

Uniwersytet Warszawski
Wydział Prawa i Administracji
Katedra Prawa Europejskiego
mgr Wojciech Maciejewski

Autoreferat rozprawy doktorskiej
**Zasada dobrej administracji w postępowaniach w sprawach ochrony
przed importem towarów subsydiowanych lub sprzedawanych po cenach
dumpingowych do Unii Europejskiej**

Promotorka rozprawy:
dr hab. Anna Zawidzka-Łojek, prof. UW

Recenzenci:
dr hab. Justyna Łacny, prof. PW
prof. dr hab. Jan Barcz

Warszawa, październik 2021

I. Przedmiot rozprawy i uzasadnienie wyboru tematu

Przedmiotem rozprawy jest zasada dobrej administracji w postępowaniach w zakresie ochrony przed importem do Unii Europejskiej towarów subsydiowanych (zwanymi dalej „postępowaniami antysubsydyjnymi”) lub sprzedawanych po cenach dumpingowych (zwanymi dalej „postępowaniami antydumpingowymi”).

Wybór tematu rozprawy doktorskiej jest uzasadniony poprzez następujące okoliczności. Po pierwsze, za prowadzeniem badań nad przedmiotem rozprawy przemawia aktualny stan badań nad prawem administracyjnym UE i praktycznymi aspektami stosowania zasady dobrej administracji. Zarówno w polskiej, jak i zagranicznej nauce prawa wiele jest bowiem publikacji dotyczących zasady dobrej administracji, brak jest jednak kompleksowych opracowań, które analizowałyby implementację zasady dobrej administracji w ramach jednej polityki UE oraz jednego rodzaju postępowań administracyjnych prowadzonych przez instytucje i organy UE, chyba że dotyczą one polityki ochrony konkurencji. W Polsce prowadzono co prawda badania dotyczące implementacji zasady lub prawa do dobrej administracji w kontekście polskiego systemu prawnego, nieznane są mi jednak żadne opracowania, które poruszałyby kwestię zasady dobrej administracji w kontekście postępowań antydumpingowych i antysubsydyjnych.

Po drugie, za wyborem tematu rozprawy przemawia także praktyka postępowań antydumpingowych i antysubsydyjnych. Będąc przez ponad cztery lata pełnomocnikiem stron przed Komisją Europejską w ramach postępowań antydumpingowych i antysubsydyjnych, miałem okazję zapoznać się z praktyką działania Komisji Europejskiej, w tym także z najczęstszymi problemami natury proceduralnej, z którymi stykają się strony uczestniczące w takich postępowaniach. Problemy te dotyczą przede wszystkim kwestii, które wiążą się z zasadą dobrej administracji. Dla przykładu, na wstępie można wymienić:

- niejasność kryteriów, jakie Komisja Europejska stosuje do oceny interesu Unii Europejskiej, w tym interesu użytkowników i importerów, w toku postępowań antydumpingowych i antysubsydyjnych,
- udział czynnika politycznego w toku tychże postępowań,
- prawa do bycia wysłuchanym,
- ochrona informacji poufnych i zagwarantowania efektywnego prawa do obrony poprzez dostęp do akt toczących się postępowań,
- niewielka aktywność rzecznika praw strony.

Po trzecie, za zajęciem się problematyką postępowań antydumpingowych i antysubsydyjnych przemawia zmiana paradygmatu w handlu międzynarodowym, tj. odejście

od liberalizacji handlu zagranicznego na rzecz polityki interwencjonizmu. W ostatnich latach, zwłaszcza od wybuchu kryzysu finansowego w 2008 r., ochrona rodzimych rynków przed nadmiernym i szkodliwym importem zyskuje na znaczeniu. Proces ten najlepiej opisują zdarzenia takie jak Brexit, paraliż Ciała Odwoławczego Światowej Organizacji Handlu, wystąpienie USA z Partnerstwa Transpacyficznego czy amerykańsko-chińska wojna handlowo-technologiczna. Konsekwencją zmiany paradygmatu w handlu zagranicznym jest także wzrost znaczenia środków antydumpingowych i antysubsydyjnych, które mogą mieć skutek *de facto* protekcyjnistyczny dla gospodarki krajowej¹. W kontekście zwiększonych tendencji protekcyjnistycznych, także w ramach wspólnej polityki handlowej, gwarancje proceduralne przyznane stronom postępowań antydumpingowych i antysubsydyjnych mają zapewnić ich uczestnikom, że nie będą oni ponosić negatywnych konsekwencji protekcyjnistycznego i arbitralnego działania instytucji UE w zakresie ochrony przed nadmiernym importem, uzależnionego od bieżącego rozwoju sytuacji międzynarodowej.

