą” bądź funkcję „bilansowania” w różnych obszarach tematycznych. Do 27 lutego 1997 r., wiodącym w sprawach integracji europejskiej był Gabinet Ministra. Po tej dacie, główna odpowiedzialność za problematykę unijną spoczęła na nowo utworzonym Departamencie Integracji Europejskiej i Współpracy z Zagranicą. W podziale zadań, po lutym 1997 r., nie określono odpowiedzialności za ogólny nadzór nad programem działań prawnych dostosowujących polski system transportowy do wymagań UE (poprzednio był to obowiązek Dep. Prawnego). Departamentowi Budżetu i Finansów przypisano natomiast koordynację prac związanych z zagadnieniami statystycznymi. Problemy polityki kadrowej i szkoleniowej, w aspekcie zadań prointegracyjnych, nie były w ogóle wyodrębnione.

Przewlekłe prowadzony był proces tworzenia struktury organizacyjnej MTiGM, określonej regulaminem organizacyjnym z lutego 1997 r. Proces ten zakończył się dopiero w 1998 roku ustanowieniem regulaminów organizacyjnych dwóch departamentów, których udział w procesie integracji miał dla Ministerstwa kluczowe znaczenie:

regulamin organizacyjny Departamentu Integracji Europejskiej i Współpracy z Zagranicą, odpowiedzialnego za całokształt prac na rzecz integracji, ustanowiony został w końcu marca 1998 r. Regulamin organizacyjny Departamentu Rybołówstwa, odpowiedzialnego za sprawy integracji europejskiej z zakresu rybołówstwa morskiego, ustanowiony został dopiero w maju 1998 r. Sprawniej, choć również przewlekłe prowadzony był proces tworzenia wewnętrznych struktur organizacyjnych pozostałych departamentów biorących udział w pracach na rzecz integracji europejskiej, w tym przypisania określonym ich komórkom wewnętrznym zadań z zakresu integracji europejskiej. Działania te zakończyły się w październiku 1997 r., tj. 7 miesięcy po upływie wyznaczonego terminu.

Za niedoskonałą należy uznać strukturę organizacyjną jednostek organizacyjnych MTiGM, funkcjonującą do końca I-go półrocza 1998 r. W strukturach tych nie przewidziano tworzenia w poszczególnych jednostkach organizacyjnych (poza Departamentem Integracji Europejskiej i Współpracy z Zagranicą) wydzielonych komórek, zajmujących się wyłącznie sprawami związanymi z integracją europejską. Zadania z tego zakresu, były przypisane komórkom wewnętrznym w departamentach, jako jedno z licznych zadań. Stan ten uległ zmianie dopiero w wyniku ustanowienia na początku lipca 1998 r. nowej struktury organizacyjnej MTiGM, przewidującej funkcjonowanie w departamentach komórek zajmujących się wyłącznie sprawami integracji europejskiej.

Niewłaściwie dokonano również rozdziału zadań do wykonania przez poszczególnych pracowników. Osobom wyznaczonym do realizacji obowiązków związanych z integracją europejską powierzono obok zadań prointegracyjnych również inne liczne obowiązki. Przy

stale zwiększającym się obciążeniu zadaniami, rzutowało to na jakość i efektywność ich prac, a w przypadku spraw legislacyjnych, nawet na zaniechanie ich wykonania.

Rozwiązania organizacyjne wprowadzone w II i III kwartale 1998 r. były nie tylko spóźnione, ale również niewystarczające. Nadal nie została wyraźnie określona i wyeksponowana rola Departamentu Integracji Europejskiej i Współpracy z Zagranicą, jako koordynatora wszelkich działań prointegracyjnych prowadzonych w MTiGM. Natomiast liczne zmiany organizacyjne i występujące w ich realizacji niedociągnięcia w dużym stopniu ograniczyły sprawność działań na rzecz integracji z UE. Do zamieszania organizacyjnego przyczyniło się też to, że **równolegle, od marca 1997 r. w MTiGM funkcjonowały dwa Podzespoły Zadaniowe (PZ) - nr 5 - „Polityka Transportowa” i nr 16 „Rybołówstwo”, wchodzące w skład Międzyresortowego Zespołu do spraw Przygotowania Negocjacji o Członkostwo w Unii Europejskiej powołanego przez Przewodniczącego Komitetu Integracji Europejskiej.**

W ramach tych podzespołów pracowały odpowiednio: 11 i 2 Grupy Zadaniowe (GZ), kierowane przez dyrektorów lub wicedyrektorów departamentów ministerstwa.

- *Do zadań GZ (departamentów) należało wypełnienie DOSSIER¹⁸. Departament Integracji Europejskiej i Współpracy z Zagranicą (TI) dokonywał - po splywie formularzy DOSSIER - analizy merytorycznej i formalnej przekazanych przez poszczególne GZ formularzy i opracowywał na tej podstawie wymagane przez UKIE materiały o charakterze: raportów, sprawozdań i stanowisk resortu do dokumentów zbiorczych dla KIE i RM. Otrzymane z departamentów DOSSIER - po stwierdzeniu ich zgodności z wymaganiami UKIE oraz kompletności - Departament TI był zobowiązany jak najszybciej przekazać do centralnej bazy dokumentacyjnej, prowadzonej przez UKIE. Baza ta stanowi podstawowe zaplecze merytoryczno-techniczne dla Głównego Negocjatora oraz kierowanego przez niego Zespołu Negocjacyjnego.*
- *Zadaniem PZ, nr 5 i nr 16, określonym przez Komitet Integracji Europejskiej, było zebranie dokumentacji niezbędnej do negocjacji oraz przygotowywanie informacji umożliwiającej stworzenie ram mandatu negocjacyjnego, wybór najistotniejszych priorytetów z punktu widzenia interesów Polski i sformułowanie ogólnego stanowiska strony polskiej na negocjacje, w zakresie powierzanej mu tematyki.*

Departamenty, którym przypisano funkcję Grupy Zadaniowej wykonywały, w ten sposób, nie zawsze spójne obowiązki dwóch odrębnych struktur organizacyjnych. Ci sami

¹⁸ DOSSIER - wzorcowy formularz w sprawie dostosowania przepisów, opracowany przez urząd Komitetu Integracji Europejskiej (UKIE), zawierający: tytuł odpowiadającego mu dokumentu polskiego, skutki prawne, ekonomiczne i polityczne dostosowania, organizację i harmonogram realizacji prac dostosowawczych wraz ze wskazaniem jednostki, osoby i jej danych, problemy do negocjacji, propozycje kompromisowych rozwiązań, komentarz.

pracownicy, którzy realizowali regulaminowe zadania związane z bieżącą działalnością departamentu, zajmowali się także pracami nad DOSSIER oraz innymi sprawami bezpośrednio i pośrednio dotyczącymi przygotowań do negocjacji z UE. Nie gwarantowało to sprawniej realizacji zadań prointegracyjnych.

Część zadań określonych w czerwcu 1997 r. w Narodowej Strategii Integracji odnosiła się do transportu drogowego i kolejowego.

Do prac związanych z ich realizacją w niewystarczającym stopniu włączono pracowników jednostek podległych - Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych (GDDP) i nadzorowanych - Polskich Kolei Państwowych, mimo iż we wcześniejszych działaniach prointegracyjnych propozycje realizacyjne dla programu I (por. pkt. II.3.1) określały ich rolę.

GDDP miała dobre rozpoznanie w odniesieniu do zagadnień będących przedmiotem szeroko rozumianej integracji Polski z UE. Dysponowała również niezbędnym zapleczem naukowo-badawczym (Biuro Planowania Rozwoju Sieci Drogowej), a także doświadczeniem i przygotowaniem merytorycznym do pełnienia aktywnej roli w toczącym się procesie integracyjnym w obszarach dotyczących transportu drogowego. Możliwości te nie zostały wykorzystane.

- *Formalnie, w realizację zadań na rzecz przygotowania negocjacji o członkostwo Polski w UE, GDDP została włączona w kwietniu 1997 r. poprzez ustanowienie Zastępcy Generalnego Dyrektora Dróg Publicznych przewodniczącym Grupy Zadaniowej w ramach PZ 5 ds. drogownictwa. W lipcu 1998 r. wydzielona została w GDDP komórka ds. integracji z UE.*
- *Udział GDDP w przygotowaniach do negocjacji był symboliczny i nie odzwierciedlał faktycznej wiedzy i możliwości jednostki. GDDP wykorzystując fakt, że nie została wyznaczona jednostką wiodącą w opracowaniu określonej grupy zagadnień ograniczała się w większości do udowodnienia MTiGM, iż nie dotyczą jej w sposób bezpośredni żadne dossier, a jedynie w nielicznych przypadkach powinna pełnić rolę obserwatora bądź też konsultanta.*
- *GDDP nie posiadała do lipca 1998 r. wydzielonej komórki ds. integracji z UE, przyjęto bowiem, że wymogi realizowanej w GDDP od 1985 r. umowy AGR¹⁹ są zbliżone z zadaniami przed którymi stoi polskie drogownictwo w obliczu przystąpienia do UE.*

MTiGM nie określiło także zakresu prac dla DG PKP w realizacji zadań prointegracyjnych. Tymczasem dotyczyły one: rozwoju transportu kombinowanego, sformułowania (do końca 1997 r.) koncepcji restrukturyzacji p.p. PKP, osiągnięcia

¹⁹ AGR - Umowa Europejska o Głównych Drogach Ruchu Międzynarodowego sporządzona w Genewie w 1975 r., ratyfikowana przez Polskę w 1985 r.

standardów UE w zakresie taboru i infrastruktury, ochrony środowiska, norm technicznych i przepisów prawnych.

- *Dopiero w czerwcu 1998 r. , czyli ponad rok od powołania Podzespołu Zadaniowego „Polityka transportowa” przedstawiciele DG PKP - na własny wniosek - uczestniczyli po raz pierwszy w spotkaniu resortowej grupy zadaniowej ds. transportu kolejowego. Równolegle, w DG PKP indywidualnie przygotowano dokument określający propozycje PKP dotyczące strategii negocjacji w sprawie przystąpienia do UE, w zakresie zagadnień i problematyki kolejnictwa polskiego.*

Jednym z przykładów nieefektywnego organizowania, a następnie wykorzystywania prac związanych z integracją europejską były działania podjęte w MTiGM na rzecz zintegrowanego systemu informacji transportowej. Wykonanie zadań w tym zakresie powierzono dwóm departamentom: Polityki Transportowej oraz Ekonomiki i Finansów. Czas realizacji wyznaczono na lata 1995 - 1997.

W wyniku prac miały powstać ramy instytucjonalne dla powołania Centrum Informacji o Transporcie, które realizowałyby cele i zadania programów ITIS PHARE, finansowanych ze środków Regionalnego programu PHARE i EBOR.

- *W latach 1996 - I kw. 1998 Departament Polityki Transportowej (TT) brał udział w programie pt. „ITIS in Poland (Zintegrowany System Informacji Transportowej)”. Projekt PHARE ITIS in Poland Nr PL 9406/0205 (koszt 200 tys. ECU) - został zrealizowany przez hiszpańską firmę TIFSA (Wykonawca) oraz polski instytut OBET (Podwykonawca) w 1996 r. Podwykonawca był odpowiedzialny za dostarczenie praktycznej wiedzy dotyczącej organizacji systemu statystycznego w MTiGM w nawiązaniu do systemu informacji statystycznej dot. transportu w Polsce. Efektem końcowym prac była prototypowa baza danych statystycznych dotycząca transportu za lata 1990 - 1995. Wykonana przez TIFSA praca nie spełniła oczekiwań MTiGM. W planach TT zakładano kontynuowanie prac nad tworzeniem Centrum informacji o transporcie, którego zadaniem miało być m.in. tworzenie różnych publikacji statystycznych, prowadzenie monitoringu, a w dalszej perspektywie komercyjne udostępnienie informacji użytkownikom z zewnątrz .*
- *Instytucjonalne ramy Centrum Informacji o Transporcie, określone w projekcie, zostały ograniczone do stanowiska pracy ds. systemów informacyjnych w ramach wewnętrznej komórki Departamentu Polityki Transportowej. Ograniczenie tych ram spowodowane było zmianami organizacyjnymi związanymi z tworzeniem nowego centrum administracyjnego w 1996 r. oraz trudnościami z pozyskiwaniem pracowników z odpowiednimi kwalifikacjami.*

- *W rezultacie wykorzystanie projektu polegało jedynie na tym, że pozwoliło „pozyskać pewne doświadczenie oraz wiedzę pracownikom Departamentu Polityki Transportowej”.*

**Prointegracyjna
polityka kadrowa
w MTiGM**

Kontrola wykazała, że w latach 1996 - II kwartał 1998 r. Kierownictwo resortu podejmowało działania w celu wzmocnienia kadrowego departamentów zajmujących się integracją europejską, lecz nie przyniosły one rezultatów. W okresie tym występowało trzykrotnie o zwiększenie zatrudnienia w centrali ministerstwa m.in. z przeznaczeniem na wzmocnienie etatowe komórek organizacyjnych zajmujących się zagadnieniami integracji europejskiej. Uzyskano jedynie 3 dodatkowe etaty (w 1997 r.), a potrzeby szacowano na 20-23 etaty. W rezultacie zamiast wzrostu zatrudnienia w niektórych istotnych departamentach odnotowano jego spadek.