II. Hipoteza i cele badawcze

Przed rozprawą postawiłem dwa cele. Po pierwsze, w ramach procesu badawczego prowadzącego do przygotowania niniejszej rozprawy, miałem na celu weryfikację hipotezy badawczej, że regulacje postępowań antydumpingowych i antysubsydyjnych w UE nie zapewniają należytej realizacji zasady dobrej administracji, w szczególności ochrony praw proceduralnych ich uczestników. Po drugie, celem badań, w przypadku potwierdzenia powyższej hipotezy, było sformułowanie postulatów *de lege ferenda* służących usprawnieniu sposobu ochrony i implementacji zasady dobrej administracji w toku postępowań antydumpingowych i antysubsydyjnych.

Proces badawczy mający na celu weryfikację hipotezy badawczej, a także sformułowanie postulatów *de lege ferenda* zorganizowałem w oparciu o trzy kategorie pomocniczych pytań badawczych. Każda kategoria pytań badawczych odpowiada zagadnieniom analizowanym w ramach jednego rozdziału rozprawy. Pierwsza grupa pytań badawczych dotyczy regulacji postępowania administracyjnego w UE. Zajęcie się teoretycznymi podstawami prawa administracyjnego UE w mojej rozprawie doktorskiej uważam za zasadne ze względu na naturę prawa administracyjnego UE. Po pierwsze, w prawie UE nie ma kompleksowej regulacji

¹ Erikson F., Razeen S., *Trade, globalisation and emerging protectionism since the crisis*, "ECIPE Working Paper, nr 02/2010, s. 2-4, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/174841/1/ecipe-wp-2010-02.pdf> (dostęp: 20.8.2020).

ogólnych zasad prawa administracyjnego, które chroniłoby jednostkę w ramach postępowań administracyjnych, w tym także postępowań antydumpingowych i antysubsydyjnych. Gwarancje te są rozproszone między zasady ogólne, Kartę praw podstawowych, prawo miękkie i regulacje sektorowe. Po drugie, gwarancje te wprowadzano do porządku prawnego UE stopniowo, przede wszystkim poprzez działalność Trybunału Sprawiedliwości, a krokiem milowym w tym zakresie było właśnie sformułowanie zasady dobrej administracji, najpierw na gruncie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, następnie zaś w ramach Karty praw podstawowych.

Druga grupa pytań badawczych dotyczy ewolucji i definicji zasady dobrej administracji. Zajęcie się zasadą dobrej administracji w perspektywie historycznej i prawno porównawczej uważam za zasadne, gdyż miało ono na celu umożliwienie mi bardziej precyzyjnego sformułowania definicji i opisanie charakteru prawnego zasady dobrej administracji.

Trzecia grupa pytań badawczych miała na celu dogłębną analizę przebiegu postępowań antydumpingowych i antysubsydyjnych, która umożliwiłaby weryfikację hipotezy badawczej i sformułowanie postulatów *de lege ferenda*, przy uwzględnieniu zarówno definicji, jak i charakteru prawnego zespołu praw podmiotowych i zasad, składających się na zasadę dobrej administracji, jak to zostało zdefiniowane w oparciu o poprzednie dwie grupy pytań badawczych.

III. Metodologia badań

W toku badania stosuję metodę dogmatyczną jako podstawową metodę badawczą, analizując aktualny stan prawa UE, orzecznictwo sądów UE oraz literaturę prawniczą w zakresie przedmiotu badania. Jako metody pomocnicze wykorzystuję przede wszystkim metody:

- historycznoprawną, w celu analizy ewolucji rozwoju prawa administracyjnego UE, zasady i prawa do dobrej administracji a także regulacji dotyczących postępowań antydumpingowych i antysubsydyjnych,
- prawno porównawczą, gdy analizuję regulacje i przepisy dotyczące dobrej administracji, które zostały przyjęte przez inne organizacje międzynarodowe niż UE, tj. ONZ i Radę Europy, w zakresie, w jakim jest to relewantne dla przedmiotu badania.

IV. Struktura rozprawy

Praca składa się z trzech rozdziałów.

(1) Rozdział 1 zawiera przegląd teoretycznych podstaw regulacji prawa administracyjnego procesowego w UE w szerszym kontekście instytucjonalno-historycznego rozwoju UE. Analiza ta skupia się na opisanu zasadniczych procesów, które przyczyniły się do ukształtowania systemu prawnego UE, w tym także unijnego systemu prawa administracyjnego, takim jaki jest on obecnie. Do tych procesów należą przede wszystkim konstytucjonalizacja i federalizacja prawa UE, kształtowanie się zasad sądowej kontroli aktów instytucji UE, wzrost znaczenia Komisji Europejskiej, rozwój administracji dzielonej, agencyfikacja i powstawanie nowych organów, implementacja zasad *good governance* w UE, a w ostatnich latach, także implementacja Traktatu z Lizbony.

Wnioski z Rozdziału 1 są o tyle istotne dla przedmiotu rozprawy, że wskazują one konstytucyjne źródła gwarancji proceduralnych uczestników postępowań administracyjnych prowadzonych w oparciu o prawo UE. Źródłami tychże są traktaty, Karta praw podstawowych i zawarte w niej prawo do dobrej administracji, a także ogólne zasady prawa UE, które do dzisiaj są podstawowym zasadniczym wzorcem kontroli dla sądów UE w zakresie przestrzegania praw proceduralnych uczestników postępowań administracyjnych prowadzonych przez instytucje i organy UE. Rola konstytucyjnych zasad ogólnych odróżnia prawo administracyjne UE od prawa administracyjnego państw członkowskich, gdzie zasadniczym wzorcem kontroli działania administracji krajowych są skodyfikowane przepisy dotyczące postępowania administracyjnego.

(2) Rozdział 2 dotyczy ewolucji zasady dobrej administracji. Rozdział rozpoczyna się od analizy porównawczej dorobków ONZ i Rady Europy w tym zakresie, z uwzględnieniem roli, jaką dorobek Rady Europy odegrał dla rozwoju zasady dobrej administracji w UE. Następnie analizuję charakter normatywny i definicję zasady dobrej administracji z uwzględnieniem rozróżnienia między zasadą a prawem do dobrej administracji, a także ochronę prawa do dobrej administracji jako zasady ogólnej prawa UE i jako prawa podstawowego sformułowanego w Karcie praw podstawowych.

W Rozdziale 2, definiuję zasadę dobrej administracji oraz wskazuję, że jest ona koncepcją złożoną i wielowymiarową. Po pierwsze, częścią zasady dobrej administracji jest prawo do dobrej administracji, chronione równolegle jako zasada ogólna i prawo podstawowe sformułowane w art. 41 Karty praw podstawowych. Po drugie, zasada dobrej administracji obejmuje zasady działania administracji i normy programowe, których źródłem mogą być nie

tylko normy o charakterze prawnie wiążącym, ale także prawo miękkie, tj. np. kodeksy dobrych praktyk instytucji UE oraz dorobek rekomendacji Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Po trzecie, zasada dobrej administracji, z wyłączeniem praw podmiotowych będących częścią prawa do dobrej administracji, nie może być skutecznie dochodzona przed sądami UE. Dlatego też w systemie prawnym UE przewidziano pozasądowe mechanizmy kontroli jej przestrzegania, tj. prawo skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich oraz instytucje rzecznika praw stron w ramach niektórych postępowań prowadzonych przez Komisję Europejską.

(3) Rozdział 3 jest analizą zakresu i sposobu regulacji postępowań antydumpingowych i antysubsydyjnych w ramach wspólnej polityki handlowej. W Rozdziale 3 stwierdzam, że wyłączny charakter kompetencji UE w zakresie ceł antydumpingowych oraz antysubsydyjnych kształtuje przestrzeń normatywną, w której prawa proceduralne uczestników stosownych postępowań podlegają egzekwowaniu i ochronie. Rola państw członkowskich, ich organów administracji oraz systemów prawnych i sądowych jest ograniczona do minimum. Równocześnie wyłączenie kwestii postępowań antydumpingowych i antysubsydyjnych nie zabezpieczenia rezultatów tychże przed polityczną interwencją państw członkowskich poprzez procedury komitetowe.

Ponadto, w Rozdziale 3 przedstawiam prawa poszczególnych uczestników postępowań antydumpingowych i antysubsydyjnych. W badaniach uwzględniam sytuację prawną i faktyczną poszczególnych kategorii uczestników tychże postępowań, tj. eksporterów i producentów z UE (tj. przemysłu UE), których sytuacja prawna i faktyczna jest zbliżona i którzy mają *de facto* silniejszą możliwość oddziaływania na przebieg postępowań niż pozostałe grupy uczestników (przede wszystkim importerzy i użytkownicy towarów objętych danym postępowaniem).