- *W Departamencie Rybołówstwa stan etatów na dzień 13 maja 1998 r. wynosił ogółem 6,5 etatu w tym 3,5 etatu pracowników merytorycznych - czyli o 3 etaty mniej niż określał to plan zatrudnienia na początku 1998 r. Według stanu na 31 marca 1998 r. w Departamencie zatrudnionych było 9 osób w tym na stanowiskach merytorycznych 4 osoby. W okresie objętym kontrolą zostało zwolnionych lub odeszło 6 osób. Wg. opinii Unii Europejskiej (Avis) polska administracja rybacka, ze względu na jej liczebność i strukturę, nie jest w stanie realizować Wspólnej Polityki Rybackiej Unii Europejskiej. Departament Rybołówstwa jest najmniejszą liczebnie jednostką państwowej administracji rybackiej ze wszystkich administracji rybackich w Europie.*
- *W Departamencie Administracji Morskiej i Śródlądowej (TM) nastąpiło od września 1997 r. zmniejszenie stanu zatrudnienia. Według stanu na 31 marca 1998 r. w Departamencie zatrudnionych było 11 osób przy planowanych na ten okres 18 pracownikach. Zmniejszenie liczby zatrudnionych nastąpiło w wyniku zaleceń kierownictwa resortu.*
- *Departament Kolejnictwa (TK) w okresie objętym kontrolą utracił 3 i 1/2 etatu na rzecz innych komórek ministerstwa (z 15 i 1/2 do 12 etatów). W okresie tym odeszło z pracy 4 pracowników, w tym 3 osoby wyznaczone do współpracy z jednostką organizacyjną ministerstwa wiodącą w sprawach integracji europejskiej. Rezygnacja z pracy motywowana była przez pracowników niskimi płacami.*

Podobna sytuacja miała miejsce w pozostałych 9 skontrolowanych departamentach.

Dyrektorzy departamentów zwracali się do Kierownictwa resortu o zwiększenie zatrudnienia m.in. ze względu na stale rosnące zadania, zwłaszcza związane z integracją europejską. Wskazywano na trudności w pozyskiwaniu właściwych pracowników, wynikające

z niskich zarobków w ministerstwie, na ciągle zmniejszanie „limitów zatrudnienia”, trudności formalne w przyjmowaniu nowych pracowników w miejsce tych, którzy odeszli na emeryturę lub do innej pracy. Dyrektorzy informowali także Kierownictwo resortu, że ze względu na małą liczbę zatrudnionych osób nie są w stanie w sposób prawidłowy wywiązywać się z nałożonych na nich obowiązków.

W okresie 1996 - 1997 r. w Departamencie Integracji Europejskiej i Współpracy z Zagranicą, a więc w jednostce wiodącej w resorcie w sprawach integracji europejskiej, nastąpiła wymiana kadry pracowniczej.

- *Na koniec maja 1998 r. - na dziesięć osób zajmujących się w Departamencie TI bezpośrednio problematyką integracji europejskiej, 8 pracowników podjęło pracę w 1997 r., w tym 5 pracowników po dniu 1 września 1997 r. Jedynie dwóch pracowników legitymowało się zatrudnieniem przed dniem 1 stycznia 1996 r.*

Szkolenie pracowników

Kontrola wykazała, że szkolenia prointegracyjne w MTiGM nie były właściwie programowane i koordynowane. Zgodnie z zapisami § 29 regulaminu organizacyjnego MTiGM, zadania związane z realizowaniem polityki personalnej i ustaleniem potrzeb Ministerstwa w zakresie doskonalenia zawodowego należały do Biura Kadr, Szkolenia i Organizacji (TBK). Biuro to prowadziło te zagadnienia w ograniczonym zakresie, gdyż uważało, że koordynacją procesu szkolenia pracowników Ministerstwa w zakresie zagadnień związanych z integracją europejską zajmował się Departament Integracji Europejskiej i Współpracy z Zagranicą (TI). Tymczasem ww. Departament stał na stanowisku, że regulamin organizacyjny MTiGM nie wyodrębnia sprawy szkoleń w tematyce integracji z UE i nie nakłada na żaden Departament specyficznych zadań z tego zakresu.

W latach 1996 - II kwartał 1998 r. odbyło się 88 szkoleń i seminariów, z zakresu problematyki Unii Europejskiej, w których 210 razy wzięli udział pracownicy MTiGM. Były one finansowane ze środków krajowych (MTiGM, UKIE) oraz zagranicznych, w tym PHARE. Przeszkolono łącznie 105 osób. Nie wszyscy jednak pracownicy wyznaczeni do współpracy przy realizacji zadań związanych z UE zostali takimi szkoleniami objęci.

- *pracownicy Departamentu Rybołówstwa wyznaczeni do współpracy z jednostką organizacyjną ministerstwa, wiodącą w sprawie integracji europejskiej od stycznia 1996 r. do kwietnia 1998 r. nie odbyli szkoleń z zakresu integracji europejskiej,*
- *pracownik Departamentu Administracji Transportu Drogowego wyznaczony do współpracy z departamentem wiodącym w sprawie integracji europejskiej w okresie 1996 - I kwartał 1998 r. odbył jedno szkolenie (w kwietniu 1997 r.),*

- *pracownicy Departamentu Ruchu Drogowego wyznaczeni do współpracy z departamentem wiodącym w sprawie integracji europejskiej w okresie 1996 - I kwartał 1998 r. nie odbyli szkoleń.*

Podobna do powyższych sytuacja miała miejsce w Departamentach Kolejnictwa oraz Żeglugi i Portów Morskich, a także Departamencie TI, w którym 3 zatrudnionych tam pracowników w ogóle nie odbyło szkolenia.

Pracownicy przeszkoleni w zakresie zagadnień integracyjnych nie mogli być prawidłowo wykorzystani do prac prounijnych gdyż ministerstwo nie posiadało jednolitych danych o odbytych stażach i seminariach.

- *Departament Rybołówstwa (TF) podał, iż szkolonych było 2 pracowników. Wg. danych Biura Kadr, Szkolenia i Organizacji (TBK) - szkolonych było również 2 pracowników, innych niż podał Departament TF. Wg. danych Departamentu TF - szkolono: pracownika A.K. w październiku 1997 r. temat: „Umiejętności negocjacji” (Warszawa) i T.B. w styczniu 1996 r. temat: „Doświadczenia Szwecji w integracji Europejskiej” (w Sztokholmie) - szkoleń tych nie ujęły Biuro TBK i Departament Integracji Europejskiej i Współpracy z Zagranicą (TI). Wg. Biura TBK - szkolono: pracownika L.D (październik 1996 r. Instytut Europejski Łódź) temat: „Regulacje prawne w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej” oraz w kwietniu 1997 r. temat: „Polityka Unii Europejskiej” (Instytut Europejski Łódź) pracownika L.K. temat: „Vat a bezzwrotna pomoc zagraniczna” (kwiecień 1997 r. Warszawa).*

Podobnie rozbieżności dotyczyły stanu przeszkolenia pracowników w innych departamentach.

Źle zorganizowana i niedopasowana do profilu zadań wykonywanych przez pracowników, była procedura kierowania poszczególnych osób na szkolenia.

- *Dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów (TE) wyjaśnił, że „...czynnikami decydującymi o udziale w szkoleniach była problematyka proponowanych szkoleń oraz możliwości czasowe pracowników wyznaczonych do współpracy w zakresie integracji, zajmujących się podstawowo zupełnie innymi zagadnieniami, wynikającymi z zakresu czynności służbowych, dla których sprawy integracji stanowią zadania dodatkowe. Te dwa czynniki determinowały uczestnictwo w dostępnych szkoleniach. Należy jednakże podkreślić, że propozycje szkoleniowe kierowane są do tutejszego departamentu rzadko, a praktycznie tylko jeden raz departament otrzymał program seminariów na II połowę 1996 r., do którego zgłosił swoich przedstawicieli”. Dyrektor Departamentu TE wyjaśnił, że „ponadto nie zawsze zgłaszany pracownik był zakwalifikowany do odbycia szkolenia”. Przykładowo nie zostali zakwalifikowani do odbycia szkoleń J.T*

(10.96 r. - „Pomoc państwa w UE”, 03.97 r. „Negocjacje europejskie”) oraz R.B. (03.97 r. - „Negocjacje europejskie).

- Wg. danych TBK, w wielu szkoleniach specjalistycznych o profilu ekonomicznym, nie uczestniczył żaden pracownik Departamentu Budżetu i Finansów (TE). Dotyczyło to takich zajęć, jak:
 - szkolenie pt. „Elementy ekonomii” (9, 16, 23 30.10.96 r.: PHARE - program Fast, Warszawa);
 - szkolenie pt. „Zgodność pomocy państwa przyznanej na cele restrukturyzacji przemysłu ze wspólnotowymi zasadami konkurencji” (3 - 4.12.96 r.; Instytut Europejski w Łodzi);
 - szkolenie pt. „Vat a bezzwrotna pomoc zagraniczna” (4.04.97 r.; PHARE (program Fast, Warszawa);
 - szkolenie pt. „Rachunkowość dla nie księgowych” (9, 12.05.97 r.; PHARE (program Fast, Warszawa).
- Na szkolenie pt. „Pomoc państwa w Unii Europejskiej - rozwój prawa i polityki” (10 - 11.10.96 r.; Instytut Europejski w Łodzi) nie skierowano żadnego pracownika z Departamentu Prawnego.

3.3. Wydatkowanie środków publicznych na zadania prointegracyjne w MTiGM

W planie wydatków budżetowych MTiGM w okresie 1996 r. - I półrocze 1998 r. nie wydzielono środków na finansowanie prac związanych z integracją europejską²⁰. Prace te były finansowane z ogólnych wydatków budżetowych.

W latach 1996 - 1997 łącznie na sfinansowanie 87 prac tematycznie związanych z integracją europejską wydatkowano kwotę 1,48 mln zł. W 30 przypadkach na 32 zbadane zastosowano tryb udzielania zamówienia z wolnej ręki.

- Podsekretarz Stanu w MTiGM wydał w dniu 29 kwietnia 1997 r. decyzję nr 13 w sprawie zasad i trybu realizacji zadań o charakterze tzw. „usług państwowych”. Z zapisów w niej zawartych wynika, że dysponentem środków przyznawanych Ministrowi TiGM, na podstawie ustawy budżetowej, na sfinansowanie zadań z zakresu „usług państwowych” jest Dyrektor Departamentu Polityki Transportowej (TT). Umowy na wykonanie zadań finansowanych z tych środków podpisuje ze strony MTiGM kierownik jednostki organizacyjnej Ministerstwa (zamawiający), wnioskującej o zlecenie zadania i główny księgowy budżetu resortu. W decyzji Podsekretarz Stanu

²⁰ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 1 października 1996 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych oraz innych przychodów i rozchodów - Dz.U. Nr 116, poz. 556

określił, że „przy wyborze wykonawców uwzględniane są resortowe jednostki naukowe i badawczo-rozwojowe” i wskazał iż realizacja umów z zakresu służb państwowych wymaga od zamawiającego stosowania ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych. Ogólny nadzór i koordynacja nad sprawami dotyczącymi zamówień publicznych w zakresie służb państwowych miały być prowadzone przez Biuro Administracyjne i Budżetu Ministerstwa (TBB), z którym podjęcie realizacji zadań wymagało każdorazowo uzgodnienia trybu zlecenia pracy.

Z ustaleń kontroli wynika, że nie w pełni przestrzegano obowiązku uzgadniania trybu zamawiania prac z Biurem Administracyjno-Budżetowym (TBB). Z 32 przypadków, w 8 departamenty merytoryczne wypełniły ten obowiązek dopiero po zawarciu umowy z wykonawcą. W dalszych 7 przypadkach w ogóle zaniechano wypełnienia tego obowiązku. Należy przy tym podkreślić, iż uzgadniając tryb zamówień kierownik ww. biura a także główni księgowi Ministerstwa i resortu tigm akceptowali naruszanie tej procedury.

- *Charakterystyczny był poniższy tryb wypełniania obowiązku uzgadniania trybu zamawiania prac z TBB: W sprawie uzgodnienia zawarcia umowy Dyrektor Departamentu wystąpił do TBB w dniu 11 września 1997 r., tj. 10 dni po zawarciu umowy. Termin rozpoczęcia pracy określono w umowie na 1 września 1997 r. Departament w uzasadnieniu wniosku o zawarcie umowy na zasadzie zamówienia publicznego z wolnej ręki podał, iż „Instytut... jest jedyną instytucją w Polsce posiadającą zespół specjalistów: prawników, ekonomistów i inżynierów wprowadzonych w tematykę zintegrowanego zarządzania obszarami...”. W odpowiedzi z dnia 12 września 1997 r. Dyrektor TBB stwierdził, że „...nie widzi przeszkód, aby tryb taki został zastosowany, tym bardziej, że jak wynika z przesłanej umowy, została ona już zawarta i zaczęto ją realizować”. Dyrektor Biura TBB przypomniał również o procedurze uzgadniania trybu zamówień.*

Zasadność zlecania prac nie była uzgadniana i koordynowana przez Departament Integracji Europejskiej i Współpracy z Zagranicą (TI).

- *Z 30 prac zleconych do wykonania w okresie 1996 - I kw. 1998 r., finansowanych z budżetu Ministerstwa TiGM (objętych kontrolą NIK), **jedno zlecenie**, tj. zlecenie wykonania prac na podstawie umowy nr 3026/97/UE zawartej pomiędzy Dyrektorem Departamentu Lotnictwa Cywilnego (TL) i osobą fizyczną na wykonanie tłumaczenia na język polski 52 dokumentów Rady Wspólnoty Europejskiej, zostało uzgodnione co do zasadności przez przedstawiciela Departamentu Integracji Europejskiej i Współpracy z Zagranicą (TI).*
- *Z ww. 30 prac:*

- 14 prac zlecił do wykonania Departament Lotnictwa Cywilnego (TL), w tym 8 prac dotyczyło tłumaczeń przepisów z zakresu lotnictwa cywilnego na język polski,
- 8 prac zlecił Departament Ruchu Drogowego (TD), w tym wszystkie dotyczyły umowy ADR (tłumaczenie na język polski zmian do tej umowy i publikacja tekstu umowy uwzględniającego zmiany).

Dopiero w marcu i czerwcu 1998 r. Departament TI zwrócił się do samodzielnych jednostek oraz departamentów MTiGM pismami o przygotowanie i przekazanie do TI informacji nt. posiadanych przez nie tłumaczeń oraz działań podjętych w tym zakresie.

Wyniki prac - tematycznie związanych z dostosowaniem przepisów krajowych do prawodawstwa Unii Europejskiej - nie były efektywnie wykorzystane. Jedną z przyczyn nieefektywnego wykorzystania wyników tych prac była niska ich jakość.

- 7 projektów aktów wykonawczych do ustawy o transporcie kolejowym, przygotowanych na zlecenie Departamentu Kolejnictwa za kwotę 28,5 tys. zł zostało krytycznie ocenionych przez właściwy w sprawach legislacji Departament Prawny MTiGM i zwróconych do poprawy.
- Departament Ruchu Drogowego zlecił Instytutowi Transportu Samochodowego (ITS) opracowanie programu pt. „System ewidencji kierowców w rejonowych urzędach administracji państwowej jako podstawy do stworzenia Centralnej Bazy Danych”. Stwierdzono, że opracowanie to zostało negatywnie ocenione przez wiele organów wydających prawa jazdy. Wobec tworzenia przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji oprogramowania dla centralnej ewidencji kierowców obejmującego również ewidencję stopnia podstawowego - ITS zaniechał prowadzenia dalszych prac w tym zakresie. Na ww. opracowanie wydatkowano z budżetu ministerstwa kwotę 30 tys. zł.
- Szczególnym przykładem nieefektywnego wykorzystania środków budżetowych jest przebieg procesu przygotowania projektu ustawy o rybołówstwie morskim, odpowiadającego wymaganiom procesu harmonizacyjnego. Efektem prowadzonych już przed 1996 r. prac w powyższym zakresie było uchwalenie ustawy z dnia 18 stycznia 1996 r. o rybołówstwie morskim (Dz.U. Nr 34, poz. 145) nie w pełni zharmonizowanej z prawodawstwem unijnym. Spowodowało to konieczność dalszego prowadzenia prac, na które wydatkowano z budżetu Państwa kwotę co najmniej 70 tys. zł. Konsekwencją tego stanu było również podjęcie w 1997 r. prac na rzecz m.in. wypracowania właściwego projektu ww. ustawy przez ekspertów unijnych za kwotę blisko 113 tys. ECU.

Uwagę zwraca fakt powtarzania się nazwisk tych samych indywidualnych wykonawców w firmach, które jako pierwsze podejmowały zlecenia i wykonywały je nieodpowiednio, a następnie w firmach, które w dalszej kolejności podejmowały te same zadania, w celu ich poprawienia lub uzupełnienia.

Przyczyn nieefektywnego wykorzystywania wyników prac należy również upatrywać w braku zabezpieczenia interesu zleceniodawcy w zawieranych umowach. Treści umów zawieranych przez MTiGM w sprawach opracowania projektów aktów prawnych nie zawierały klauzuli zapewniającej udział wykonawcy w procesie legislacyjnym do momentu uchwalenia opracowywanego projektu przepisu.

3.4. Sposób realizacji zadań w zakresie dostosowywania polskiego prawa do przepisów UE

Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej w niepełnym stopniu realizowało w latach 1996 - I półrocze 1998 r. postanowienia uchwały Nr 133 Rady Ministrów z dnia 14 listopada 1995 r.²¹ skonkretyzowane później w „Harmonogramie działań dostosowujących polski system prawny do zaleceń „Białej Księgi” Unii Europejskiej” z lipca 1997 r., tj. zadania z zakresu harmonizacji prawa w transporcie.

W procesie legislacji projekty aktów normatywnych były powierzchownie badane pod względem ich zgodności z prawem Unii Europejskiej stosownie do:

- *obowiązującej do 10 marca 1997 r. uchwały nr 16 Rady Ministrów z dnia 29 marca 1994 r. w sprawie dodatkowych wymogów postępowania z rządowymi projektami normatywnych aktów prawnych ze względu na konieczność spełniania kryteriów zgodności z prawem Unii Europejskiej (MP z 1994 r. Nr 23, poz. 188),*
- *uchwały nr 13 Rady Ministrów z dnia 25 lutego 1997 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (MP Nr 15, poz. 144), w której postanowiono, że do projektu aktu normatywnego dołącza się uzasadnienie oraz opracowaną przez organ wnioskujący wstępną opinię o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej.*

Do przygotowywanych w MTiGM projektów aktów normatywnych sporządzano uzasadnienia, w których zawierano tzw. opinię wstępną w odniesieniu do przepisów UE. Projekty te były pozytywnie zaopiniowane przez KIE (a poprzednio przez Pełnomocnika Rządu ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej).

Formalnie więc dokonano badania zgodności projektu aktu prawnego z ustawodawstwem unijnym, jednakże nie gwarantowało ono kompletnej weryfikacji stopnia

²¹ patrz przypis 12

dostosowania prawa ponieważ najczęściej miało ogólny charakter. Z wyjaśnień pobranych w toku kontroli wynika, że:

Istniejąca problematyka ukształtowała tak tryb wydawania opinii wstępnych, że w uzasadnieniach zamieszcza się informację, bardziej obszerną lub krótką, że dany projekt spełnia wymogi przepisów UE. Wszystkie resorty postępują podobnie. Przepisy nie narzucają tu żadnych trybów postępowania. W przypadku, gdy istnieją znane dyrektywy UE o znaczącym charakterze opinia ta jest bardzo dokładna”.

Stopień dostosowania aktów normatywnych (i projektów aktów) do przepisów UE opiniowany był też w DOSSIER porównującym akty unijne z prawem polskim wg. systemu EUDOS, prowadzonym przez Urząd Komitetu Integracji Europejskiej (por. załącznik nr 2).

Równolegle, porównania prawa polskiego z prawem unijnym prowadziło, dla potrzeb Komisji Europejskiej, Biuro TAIEX w tabelach pn. „The Harmonogram”. Jednostką koordynującą prace nad „The Harmonogram” we wszystkich resortach i ściśle współpracującą z TAIEX był Departament Harmonizacji Prawa i Spraw Traktatowych UKIE. W MTiGM sprawy aktualizacji „The Harmonogram” prowadził Departament Prawny (TR) (por. załącznik nr 2). Na podstawie zapisów Dossier i TAIEX powstały „listy screeningowe”.

Z konfrontacji zapisów zawartych w uzasadnieniach do projektów aktów prawnych a następnie w DOSSIER i The Harmonogram wynika, że **opisane procedury badania stopnia zharmonizowania polskiego prawa z przepisami UE okazały się niewystarczająco skuteczne, ze względu na nieprecyzyjny sposób realizacji prac w nich przewidzianych.** Wskazują na to zbyt ogólne i różniące się opinie dotyczące tych samych aktów normatywnych w poszczególnych sprawozdaniach z analiz.

W wyniku szczegółowej kontroli odnoszącej się do 12 polskich aktów prawnych (3 ustaw i 9 rozporządzeń) i odpowiadających im 42 regulacji UE stwierdzono, że we wszystkich przypadkach w uzasadnieniach do projektów polskich aktów zapisano ogólnie, że są one zgodne z przepisami UE. Jednocześnie, w odniesieniu do 4 aktów polskich, w odpowiadających im DOSSIER przepisów UE nie zapisano wprost, w jakim stopniu i zakresie polskie prawo jest, a w jakim nie jest dostosowane do prawa UE, a w The Harmonogram podano, że polskie przepisy są częściowo zharmonizowane.

W odniesieniu do 3 z 12 badanych polskich aktów prawnych - w odpowiadających im DOSSIER przepisów unijnych i w The Harmonogram stwierdzono częściową zgodność z prawem UE.

W odniesieniu do 4 z 12 polskich aktów prawnych w Ministerstwie TiGM nie posiadano DOSSIER odpowiadających im przepisów unijnych i nie zostały one uwzględnione w The Harmonogram.

W 2 DOSSIER aktów unijnych stwierdzono, że polskie akty prawne są do nich dostosowane całkowicie, tymczasem The Harmonogram stwierdził, że częściowo.

Tylko w jednym przypadku (dotyczącym bezpieczeństwa żeglugi statków i życia na morzu), na 12 polskich aktów prawnych, przedstawiona w uzasadnieniu do projektu aktu zgodność z prawem UE została potwierdzona w DOSSIER i The Harmonogram.