V. Ustalenia badawcze

Rozprawa miała dwa cele. Pierwszym celem badawczym była weryfikacja hipotezy, że regulacje postępowań antydumpingowych i antysubsydyjnych w UE nie zapewniają należytej realizacji zasady dobrej administracji, w szczególności ochrony praw proceduralnych ich uczestników. Następnie, w przypadku pozytywnej weryfikacji powyższej hipotezy, praca miała na celu sformułowanie rekomendacji, których realizacja mogłaby zapewnić skuteczniejszy poziom realizacji zasady dobrej administracji w postępowaniach.

Jako efekt przeprowadzonych badań udało mi się pozytywnie zweryfikować założoną u początku badań hipotezę. Po pierwsze, zasada dobrej administracji i przestrzeganie prawa do dobrej administracji w toku prowadzonych postępowań antydumpingowych i antysubsydyjnych ma doniosłe znaczenie praktyczne wobec braku skodyfikowanej regulacji prawa o postępowaniu administracyjnym w UE. Brak takiej kodyfikacji zwiększa ryzyko formalistycznego stosowania przepisów proceduralnych Rozporządzeń Podstawowych² w oderwaniu od szerszego kontekstu regulacji procedury administracyjnej w UE, której centralnym punktem odniesienia jest zasada dobrej administracji. Ryzyko to jest tym większe, im rozwiązania instytucjonalne wprowadzone przez Rozporządzenia Podstawowe, jak wskazano w niniejszej rozprawie, zawierają luki, które uniemożliwiają realizację zasady dobrej administracji w najwyższym możliwym stopniu.

Po drugie, mimo iż w obecnym stanie prawnym istnieje wiele przepisów gwarantujących, że Komisja Europejska będzie dążyć do sprawiedliwego i bezstronnego rozstrzygnięcia postępowań antydumpingowych i antysubsydyjnych, brakuje jasnych wskazówek co do sposobu realizacji szerokiego zakresu uznania Komisji Europejskiej w stosunku do podmiotów, które mogą w najznaczniejszym stopniu odczuć bezpośrednio i natychmiastowe skutki wprowadzenia ceł antydumpingowych i antysubsydyjnych, tj. użytkowników i importerów towarów objętych danym postępowaniem.

Po trzecie, państwa członkowskie mają możliwość politycznego wpływania na wynik postępowań poprzez procedurę egzaminacyjną w ramach komitologii, gdyż zajęcie się sprawą przez Komitet ds. Instrumentów Ochrony Handlu jest niezbędne do zakończenia postępowań. Mimo iż stanowi to *de facto* część całego postępowania, działania Komitetu ds. Instrumentów Ochrony Handlu znajdują się poza tym, co w oparciu o treść Rozporządzeń Podstawowych należałoby uznać za postępowanie administracyjne. Państwa członkowskie poprzez komitologię mogą wpływać na wynik postępowania, nie kierując się żadnymi kryteriami materialnymi określonymi w Rozporządzeniach Podstawowych. Na żadnym etapie działalność państw członkowskich w ramach procedury administracyjnej nie podlega żadnym gwarancjom proceduralnym przewidzianym przez zasadę dobrej administracji.

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1036 z dnia 8 czerwca 2016 r. w sprawie ochrony przed przywozem produktów po cenach dumpingowych z krajów niebędących członkami Unii Europejskiej, Dz.U. L 176 z 30.6.2016, s. 21 oraz Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1037 z dnia 8 czerwca 2016 r. w sprawie ochrony przed przywozem towarów subsydiowanych z krajów niebędących członkami Unii Europejskiej, Dz.U. L 176 z 30.6.2016, s. 55, zwanych łącznie „**Rozporządzeniami Podstawowymi**”.

Po czwarte, Rozporządzenie Podstawowe nie przewidują, że Komisja Europejska wysłucha importerów przed podjęciem decyzji o rejestracji importu w toku postępowania antydumpingowego lub antysubsydyjnego. Sama rejestracja, bez decyzji o retroaktywnym nałożeniu ceł, nie wiąże się z obowiązkiem zapłaty ceł, ma jednak znaczący wpływ na pozycję importerów. Może wpływać na ocenę ryzyka finansowego związanego z działalnością importerów, a tym samym przekładać się bezpośrednio na możliwość finansowania ich działalności. Brak gwarancji, że Komisji Europejska zapozna się ze stanowiskiem stron, jest poważną luką dotyczącą prawa do bycia wysłuchanym w Rozporządzeniach Podstawowych.