I tak np. w odniesieniu do ustawy z dnia 2 sierpnia 1997 r. o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego (Dz.U. Nr 106, poz. 677):

- *W uzasadnieniu projektu ustawy nie określono, którym unijnym aktom prawnym odpowiada projekt ustawy i jaki jest stan dostosowania. Napisano natomiast: „Projekt nowej ustawy o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego i kontroli przewozów został opracowany z uwzględnieniem dotychczasowych doświadczeń w zakresie funkcjonowania rynku międzynarodowych usług transportowych. Rynek wymaga prowadzenia aktywnej polityki transportowej, która uregulowałaby warunki funkcjonowania polskiego transportu międzynarodowego w celu lepszego dostosowania funkcjonowania tego transportu do obowiązujących w krajach Unii Europejskiej”.*
- *W przygotowanym przez Podzespół Zadaniowy nr 5 (prowadzony przez Podsekretarza Stanu w MTiGM) dossier 6 z zakresu „transportu samochodowego i infrastruktury drogowej dotyczącym Rozporządzenia Rady 684/92, w którym zawarte są regulacje o dostępie do rynku drogowych autobusowych przewozów pasażerskich zapisano, że:*
 - *„Generalnie oceniając można stwierdzić, że w zakresie dostępu do rynku drogowych autobusowych przewozów pasażerskich polskie ustawodawstwo jest w zasadzie spójne z ustawodawstwem UE, w tym przede wszystkim z Rozporządzeniem Rady 684/92”.*
- *„The Harmonogram” przedstawiał, jako „częściowy” (partial) stopień zharmonizowania ustawy z Rozporządzeniem Rady 684/92.*

Do życia gospodarczego kraju wprowadzono w latach 1996 - 1997 pięć aktów prawnych o randze ustawy z dziedziny transportu drogowego i kolejowego, ruchu drogowego oraz rybołówstwa (ujętych w ww. Harmonogramie) częściowo tylko zharmonizowanych z prawem unijnym:

- W Harmonogramie przewidziano, na 1997 rok, dostosowanie polskiego prawa do Dyrektywy Rady Nr 95/55/EWG z 21 listopada 1994 r. w sprawie zbliżenia systemów prawnych Krajów Członkowskich odnoszących się do drogowego transportu ładunków niebezpiecznych. Tymczasem, odpowiednie dla tej dyrektywy, przepisy wykonawcze do ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym²² mają być wydane w 1999 roku, jako rozporządzenia: w sprawie

²² Dz.U. Nr 98, poz. 602 ze zm.

przewozu drogowego materiałów niebezpiecznych oraz w sprawie szkolenia kierowców przewożących materiały niebezpieczne.

- Również na 1997 rok Harmonogram zakładał dostosowanie polskich przepisów do Dyrektywy Rady Nr 77/143 z 29 grudnia 1976 r.²³ określającej ujednolicone zasady wydawania i wzajemnego uznawania homologacji typu pojazdu jak również wykaz wymagań, procedury i wzory dokumentów w odniesieniu do określonych badań technicznych pojazdów samochodowych i przyczep. Tymczasem, odpowiednie dla tej dyrektywy, przepisy wykonawcze do ustawy Prawo o ruchu drogowym mają być wydane w 1999 roku, jako rozporządzenia: w sprawie warunków technicznych i badań pojazdów oraz w sprawie homologacji typu pojazdu, jego wyposażenia i części.
- Na 1997 rok wyznaczono w Harmonogramie termin dostosowania ustawy „Prawo o ruchu drogowym” do Rozporządzeń Rady: Nr 3820/85²⁴ i Nr 3821/85²⁵, natomiast na 1998 rok zaplanowano w Harmonogramie, dostosowanie do tych samych Rozporządzeń Rady zapisów ustawy o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego.

Tymczasem opublikowano, wcześniej opracowaną, ustawę z dnia 2 sierpnia 1997 r. o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego nie dostosowując jej do omawianych Rozporządzeń Rady.

Jednocześnie, z analiz przeprowadzonych w „dossier” i stanowiska przyjętego na potrzeby „screeningu” wynika, że dopiero na koniec 2002 r. założono pełne dostosowanie polskich przepisów do Rozporządzeń Rady; Nr 3820/85 oraz Nr 3821/85;

- *Zapisy Rozporządzenia Rady Nr 3820/85 kładą nacisk na czas jazdy i czas odpoczynku kierowców transportu samochodowego, tak w skali doby jak i dłuższych okresów, przy czym respektowanie tych przepisów ma podlegać specjalnej kontroli powołanych do tego celu służb. Tymczasem obowiązujące w Polsce przepisy Kodeksu pracy²⁶ przewidują podstawowe maksymalne normy czasu pracy dzienne i miesięczne, jednolite w skali kraju, dla wszystkich grup pracowniczych. W odniesieniu do kierowców - w ramach podstawowych norm - występują pewne wyjątkowe uregulowania w zakresie dziennej normy czasu pracy a także możliwości stosowania tzw. przerywanego czasu pracy. W celu pełnej harmonizacji polskiego prawa z Rozporządzeniem Rady 3820/85 wymagana będzie zmiana Kodeksu pracy*

²³ Dyrektywa Rady Nr 77/143 z 29 grudnia 1976 r. - jednolite przepisy dotyczące prawa Państw Członkowskich odnośnie okresowych badań technicznych pojazdów samochodowych i przyczep.

²⁴ Rozporządzenie Rady Nr 3820/85 z 20 grudnia 1985 r. o ujednoliceniu niektórych ustaw socjalnych odnoszących się do transportu drogowego.

²⁵ Rozporządzenie Rady Nr 3821/85 z 20 grudnia 1985 r. w sprawie urządzeń rejestrujących parametry ruchu pojazdu i czasu pracy kierowców.

²⁶ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. o zmianie Ustawy - Kodeks pracy (j.t. Dz.U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94).

oraz wydanie aktu prawnego w randze rozporządzenia kompleksowo regulującego warunki pracy w transporcie drogowym.

- *Zapisy Rozporządzenia Rady Nr 3821/85 wprowadzają obowiązek instalacji urządzenia rejestrującego w samochodach ciężarowych i autobusach kontrolującego przestrzeganie norm czasu pracy za kierownicą. Określono szczegółowe instalacje montażu i homologacji urządzeń oraz przechowywania dysków z zapisem informacji o przebiegu trasy pojazdu w danym okresie, czasu jazdy oraz postoju. Nie ma polskich przepisów w pełni adekwatnych do tego rozporządzenia. W trakcie uzgodnień „listy screeningowej” w obszarze „swobodny przepływ towarów” ustalono, że polskie przepisy wdrażające przepisy Rozporządzenia Rady Nr 3821/85 wyda Główny Urząd Miar oraz Minister TiGM w projektowanej nowej ustawie o powołaniu organów kontroli w zakresie przewozów drogowych wraz z obligatoryjnymi aktami wykonawczymi.*
- Na 1998 rok Harmonogram przewidywał dostosowanie zapisów ustawy o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego, do unormowań zawartych w Dyrektywie Rady Nr 96/26 z 26 maja 1996 r. w sprawie dostępu do zawodu operatora drogowego transportu towarowego i operatora drogowego transportu pasażerskiego oraz w sprawie wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dowodów kwalifikacji formalnych, mające na celu ułatwienia im wykonywanie prawa do swobodnego rozpoczynania działalności w krajowych i międzynarodowych operacjach transportowych. Dyrektywa Rady Nr 96/26 odnosi się też do zagadnień regulowanych ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r.²⁷ o warunkach wykonywania krajowego drogowego przewozu osób, mimo to Harmonogram nie uwzględniał dostosowania jej zapisów do przepisów unijnych. Faktyczny moment pełnego zharmonizowania polskich przepisów z zapisami Dyrektywy Rady Nr 96/26 ustalono ostatecznie w „listach screeningowych” (inaczej niż w Harmonogramie) na koniec 2002 r. Dyrektywa określa trzy warunki dostępu do zawodu przewoźnika drogowego: dobrą reputację, samowystarczalność finansową oraz odpowiednie kwalifikacje zawodowe. W dyrektywie zakłada się wzajemne uznawanie świadectw i dyplomów wydawanych przewoźnikom. Określono też listę przedmiotów i problemów transportowych, których znajomość jest podstawą jednolitego we wspólnocie egzekwowania kwalifikacji zawodowych i wzajemnego uznawania dyplomów i świadectw. Polskie przepisy inaczej niż unijne normują kryteria kwalifikacji zawodowych (1 rok wykonywania przewozów międzynarodowych lub 3 lata prowadzenia przewozów krajowych). W MTiGM zaplanowano podpisanie, do końca listopada 1999 r., rozporządzenia w sprawie dodatkowych kwalifikacji jakie powinna spełniać osoba ubiegająca się o status

²⁷ Dz.U. Nr 141, poz. 942 ze zm.

krajowego drogowego przewoźnika pasażerskiego - na podstawie ustawy o warunkach wykonywania krajowego drogowego przewozu osób. Przewiduje się, że uprawnione do prowadzenia przewozów będą osoby legitymujące się świadectwem (certyfikatem) szkolenia i zdanych egzaminów w zakresie wiedzy o problemach transportowych (obok spełnienia innych warunków).

- W Harmonogramie przewidywano na 1997 r. dostosowanie ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym²⁸ do Rozporządzenia Rady Nr 1107/70 oraz Nr 1191/69 a także Dyrektywy Rady Nr 95/19. Tymczasem z ustaleń kontroli wynika, że w 1998 r. dopiero planowano - w ramach Zadania 2.3. „Transport Kolejowy” określonego w Narodowym Programie Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej (przyjętego na posiedzeniu Rady Ministrów w Protokole Ustaleń Nr 27/98 z 23 czerwca 1998 r.) - dostosowanie, do wymienionych przepisów unijnych, ustawy o transporcie kolejowym. Jednocześnie w opinii do projektu tej ustawy Pełnomocnik Rządu ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej, pismem z dnia 23 września 1995 r. stwierdził w konkluzji, że projekt ustawy „nie jest sprzeczny z prawem europejskim i postanowieniami Układu Europejskiego”.
 - *Rozporządzenie Rady Nr 1107/70/EWG z 4 czerwca 1970 r. w sprawie udzielania pomocy transportowi kolejowemu, drogowemu i wodnemu śródlądowemu określa zasady stanowiące, że pomoc państwa może być przyznawana jako: rekompensata za zadanie administracyjne nałożone na przedsiębiorstwo, rekompensata dla przedsiębiorstw, które ponoszą wydatki związane z infrastrukturą, wsparcie badań prowadzonych w zakresie nowych technologii przewozu (w tym przypadku pomoc powinna obejmować tylko studium badawczo-rozwojowe projektu), poprzez udzielanie dotacji na: inwestycje infrastrukturalne, inwestycje na stałe i ruchome urządzenia przeładunkowe, inwestycje w wyposażanie transportowe specyficzne dla transportu kombinowanego i używane wyłącznie w transporcie kombinowanym, pokrycie kosztów usług przewozów kombinowanych w tranzycie przez Austrię, Szwajcarię oraz kraje b. Jugosławii. „Lista screeningowa” określała moment pełnego zharmonizowania polskich przepisów - obecnie dostosowanych częściowo - do tego rozporządzenia na 31.12.2002 r.*
 - *Rozporządzenie Rady Nr 1191/69/EWG z 26 czerwca 1969 r. w sprawie działań Państw Członkowskich w zakresie obowiązków służby publicznej w transporcie kolejowym, drogowym i wodnym śródlądowym stanowi, że Państwa Członkowskie powinny zaniechać działań w zakresie służby publicznej, z wyjątkiem transportu pasażerskiego, ustalania cen i warunków przewozów pasażerskich. Jeżeli Państwa Członkowskie zdecydują się na pozostawienie częściowo lub w całości obowiązku służby publicznej, to powinny wybrać rozwiązanie najmniej uciążliwe dla Wspólnoty. W Rozporządzeniu określono wspólne zasady uchylecia i zachowania obowiązku służby publicznej. Ustalono też procedury kompensaty w przypadku wykonywania określonych usług przez przedsiębiorstwo. Wysokość kompensaty powinna być równa różnicy między redukcją obciążeń finansowych a redukcja przychodów przedsiębiorstwa. Określono również sposób ustalania kompensaty w*

²⁸ Dz.U. Nr 96, poz. 591.

przypadku ustalania taryf. W zakresie transportu kolejowego Rozporządzenie ma zastosowanie do następujących przedsiębiorstw kolejowych: SNCB, SNCF, FS, DB, CFL, NS. Natomiast w zakresie innych przedsiębiorstw uzgodniono, że nie będzie ono stosowane w przypadku świadczenia usług transportowych o charakterze lokalnym lub regionalnym. W dossier Rozporządzenia Rady Nr 1191/69/EWG zapisano, że w polskim prawie brak jest odpowiedniego aktu prawnego. W zapisach „listy screeningowej” przyjęto, że przepis ten nie został wprowadzony do ustawodawstwa polskiego, natomiast będzie obowiązywał w momencie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Zaznaczyć należy, że częściowe regulacje polskie w tym zakresie, zawarte w ustawie o p.p. PKP²⁹, w zakresie dotowania przewozów pasażerskich, zostały uchylone. Od 1 stycznia 1999 r. jedyne zobowiązanie do udzielania dotacji do przewozów pasażerskich kolejowych zawarte jest w art. 22 ustawy o transporcie kolejowym, w brzmieniu ustalonym przez art. 133 tzw. ustawy kompetencyjnej³⁰. Zgodnie z nim przewoźnicy kolejowi wykonujący przewozy pasażerskie na obszarze kraju otrzymują z budżetu państwa dotację przedmiotową na wyrównanie utraconych przychodów z tytułu obowiązujących ustawowych ulg w krajowych przewozach pasażerskich.

- *Dyrektywa Rady Nr 95/19/UE z 19 czerwca 1995 r. o alokacji przepustowości infrastruktury kolejowej i pobieraniu opłat za infrastrukturę odpowiada zapisom art. 10 ust. 5 ustawy o transporcie kolejowym przewidującym udostępnienie linii kolejowych przewoźnikom zagranicznym jeśli tak stanowi umowa międzynarodowa, której Rzeczpospolita Polska jest stroną. Jednakże nie wydano, w przewidzianym terminie - 1997 roku - Rozporządzenia Ministra TiGM w sprawie szczegółowych zasad ustalania opłat za udostępnienie linii kolejowych³¹ (w momencie zakończenia kontroli projekt tego aktu wykonawczego analizowany był w Ministerstwie Finansów). Jednocześnie wdrożenie tych zapisów może nastąpić dopiero po oddzieleniu zarządzania infrastrukturą kolejową od wykonywania przewozów kolejowych.*
- Harmonogram przewidywał, że w okresie 1997 - 1998 przygotowane zostanie Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w sprawie zapewnienia minimalnych wymagań bezpieczeństwa i higieny na pokładach statków rybackich zharmonizowane z Dyrektywą Rady 93/103/WE odnoszącą się do tych zagadnień. Dyrektywa 93/103 z 23 listopada 1993 r. wynika z ogólnej Dyrektywy Rady 89/391/EEC z dnia 12 czerwca 1989 r. dotyczącej wprowadzenia przedsięwzięć mających na celu polepszenie warunków bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników podczas pracy. Dyrektywa podaje definicje; statku rybackiego - nowego i istniejącego, pracownika, armatora i kapitana. Definicje te określają przedmiot Dyrektywy Rady 93/103. Jej postanowienia ogólne dotyczą konieczności podjęcia niezbędnych środków technicznych dla zapewnienia eksploatacji statków bez

²⁹ Ustawa z dnia 6 lipca 1995 r. o przedsiębiorstwie państwowym PKP Dz.U. Nr 95 poz. 474 ze zm.

³⁰ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej - w związku z reformą ustrojową państwa - Dz.U. Nr 106 poz. 668.

³¹ Rozporządzenie Ministra TiGM z dnia 12 sierpnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania opłat za udostępnienie linii kolejowych przewoźnikom kolejowym (Dz.U. Nr 11, poz. 711).

zagrożenia bezpieczeństwa i zachowanie pracowników w przewidywanych warunkach meteorologicznych. Statki powinny być regularnie sprawdzane na zgodność z unijną dyrektywą. Podkreślono też konieczność szczegółowego szkolenia w zakresie zapobiegania chorobom zawodowym i nieszczęśliwym wypadkom na statku oraz dokładnego opisywania wszelkich zdarzeń na morzu mogących powodować zagrożenie dla bezpieczeństwa i zdrowia rybaków. Kontrola wykazała, że polskich przepisów prawnych nie dostosowano do Dyrektywy 93/103/WE.

- W polskiej ustawie o rybołówstwie morskim z 18 stycznia 1996 r.³² występuje tak wiele rozbieżności z regulacjami Unii Europejskiej, iż - w opinii zawartej w Raporcie końcowym z prac podzespołu do spraw negocjacji z Unią Europejską w dziedzinie rybołówstwa morskiego ze stycznia 1998 roku - „wymaga ona określonych uzupełnień, wprowadzających takie postanowienia, które pozwalają na skuteczny interwencjonizm państwowy (unijny) przy pomocy instrumentów finansowych. Jeśli zaś chodzi o sposób formułowania celów i środków ich uzyskiwania oraz zalecanych procedur, to należałoby zastosować ten tok rozumowania, jaki występuje w Rozporządzeniu Rady Nr 3760/92³³. Innymi słowy polską ustawę o rybołówstwie morskim należy napisać na nowo.” Tymczasem Opinia końcowa Pełnomocnika Rządu ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej z 14 lipca 1994 r. o zgodności projektu ustawy o rybołówstwie morskim oraz ośmiu rozporządzeń wykonawczych z prawem Unii Europejskiej, zawierała stwierdzenie „iż projektowana regulacja nie pozostaje w kolizji z postanowieniami Układu Europejskiego (...) projekt ustawy oraz projekty rozporządzeń wykonawczych mogą być ze względu na ich niesprzeczność z postanowieniami Układu Europejskiego przedmiotem dalszych prac legislacyjnych.

Uchwalenie ww. ustaw nie zakończyło procesu legislacyjnego, gdyż nie zostały wydane liczne przepisy wykonawcze. Na przykład, w odniesieniu do ustawy o transporcie kolejowym do zakończenia kontroli nie wydano 24 aktów wykonawczych (w tym 2 fakultatywne). W połowie 1998 r. projekty rozporządzeń zostały przekazane przez MTiGM do uzgodnień międzyresortowych.

Konsekwencją niepełnego zharmonizowania ww. aktów normatywnych z ustawodawstwem Wspólnoty Europejskiej będzie konieczność powtórzenia procesu legislacji, a tym samym poniesienia dodatkowych kosztów.

³² Dz.U. Nr 34, poz. 145.

³³ Rozporządzenie Rady Nr 376.92 z 20 grudnia 1992 r. w sprawie ustanowienia systemu wspólnoty w rybołówstwie i hodowli zwierząt wodnych.

Projekt nowej ustawy Prawo lotnicze, przekazany do uzgodnień międzyresortowych w czerwcu 1998 r. nie został całkowicie dostosowany do przepisów UE w myśl zapisów w Harmonogramie, w tym przede wszystkim z:

- *Rozporządzeniem Rady Nr 2299/89 z 24 lipca 1989 r. wprowadzającym kodeks postępowania w zakresie skomputeryzowanych systemów rezerwacyjnych,*
- *Rozporządzeniem Rady Nr 2407/92 w sprawie licencjonowania przewoźników lotniczych,*
- *Dyrektywą Rady Nr 94/56 z 21 listopada 1994 r. ustanawiającą podstawowe zasady w zakresie badania wypadków i zdarzeń lotniczych.*

Obowiązujące unormowania prawne określone ustawą z dnia 31 maja 1962 r. Prawo lotnicze³⁴, stanowią istotną przeszkodę w dostosowaniu polskich norm i standardów do zmieniającego się prawa międzynarodowego w zakresie lotnictwa cywilnego. Jednocześnie projekt nowej ustawy Prawo lotnicze, przygotowany przez firmę konsultingową, w procesie opiniowania wewnątrzresortowego (w tym w Głównym Inspektoracie Lotnictwa Cywilnego) został oceniony negatywnie. Fakt ten, jak i fakt niepełnego dostosowania do przepisów UE wskazuje na nieefektywne wydatkowanie kwoty 300 tys. ECU, przeznaczonej na przygotowanie projektu ustawy Prawo lotnicze.

Opieszałość w przygotowaniu nowego Prawa lotniczego przyczyniła się do tego, iż **w trybie niezgodnym z polskim systemem prawnym i zasadami techniki prawodawczej** Generalny Inspektor Lotnictwa Cywilnego (GILC) wydał decyzje Nr 6 z dnia 19 maja 1993 r. w sprawie stosowania przepisów dotyczących zdatności sprzętu lotniczego i Nr 11 z 10 grudnia 1996 r. w sprawie obowiązku certyfikacji samolotów odrzutowych przed ich zarejestrowaniem w Polskim Rejestrze Państwowych Statków Powietrznych.

W rezultacie „dossier” przekazane do centralnej bazy dokumentacyjnej, prowadzonej przez Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, dla pięciu aktów prawnych UE z zakresu lotnictwa cywilnego nie obrazowało rzeczywistego stanu prawnego w tym zakresie.

Zakres zagadnień zawartych w decyzjach wydanych przez GILC, obejmujący zastosowanie w polskim lotnictwie cywilnym przepisów obcych państw, wprowadzonych na podstawie umowy międzynarodowej tzw. „Umowy Cyprijskiej” podpisanej przez Polskę w dniu 16 marca 1993 r., należał do kompetencji Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej.

Przepis art. 20 ust. 5 pkt. 1 ustawy Prawo lotnicze upoważnił Ministra TiGM do określenia w porozumieniu z Ministrami Przemysłu i Handlu oraz Obrony Narodowej, warunków technicznych jakim powinny odpowiadać zdatne do lotów statki powietrzne i ich części. Upoważnienie nie wskazywało formy aktu prawnego, w jakiej mają zostać określone te warunki i do czasu przeprowadzenia kontroli nie zostało zrealizowane. Natomiast w rozporządzeniu z dnia 29 września 1965 r. w sprawie sprawdzania zdolności sprzętu lotniczego (Dz.U. Nr 43, poz. 271), wydanym na podstawie art. 19

³⁴ Dz.U. Nr 32, poz. 153 ze zm.

ust. 2 pkt. 2, art. 20 ust. 5 pkt. 2, art. 23 i art. 26 Prawa lotniczego. Minister TiGM, scedował część uprawnień wynikających z art. 20 ust. 5 pkt. 1 na GILC, postanawiając, co następuje:

- *§ 4 ust. 1 Sprzęt lotniczy powinien być projektowany, budowany, eksploatowany i naprawiany zgodnie z warunkami technicznymi, jakim powinien odpowiadać zdatny do lotów (pracy) sprzęt lotniczy, wydanymi na podstawie art. 20 ust. 5 pkt. 1 ustawy z dnia 31 maja 1962 r. - Prawo lotnicze, a ponadto - eksploatowany zgodnie z ogólnymi zasadami eksploatacji statków powietrznych ustalonymi na podstawie art. 20 ust. 6 Prawa lotniczego.*
- *ust. 2. Sprzęt lotniczy, dla którego nie ustalono warunków technicznych (przepisów) określonych w ust. 1, może być projektowany, budowany, eksploatowany i naprawiany zgodnie z warunkami technicznymi (przepisami) wydanymi przez państwo obce, jeśli warunki te zostały uznane przez organ nadzoru w uzgodnieniu z Ministrami Obrony Narodowej i Przemysłu Ciężkiego (od 1991 r. Ministra Przemysłu i Handlu).*

Minister TiGM stworzył zatem „furtkę prawną” dla inkorporowania przez organ nadzoru nad polskim lotnictwem cywilnym systemu prawnego norm i zaleceń technicznych wydawanych przez państwa obce.

Tego rodzaju działanie przekraczało zakres umocowań Ministra TiGM, bowiem żaden z przepisów Prawa lotniczego, w tym art. 20 ust. 5 pkt. 1 nie przewidywał subdelegacji do wydawania stosownych przepisów wykonawczych. Obowiązek ten dotyczył wyłącznie Ministra TiGM.

Brak publikacji umowy europejskiej w sprawie pracy załóg pojazdów wykonujących międzynarodowe przewozy drogowe (AETR) sporządzonej 1 lipca 1970 r. i obowiązującej w Polsce już od sześciu lat nie pozostawał bez wpływu na właściwy przebieg prac Grupy Zadaniowej „Sprawy pracownicze i socjalne oraz transport osób niepełnosprawnych”, funkcjonującej w resorcie pracy i polityki społecznej, prowadzonych przy udziale przedstawiciela MTiGM. Stwierdzono, że baza dokumentacyjna stworzona przez MTiGM w tym zakresie jest niekompletna i nieaktualna, a zatem uniemożliwia wypracowanie podstaw strategii negocjacyjnej i argumentacji w stosunku do Komisji Europejskiej.

Podkreślenia wymaga, że już w 1996 r. w informacji o wynikach kontroli udzielania koncesji i zezwoleń na wykonywanie międzynarodowej komunikacji autobusowej i nadzoru nad jej funkcjonowaniem Najwyższa Izba Kontroli sformułowała pod adresem Ministra Spraw Zagranicznych wnioski o bezzwłoczne opublikowanie powyższej umowy. Z informacji w sprawie realizacji tego wniosku, nadesłanej pod adres NIK w grudniu 1996 r. wynikało, iż zostały podjęte działania zmierzające do publikacji powołanej umowy.

Niepublikowanie w aktualnym brzmieniu jednolitego tekstu załączników A i B do Umowy europejskiej dotyczącej międzynarodowego przewozu drogowego towarów niebezpiecznych (ADR), sporządzonej w Genewie dnia 30 września 1957 r. (Dz.U. z 1975 r. Nr 35, poz. 189 i 190 ze zm.) było jednym z uwarunkowań negatywnie wpływających na sprawne i terminowe przygotowanie procesu integracji europejskiej w zakresie transportu drogowego.

Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej podjęło działania zmierzające do opublikowania aktualnego, jednolitego tekstu ww. załączników do umowy ADR, zmienianych aż 9-krotnie w okresie jej obowiązywania w Polsce. Do zakończenia kontroli załączników do umowy nie opublikowano.

W ostatnich 3 latach utarła się praktyka publikowania tekstu umowy ADR w wydaniu książkowym. Ministerstwo TiGM przekazało tekst w wydaniu książkowym do wykorzystania i stosowania m.in. wojewodom, Ministerstwom: Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Gospodarki, a także: Państwowej Agencji Atomistyki, Głównemu Urzędowi Cel, Komendzie Głównej Policji, Komendzie Głównej Straży Granicznej, Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej i Kolejowemu Dozorowi Technicznemu - tj. organom i instytucjom zainteresowanym jej znajomością ze względu na przypisane im obowiązki (związane np. z kontrolą przewozu materiałów niebezpiecznych, zwalczaniem skutków katastrof i wypadków z udziałem środków transportowych przewożących te materiały, ustaleniem tras przewozu towarów uznanych jako niebezpieczne). Nie jest to rozwiązanie wystarczające.

Tekst jednolity załączników A i B winien zostać opublikowany w przewidywanym dla tej rangi przepisów Dzienniku Ustaw, ze względu na:

- *obszerność załączników A i B do umowy ADR, które obejmują - w wersji pierwotnej około 1000 str.,*
- *dużą ilość dokonanych zmian w ich treści, sięgającej obszarowo niekiedy nawet kilkuset stron tekstu tych załączników,*
- *ograniczoną dostępność tekstu w brzmieniu oficjalnym,*
- *liczną rzeszę organów i instytucji zobowiązanych do ich stosowania,*
- *a w szczególności, na dużą liczbę koncesjonowanych krajowych podmiotów gospodarczych, które przewożą materiały niebezpieczne,*
- *oraz znaczną skalę przewozów materiałów niebezpiecznych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.*

3.5. Wykonanie prac w ramach przygotowania negocjacji o członkostwo Polski w Unii Europejskiej

W Ministerstwie Transportu i Gospodarki Morskiej podjęto wiele działań (prace w dwóch Podzespołach Zadaniowych - „PZ”, 13 Grupach Zadaniowych - „GZ”, zlecenie specjalistycznych opinii, tłumaczeń i ekspertyz dotyczących unijnych aktów prawnych) mających na celu określenie stopnia dostosowania polskiego prawa do przepisów Unii Europejskiej, a mimo to nie powstała kompletna baza dokumentacyjna dotycząca zbliżania istniejącego i przyszłego ustawodawstwa polskiego do ustawodawstwa obowiązującego w UE. Nie wypełniono więc obowiązków związanych z przygotowaniem się do negocjacji akcesyjnych.

Zgodnie z założeniami systemu EUDOS (system monitorowania o postępie i zaawansowaniu prac w przygotowaniach dokumentacji na potrzeby negocjacji o członkostwo Polski w Unii Europejskiej - por. załącznik nr 2), opracowanego przez Urząd Komitetu Integracji Europejskiej bazą główną systemu jest baza dossier. Każde dossier opisuje stan opracowania dokumentu Unii Europejskiej. W dossier utrzymywane są dane merytoryczne będące wynikiem prac podzespołów zadaniowych.

W pierwszej fazie, PZ w MTiGM poddały analizie zaledwie około połowy aktów prawnych z Białej Księgi, przy czym nie wszystkie punkty formularza DOSSIER zostały wypełnione (wiele z wypełnionych nie było zgodnych ze wzorem UKIE i zostały zwrócone GZ do ponownego opracowania). Efektem dalszej pracy PZ, wspomaganych przez naukowców m.in. z Uniwersytetu Gdańskiego i Instytutu Transportu Samochodowego, było przygotowanie do końca 1997 r. - 152 DOSSIER, a do połowy marca 1998 r. - łącznie ok. 300 DOSSIER dla transportowych aktów prawnych Unii Europejskiej i odrębnie - 35 DOSSIER dla aktów prawnych UE dot. rybołówstwa. Wszystkie te dokonania miały dać podstawę do przeprowadzenia „SCREENINGU”.

Podczas screeningu (przeglądu) Polsce przedstawiany jest zbiór przepisów prawnych UE (*acquis communautaire*) i polscy eksperci muszą odpowiedzieć na podstawowe pytanie: czy Polska jest w stanie dostosować się do zawartych w *acquis* procedur i przepisów? Następnie, po określeniu co jest, a co nie jest możliwe do przyjęcia natychmiast po przystąpieniu do UE, strona polska musi wyraźnie wskazać te przepisy, których przystosowanie wymaga dłuższego czasu i spełnienia określonych warunków. Rozwiązania kompromisowe będą wynikiem negocjacji strony polskiej z UE na etapie późniejszym (prawdopodobnie w 1999 r.).

- *Departament Integracji Europejskiej i Współpracy z Zagranicą (TI) w marcu 1998 r. informował Kierownictwo MTiGM, że: „wartość merytoryczna DOSSIER opracowywanych dotychczas w Departamentach/Grupach Zadaniowych MTiGM dla aktów prawnych UE jest bardzo zróżnicowana; wiele z nich jest formularzem zawierającym jedynie tytuł dokumentu UE, czasami dodatkowo tytuł odpowiadającego mu (w pełni lub częściowo) polskiego aktu prawnego”. Departament TI - wg. informacji - „wielokrotnie wskazywał Departamentom potrzebę poprawienia DOSSIER i przyspieszenia prac nad tworzeniem bazy dokumentacyjnej”.*

- *„Wypełnianie punktów formularzy DOSSIER dot. skutków prawnych, ekonomicznych i politycznych, a także opisanie argumentów na potrzeby negocjacji i wskazanie rozwiązań wariantowych, wciąż napotyka bariery w postaci braku dostatecznej wiedzy pracowników Departamentów, czasu (pracownicy wykonują zadania bieżące i nie mogą skoncentrować się wyłącznie na sprawach dot. integracji europejskiej) i środków technicznych (sprzęt komputerowy, gotowe tłumaczenia wspólnotowych aktów prawnych).” Departament stwierdził, że „przyczyną tych trudności jest także wielka ilość wspólnotowych aktów prawnych wymagających jednocześnie tłumaczenia, analizy i wnikliwego porównania ze stanem legislacji polskiej” w zakresie” stworzenia bazy dokumentacyjnej na potrzeby negocjacji” - „przy obecnych stanach kadrowych w Departamentach MTiGM, będzie trudne wykonanie analiz i pogłębionych ocen zagadnień negocjacyjnych zwłaszcza, że współpracujący eksperci zewnątrz również mają trudności w tym zakresie i ... wywiązują się ze swoich zobowiązań w stopniu średnio zadowalającym”.*

Opracowana przez Grupy Zadaniowe dokumentacja była niekompletna. Między innymi w dokumentach nie wskazano problemów do negocjacji oraz propozycji rozwiązań kompromisowych, skutków prawnych, ekonomicznych, a także politycznych, jako skutków wprowadzenia ewentualnych zmian w obowiązującym prawie polskim bądź ich zaniechania. Stwierdzono m.in., że:

- *Na przygotowane przez resort tigm 23 karty informacyjne (dossier) o unijnych aktach prawnych w zakresie żeglugi śródlądowej, w 20 przypadkach poza stwierdzeniem, że w polskim prawodawstwie nie ma odpowiednich aktów prawnych, nie podano wymaganych przez autorów formularza dokumentacji negocjacyjnej informacji dotyczących:*
 - *skutków prawnych, informacji o dokumentach dotyczących skutków prawnych dostosowania,*
 - *skutków ekonomicznych, informacji o dokumentach dotyczących skutków ekonomicznych dostosowania,*
 - *skutków politycznych, informacji o dokumentach dotyczących skutków politycznych dostosowania,*
 - *organizacji i harmonogramu prac przystosowawczych,*
 - *problemów do negocjacji,*
 - *propozycji kompromisowych,*
 - *informacji o pracy nad tematem.*
- *Pomimo niezharmonizowania ustawy Prawo o ruchu drogowym, w 67 dossier z zakresu norm technicznych transportu drogowego zapisano, że ustawa powyższa została już dostosowana do prawa unijnego. Nieprawdziwe były zapisy w 5 dossier*

odnośnie braku przetłumaczenia unijnych aktów prawnych na język polski. Wyniki kontroli wskazują bowiem, że resort był w posiadaniu polskich tłumaczeń tych aktów.

- *Na 11 opracowanych dossier z zakresu transportu kombinowanego, 7 dotyczyło uchylonych - nieaktualnych unijnych aktów prawnych.*
- *Z przeanalizowanych 4 dossier dotyczących podstawowych unijnych aktów prawnych, tworzących zręby Wspólnej Polityki Rybackiej Unii Europejskiej, pomimo stwierdzenia że polskie prawodawstwo znacznie odbiega od unijnego nie przedstawiono:*
 - *organizacji i harmonogramu prac przystosowawczych,*
 - *problemów do negocjacji,*
 - *propozycji kompromisowych.*

Niewłaściwe przygotowanie przez resort mandatu negocjacyjnego (dokumentacji negocjacyjnej) w obszarze „rybołówstwo” skutkowało negatywnymi wynikami przeglądu (screeningu) prawodawstwa Unii Europejskiej i Polski odbytego w dniach 4 - 10 lipca 1998 r. w Brukseli. Przegląd ten wykazał bowiem, że strona polska nie posiada wewnętrznie zintegrowanego programu dostosowawczego obejmującego przede wszystkim implementację przepisów unijnych, a także administracja rybołówstwa nie jest dostosowana do realizowania Wspólnej Polityki Rybackiej Unii Europejskiej.

Podkreślenia wymaga, że w powyższym zakresie Komisja Europejska już w lipcu 1997 r. w Opinii (Avis) o polskim wniosku o członkostwo w Unii Europejskiej negatywnie oceniła polską administrację rybołówstwa, jako nieprzygotowaną do zgodnego z przepisami unijnymi: zarządzania zasobami, prowadzenia rejestru floty rybackiej, wdrażania polityki strukturalnej, kierowania programem rynkowym i gromadzeniem danych statystycznych, wdrażania systemów monitorowania i kontroli, nadzoru nad organizacją rynku. Jednakże ocena Komisji Europejskiej nie spowodowała podjęcia zdecydowanych działań prointegracyjnych w dziedzinie rybołówstwa morskiego.

Prace nad *dossier* w Grupach Zadaniowych prowadzone były przez pracowników zazwyczaj nie posiadających przygotowania prawniczego ani też pogłębionego rozeznania w zakresie podstaw prawnych i praktyki funkcjonowania transportu w Unii Europejskiej.

Brakowało w MTiGM kadr dysponujących dobrą znajomością „urzędowych” języków Unii Europejskiej, kompleksową wiedzą dotyczącą problematyki integracji europejskiej oraz umiejętnościami technicznymi prowadzenia negocjacji.

Analiza bazy dokumentacyjnej UE i jej porównanie z istniejącą polską legislacją transportową realizowana była przy ograniczonych rozmiarach środków finansowych na tłumaczenia, ekspertyzy i zatrudnienie ekspertów z zewnątrz, a jednocześnie przy niewielkiej

ilości już gotowych i zweryfikowanych tłumaczeń aktów prawnych UE na język polski. Posiadane środki, zasoby kadrowe i doświadczenia nie były natomiast racjonalnie wykorzystywane (co omówiono w poprzednich punktach).

3.6. Modernizacja i rozbudowa infrastruktury transportowej

Generalna Dyrekcja Dróg Publicznych, była odpowiedzialna za stan infrastruktury drogowej na drogach państwowych.

Kierunki działań dla Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych (GDDP) dotyczące integracji z UE w dużej mierze były takie jak obowiązki zdefiniowane w ratyfikowanej przez Polskę w styczniu 1985 r. umowie europejskiej o głównych drogach ruchu międzynarodowego (AGR), sporządzonej w Genewie dnia 15 listopada 1975 r. Zgodnie z omawianą umową Polska zobowiązała się m.in. do: wzmocnienia nawierzchni dróg do nacisków 100 kN/oś, budowy bitumicznych podłoży i dodatkowych pasów na wzniesieniach, modernizacji przejazdów przez miejscowości, do budowy drugiej jezdni bądź dodatkowych pasów ruchu na odcinkach najbardziej obciążonych itp.

- *Zadania te wraz z budową autostrad i dróg szybkiego ruchu zostały zaliczone już w 1994 r. przez rząd, do najważniejszych zadań w zakresie infrastruktury drogowej.*
- *Ograniczone środki finansowe spowodowały natomiast, że standard jakościowy głównych dróg w Polsce zdecydowanie odbiega od przeciętnych warunków europejskich. Długość odcinków dróg bezkolizyjnych, autostrad i dróg ekspresowych, stanowi łącznie niewiele ponad 500 km, to jest kilkunastokrotnie a czasem kilkudziesięciokrotnie mniej, niż ma to miejsce w rozwiniętych gospodarczo krajach zachodnioeuropejskich.*
- *Z ogólnej sieci dróg międzynarodowych (5.550 km) 24,2%, tj. 1.343 km nie spełnia jeszcze wymogów umowy AGR (obowiązującej od ponad 10 lat) a jedynie 13,9 km tych dróg posiada wzmocnienia nawierzchni do 115 kN/oś³⁵.*
- *Według GDDP dostosowanie polskich dróg do standardów Unii Europejskiej wymagać będzie poniesienia do 2015 r., nakładów inwestycyjnych na sieć drogową w wysokości 70 - 90 mld zł., tj. ok. 5 mld zł rocznie. Całkowity budżet drogownictwa na drogi krajowe w 1998 r. wynosi 2,4 mld zł.*
- *Stan techniczny nawierzchni sieci dróg międzynarodowych w Polsce był 1997 r. w zdecydowanie gorszym stanie od średniej dla wszystkich dróg krajowych:*

³⁵ W „Strategii utrzymania i rozwoju sieci dróg krajowych do roku 2005” opracowanej przez GDDP i przyjętej przez Kierownictwo MTiGM w dniu 30 marca 1998 r., przyjęto, że 5550 km dróg międzynarodowych musi spełniać normy zapisane w: umowie AGR zawierającej m.in. wymóg wzmocnienia nawierzchni do ponoszenia nacisków 100 kN/oś oraz Dyrektywie UE 85/3, w której wymóg ten jest wyższy i wynosi 115 kN/oś.

a) stan techniczny nawierzchni sieci dróg krajowych

[%]

Stan techniczny nawierzchni	1993	1994	1995	1996	1997
zadawalający i dobry	24	20	27	28	24
niezadawalający	53	55	45	44	46
zły	23	25	28	28	30
Razem	100	100	100	100	100

b) stan techniczny nawierzchni sieci dróg krajowych międzyregionalnych:

[%]

Stan techniczny nawierzchni	1993	1994	1995	1996	1997
zadawalający i dobry	30	20	20	21	19
niezadawalający	53	57	44	42	43
zły	17	23	36	37	38
Razem	100	100	100	100	100

W obszarze kolejowej infrastruktury transportowej ocena realizacji zadań mających integrować Polskę z UE w obszarze infrastruktury transportowej wynika m.in. z zapisów umów międzynarodowych AGC i AGTC dotyczących przede wszystkim dostosowania parametrów polskiej infrastruktury kolejowej do wymogów światowych. Szczególnie odnosi się to do korytarzy transportowych określonych podczas II Paneuropejskiej Konferencji Ministrów Transportu (Kreta 1994 r.). Zgodnie z jej ustaleniami przez terytorium Polski przebiegają cztery priorytetowe europejskie korytarze transportowe, w relacjach wschód - zachód i północ - południe. Tak też planowane są trasy w ramach Transeuropejskich Sieci Transportowych określanych w Decyzjach Rady UE. Ich polskie odcinki wymagają intensywnej modernizacji, a inwestycje prowadzone w tym zakresie finansowane były ze środków budżetowych, p.p. PKP, funduszu PHARE, kredytów z Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) oraz Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju (EBOiR).

- *Plany modernizacyjne i rozwojowe w tym zakresie przedstawiła PKP w dokumencie wewnętrznym „Strategia PKP - 2015”³⁶. Podkreślenia wymaga rażąca rozbieżność między programem prac, przedstawionym w dokumencie „Strategia PKP - 2015” - uwzględniającym spełnienie przez Polskę wymogów międzynarodowych AGC i AGTC w zakresie dostosowania parametrów infrastruktury kolejowej i taboru, a rzeczywistymi możliwościami finansowymi PKP, wyrażonymi w planach inwestycyjnych przedsiębiorstwa na najbliższą dekadę. „Strategia...” nie przedstawia*

³⁶ por. „Strategia PKP - 2015” - druga wersja przyjęta Uchwałą Zarządu PKP Nr 311 z 16 grudnia 1997 r.

koncepcji sfinansowania tych zamierzeń, a prace w tym zakresie, jak również w zakresie innych ważnych zagadnień integracji europejskiej zostały dopiero podjęte w 1998 r. i przewidziano ich uwzględnienie w kolejnej wersji opracowania.

- *Według planów inwestycyjnych DG PKP, do pełnej realizacji programu dostosowania infrastruktury kolejowej do standardów europejskich oraz modernizacji najbardziej obciążonych ruchem towarowym i pasażerskim linii o znaczeniu państwowym konieczne jest zainwestowanie ok. 45 mld zł (ceny 1998) w perspektywie do 2015 roku. Biorąc pod uwagę bardzo ograniczone możliwości wspomagania ze strony budżetu oraz istniejące realia finansowe PKP opracowano drugą, minimalną koncepcję programu. Minimalny program obejmuje podstawowe zakresy modernizacji linii, pozwalające na osiągnięcie zakładanych szybkości na szlakach, pozostawiając część nie zmodernizowanych węzłów, stacji i przejazdów.*
- *W tym „okrojonym programie” znajdują się inwestycje konieczne do zapewnienia płynności i bezpieczeństwa ruchu kolejowego na najbardziej obciążonych liniach o państwowym znaczeniu, przy maksymalnym obniżeniu kosztów operacyjnych. Realizacja minimalnego programu modernizacji linii kolejowych wymaga zaangażowania ok. 26 mld zł w okresie od 1998 do 2015 roku, w tym dotacja państwowa powinna wynosić ok. 22 mld zł.*
- *Zarówno w maksymalnym, jak i w minimalnym programie inwestycyjnym uwzględniono kredyty, które już zaciągnięto i te, które są w trakcie negocjacji. Przewiduje się także dofinansowanie z innych źródeł - przede wszystkim z funduszu PHARE - w ostrożnie szacowanym wymiarze ok. 2 - 3 mld zł.*

3.7. Tworzenie warunków dla rozwoju transportu kombinowanego

W Dyrektywie Rady Nr 92/106/EWG z 7 grudnia 1992 r. w sprawie stworzenia wspólnych zasad dla pewnych rodzajów kombinowanego transportu towarów pomiędzy Krajami Członkowskimi - zdefiniowano transport kombinowany jako:

- *„przewóz towarów pomiędzy Krajami Członkowskimi, gdzie samochód, przyczepa, naczepa (z lub bez jednostki ciągnącej), nadwozie wymienne lub kontener 20 stopowy lub większy korzysta z drogi w początkowym i końcowym odcinku podróży a na innym odcinku z usług kolei, żeglugi śródlądowej lub transportu morskiego, gdzie ten odcinek przekracza 100 km w linii prostej i tworzy drogowy odcinek dla przewozów początkowych i końcowych podróży:*
 - *pomiędzy punktem, gdzie towary są załadowane i najbliższą odpowiednią kolejową stacją załadunkową dla odcinka początkowego oraz pomiędzy najbliższą*

odpowiednią stacją wyladunkową a punktem gdzie towary są wyladowywane dla końcowego odcinka, lub:

- *wewnątrz promienia nie przekraczającego 150 km w linii prostej z śródlądowego lub morskiego portu załadunku lub wyladunku.*

W Decyzji Europejskiego Parlamentu i Rady Unii Europejskiej Nr 96/1692/UE z 9 września 1996 r. - „Wytyczne dla rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej” zapisano, że:

- *Zgodnie z wytycznymi, Trans-Europejska sieć transportu kombinowanego ma obejmować:*
 - *sieć kolejową i żeglugi śródlądowej które są odpowiednie dla transportu kombinowanego i żeglugę morską które w połączeniu z początkowymi i końcowymi przewozami drogowymi, pozwalają na wykonywanie przewozów towarowych na dalszej odległości,*
 - *urządzenia pozwalające na przeładunek pomiędzy koleją, żeglugą śródlądową, żeglugą morską i transportem drogowym,*
 - *odpowiedni tabor kolejowy, na bazie przejściowej, tam gdzie nie dostosowano infrastruktury tak jak to jest wymagane.*
- *Do projektów wspólnego zainteresowania będą zaliczane jakiegokolwiek projekty dotyczące: budowy lub ulepszenia infrastruktury kolejowej i żeglugi śródlądowej po to, żeby umożliwić rozwój intermodalnych jednostek ładunkowych, pod względem technicznym i ekonomicznym,*
 - *budowy lub rozwoju „centrów” dla transferu pomiędzy lądowymi rodzajami transportu, włączając zainstalowanie stałych i ruchomych urządzeń przeładunkowych,*
 - *dostosowania obszarów portowych do efektywnego przeładunku kontenerów pomiędzy transportem morskim i kolejowym, żeglugą śródlądową lub transportem drogowym,*
 - *wyposażenia transportu kolejowego specjalnie dostosowanego do transportu kombinowanego tam gdzie jest to wymagane z uwagi na charakter infrastruktury, zwłaszcza odnośnie kosztów możliwego dostosowania takiej infrastruktury i pod warunkiem, że operatorzy będą w stanie korzystać z tego wyposażenia, związanego z daną infrastrukturą.*

W Polsce brak jest jednolitego i kompleksowego aktu prawnego w sprawie sieci połączeń transportu kombinowanego. Parametry oraz wykaz linii kolejowych dla transportu kombinowanego, ujęte są w podpisanej przez Polskę ale dotychczas nie ratyfikowanej, Europejskiej Umowie o Ważniejszych Międzynarodowych Liniach Transportu Kombinowanego i Obiektach Towarzyszących (AGTC) - proces ratyfikacyjny został podjęty.

Parametry oraz wykaz dróg wodnych śródlądowych oraz terminali ważnych dla międzynarodowego transportu kombinowanego zawarte są w Protokole AGTC.

- *Brak dostatecznego postępu w modernizacji linii kolejowych w Polsce, określonych w umowie AGTC, do poziomu spełniającego warunki Umowy może spowodować:*
 - *zmniejszenie konkurencyjności polskich korytarzy transportowych dla przewozów tranzytowych Wschód-Zachód oraz Północ-Południe,*
 - *zwiększenie kosztów społecznych transportu z tytułu zaniechania rozwoju transportu kombinowanego.*

W Polsce nie wypracowano również efektywnych instrumentów promowania i pomocy dla tego rodzaju transportu. Częstkowe regulacje w tym zakresie rozproszone są w aktach prawnych dot. transportu drogowego i kolejowego. W opinii zawartej w dossier, stwierdzono:

- *Niektóre zagadnienia reguluje ustawa o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego jednakże jej częściowa zgodność z Dyrektywą 92/106 kwalifikuje ustawę do dostosowania do prawa unijnego.*
- *Jako częściowo zgodne z dyrektywą, zostały uznane postanowienia ustawy o statystyce publicznej, wymagają one jednak dalszego dostosowania.*
- *Jako niezgodne z dyrektywą uznano postanowienia ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. Nr 9, poz. 31 ze zm.), szczególnie zmianę do art. 10 (wprowadzoną ustawą o zmianie ustaw o podatku rolnym, o lasach, o podatkach), albowiem ustawa ta nie wprowadza możliwości całkowitego lub częściowego zwolnienia z podatków pojazdów, biorących udział w transporcie kombinowanym. W konsekwencji stwierdzono konieczność (poza nowelizacją wymienionych ustaw) wydania rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej o warunkach wykonywania kombinowanego transportu ładunków.*

Udział PKP w rozwoju transportu kombinowanego był niezadowalający, pomimo poważnych rezerw zdolności przewozowej w PKP oraz zdolności obsługowej terminali lądowych i morskich. PKP nie wykorzystało ponadto możliwości wystąpienia o fundusze PHARE na rozwój infrastruktury terminali kontenerowych. Jednocześnie PKP nie dokonało kodyfikacji linii kolejowych dla potrzeb transportu kombinowanego. Brak jest bazy danych opartej na dokładnej inwentaryzacji przeszkód skrajniowych na sieci PKP. Przedsiębiorstwo dysponowało tylko częściowymi opracowaniami dającymi podstawę do zastosowania kodów w odniesieniu do linii, na których przewozy kombinowane odbywają się na podstawie stałych zgód obejmujących ładunki z przekroczoną skrajnią.

3.8. Restrukturyzacja PKP

Wymogi stawiane w przepisach Unii Europejskiej w odniesieniu do transportu kolejowego i przewoźników kolejowych, z których pośrednio wynika potrzeba restrukturyzowania p.p. PKP, zostały w większości wprowadzone w zapisach dwóch ustaw: z 6 lipca 1995 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Polskie Koleje Państwowe” (Dz. U. Nr 95, poz. 474 ze zm.) oraz ustawy z 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. Nr 96, poz. 591). Dotyczyły one: m.in. ustalania opłat za używanie linii kolejowych; wydzielania infrastruktury kolejowej, prowadzenia odrębnej księgowości kosztów infrastruktury i eksploatacji oraz wyodrębnionej księgowości dla przewozów pasażerskich dotowanych z budżetu.

Prace nad restrukturyzacją przedsiębiorstwa państwowego PKP prowadzone były (w dużym stopniu odrębnie) w MTiGM i DG PKP, **od początku lat dziewięćdziesiątych**. Do zakończenia kontroli (10 sierpnia 1998 r.) nie została przedstawiona całościowa koncepcja przekształceń wraz z oceną ich skutków ekonomicznych dla budżetu państwa.

- *Zdaniem MTiGM (stan na czerwiec 1998 r.), obecna struktura przedsiębiorstwa PKP praktycznie uniemożliwia skuteczność doraźnych działań podejmowanych przez specjalne powołane komisje na rzecz uzyskania efektu w zakresie rentowności i efektywności przedsiębiorstwa jako całości, które bez znaczących dotacji budżetowych nie jest w stanie się utrzymać, a drastyczna redukcja kosztów bieżących jest w obecnym układzie niemożliwa. W opinii ministerstwa, jedynym skutecznym programem uzdrowienia gospodarki PKP jest jego restrukturyzacja i komercjalizacja oraz w dalszej kolejności prywatyzacja.*

W czerwcu 1998 r., w Ministerstwie TiGM sporządzono materiał pt. „Koncepcja restrukturyzacji, komercjalizacji i prywatyzacji p.p. PKP”, w którym m.in. założono:

„Docelowym modelem funkcjonowania kolei w Polsce będzie istnienie dwóch grup samodzielnych podmiotów gospodarczych realizujących dotychczasowe funkcje przedsiębiorstwa PKP. Pierwsza to zarząd (ewentualnie zarządy) kolei - uprawniony na podstawie koncesji do zarządzania liniami kolejowymi (infrastrukturą). Druga, to operatorzy - uprawnieni na podstawie koncesji do wykonywania przewozów pasażerskich i towarowych”. Restrukturyzacja PKP przebiegać ma w 4 etapach.

Opóźnione były w PKP prace nad określeniem ogólnych warunków korzystania z infrastruktury kolejowej i przygotowaniem bazy do wyliczenia opłat za udostępnienie linii kolejowych w oparciu o rozporządzenie MTiGM w sprawie szczegółowych zasad ustalania

opłat za udostępnienie linii kolejowych przewoźnikom kolejowym - w związku z dyspozycjami zawartymi w ustawie o transporcie kolejowym.

Od 1 lipca 1998 r. p.p. PKP rozpoczęło przekształcenia wewnętrzne, według własnej koncepcji, polegające na ustanowieniu sektorowej struktury przedsiębiorstwa, tworzącej sektor infrastruktury oraz sektory przewozowe (towarowy i pasażerski). Uwagę również zwraca opóźnienie tych działań w odniesieniu do zapisów art. 10 ust. 6 i art. 58 ustawy o transporcie kolejowym, które weszły w życie 14 listopada 1997 r. i stanowią, że zarządzanie liniami kolejowymi powinno być rozdzielone od wykonywania przewozów kolejowych do końca 1998 r.

Niekompletne były działania p.p. PKP w zakresie ustawowego obowiązku wyodrębnienia ewidencji kosztów linii kolejowych z podziałem na koszty budowy, utrzymania, prowadzenia ruchu i administrowania tymi liniami. Nie dokonano bowiem m.in. wydzielenia ewidencji kosztów prowadzenia ruchu.

III. OPIS POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI

1. Postępowanie kontrolne zakończono 25 sierpnia 1998 r.. Wszystkie protokoły kontroli zostały, bez zgłoszenia zastrzeżeń, podpisane przez kierowników skontrolowanych jednostek.

W związku z ustaleniami kontroli do kierowników skontrolowanych jednostek NIK skierowała wystąpienia pokontrolne, zawierające uwagi i wnioski zmierzające do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

2. Ustalenia kontroli przeprowadzonych w Ministerstwie Transportu i Gospodarki Morskiej, Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych, przedsiębiorstwie państwowym PKP i Głównym Inspektoracie Lotnictwa Cywilnego pozwoliły na sformułowanie wniosków pokontrolnych wskazujących na potrzebę:

2.1. Pod adresem Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej:

- usprawnienia procesu tworzenia struktur organizacyjnych zapewniających efektywną realizację, koordynację i tryb rozliczania sposobu wykonania zadań prointegracyjnych,

- wzmocnienia kadr zajmujących się zagadnieniami prointegracyjnymi oraz właściwego organizowania i koordynowania ich szkolenia,
- efektywnego i prawidłowego wykorzystywania środków finansowych,
- skutecznej realizacji zadań w zakresie dostosowywania prawa do przepisów UE, w tym stworzenia kompletnej bazy danych i identyfikacji stopnia harmonizacji prawa,
- stworzenia administracji mogącej sprostać wymogom UE w dziedzinie rybołówstwa morskiego.

2.2. Pod adresem Prezesa Zarządu PKP:

- koordynacji prac reorganizacyjnych w PKP, ustalenia priorytetów w zakresie inwestycji infrastrukturalnych i wskazania propozycji do strategii negocjacji z UE,
- całkowitej realizacji zapisów ustawowych dotyczących rachunku rozdzielczego kosztów.

2.3. Pod adresem Generalnego Dyrektora Dróg Publicznych:

- stworzenia w GDDP i jednostkach podległych warunków organizacyjnych pozwalających na sprawne koordynowanie prac związanych z zagadnieniami integracji Polski z Unią Europejską w obszarze drogownictwa oraz zintensyfikowania współpracy z Ministerstwem Transportu i Gospodarki Morskiej w tym zakresie.

2.4. Pod adresem Głównego Inspektora Lotnictwa Cywilnego:

- usunięcia z porządku prawnego wydanych z naruszeniem prawa decyzji GILC: Nr 6 z 19 maja 1993 r. i Nr 11 z 10 grudnia 1996 r. oraz likwidacji nieprawidłowości powstałych w związku z wydaniem omawianych decyzji,
- niezwłocznego poinformowania Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej o nieważności polskich aktów prawnych podanych w „*dossier*” dla aktów prawnych Unii Europejskiej z zakresu transportu lotniczego, stanowiących dane dla centralnej bazy dokumentacyjnej Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej.

Główny Inspektor Lotnictwa Cywilnego zgłosił zastrzeżenia do ocen i wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym. Zastrzeżenia, po przeprowadzeniu procedury odwoławczej, zostały w całości oddalone.

3. Wszystkie skontrolowane jednostki poinformowały NIK o przystąpieniu do realizacji wniosków pokontrolnych.

- Minister Transportu i Gospodarki Morskiej poinformował, m.in. o:
 - wystąpieniu do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z wnioskami o zwiększenie ilości etatów i związanych z tym środków finansowych na potrzeby prointegracyjne,
 - skierowaniu do Prezesa Rady Ministrów pisma w sprawie stworzenia sprawnie funkcjonującej administracji państwa w dziedzinie rybołówstwa morskiego,
 - podjęciu działań organizacyjnych na rzecz koordynacji i intensyfikacji szkoleń oraz nadzoru nad wydatkowaniem środków na prace prointegracyjne,
 - podjęciu prac w celu harmonizacji polskich przepisów z unijnymi aktami prawnymi, w tym w zakresie wskazanym przez NIK.
- Prezes Zarządu PKP poinformował o pracach zrealizowanych na rzecz ustalenia priorytetów w zakresie inwestycji infrastrukturalnych i określenia strategii negocjacji z UE oraz rachunku rozdzielnego kosztów. Przedstawił również podjęte przez PKP działania dotyczące projektów restrukturyzacji PKP i ich skoordynowania z projektami MTiGM.
- Główny Inspektor Lotnictwa Cywilnego poinformował o podjęciu działań mających na celu usunięcie z porządku prawnego decyzji GILC Nr 6 z 1993 r. i Nr 11 z 1996 r., polegających na wystąpieniu do Ministra TiGM o konieczną zmianę rozporządzenia Ministra Komunikacji z dnia 29 września 1965 r. w sprawie sprawdzania zdolności sprzętu lotniczego (Dz.U. Nr 43, poz. 271). Zagadnienia będące przedmiotem regulacji zawartych w ww. decyzjach zostały uwzględnione w projekcie nowego Prawa lotniczego, który po uzgodnieniach międzyresortowych został przekazany do Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów.

Warszawa, dnia maja 1999 r.

Dyrektor Departamentu
Transportu, Gospodarki Morskiej
i Łączności

Krzysztof Wierzejski

Zatwierdzam:
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

z up. Jacek Uczkiewicz
Wiceprezes NIK

Warszawa, dnia 07 maja 1999 r.