Po piąte, stosowanie przepisów Rozporządzeń Podstawowych w zakresie ochrony informacji niejawnych w toku postępowania budzi wątpliwości. Prawo dostępu do akt, które ma umożliwić efektywną obronę oraz skuteczne skorzystanie z prawa do bycia wysłuchanym, nie może być realizowane, gdy Komisja Europejska nie prowadzi żadnej weryfikacji składanych do niej wniosków w zakresie niemożliwości przygotowania streszczenia informacji poufnych. Komisja Europejska nie publikuje żadnych szczegółowych wskazówek, jak należy przygotowywać streszczenia informacji niejawnych, akceptując bardzo różne praktyki stosowane przez uczestników postępowań i ich pełnomocników.

Po szóste, brakuje także oficjalnych wskazówek co do tego, że Komisja Europejska w określonych sytuacjach pozwala zachować anonimowość skarżącym producentom z UE oraz innym uczestnikom postępowania. Wówczas inne strony nie wiedzą, np. którzy przedsiębiorcy z UE wnieśli skargę lub jakie przedsiębiorstwa były weryfikowane, ponieważ znalazły się w próbie. Sprzeczne z zasadą dobrej administracji jest, że praktyka ta, która może mieć decydujący wpływ na prawo do obrony (np. poprzez dobór argumentów i dowodów z publicznie dostępnych źródeł przez inne strony postępowania), ma miejsce wyłącznie w oparciu o bardzo szeroką interpretację Rozporządzeń Podstawowych bez żadnych innych, nawet niewiążących wskazówek i informacji o okolicznościach, w jakich ona może być stosowana. Wpływa to w szczególności sytuację tych uczestników, którzy nie korzystają z profesjonalnego pełnomocnika doświadczonego w tego typu sprawach.

Po siódme, strony, które nie korzystają z profesjonalnego pełnomocnika doświadczonego w sprawach antydumpingu lub postępowań antysubsydyjnych, mogą nie wiedzieć o możliwości nieformalnych konsultacji z Komisją Europejską przed złożeniem wniosku o wszczęcie nowego postępowania. Taka możliwość powinna być także oficjalnie ogłoszona tak, aby wszystkie zainteresowane sektory gospodarki UE, jeśli w swojej ocenie zmagają się z nieuczciwą konkurencją spowodowaną przez import z krajów trzecich, mogły uzyskać należne i takie same wsparcie od instytucji UE.

Po ósme, wątpliwości budzi także umiejscowienie rzecznika praw stron w sprawach handlu w ramach Komisji Europejskiej. Taki organ, aby móc efektywnie realizować swoje zadania, powinien być w pełni niezależny od Komisji Europejskiej.

W toku przygotowywania rozprawy, zrealizowałem także drugi cel, tj. sformułowałem postulaty *de lege ferenda*, które przyczyniłyby się do wzrostu poziomu przestrzegania zasady dobrej administracji w toku postępowań antydumpingowych i antysubsydyjnych. Postulaty te dotyczą bezpośrednio zmian w brzmieniu przepisów prawa obecnie obowiązującego lub są propozycjami podjęcia działań faktycznych, w tym także przygotowania dokumentów o charakterze prawa miękkiego, jak np. komunikatów Komisji Europejskiej, które w ramach szerokiego uznania przyznanego Komisji w sprawach z zakresu handlu umożliwiałyby zmianę jej dotychczasowej praktyki i przełożyłyby się na wzrost poziomu przestrzegania zasady dobrej administracji w toku postępowań antydumpingowych i antysubsydyjnych. Postulaty te zostały zebrane i omówione poniżej:

- 1) należy rozszerzyć i doprecyzować w Rozporządzeniach Podstawowych kryteria, jakie powinny mieć zastosowanie w analizie interesu użytkowników i importerów w toku postępowań;
- 2) słuszne byłoby ograniczenie czynnika politycznego w toku postępowań poprzez jedną z poniższych alternatyw:
 - objęcie wszystkich kwestii dotyczących środków antydumpingowych i antysubsydyjnych procedurą doradczą w ramach komitologii,
 - rezygnacja z procedury komitetowej w tym obszarze w ogóle, lub
 - rozdzielenie procesu administracyjnego w zakresie interesu UE, w tym interesu użytkowników i importerów, od pozostałych kwestii (tj. istnienia dumpingu lub subsydiów, wystąpienia szkody i związku przyczynowo-skutkowego między szkodą a importem) i powierzenie tego procesu, z zachowaniem wszystkich rygorów postępowania administracyjnego, Radzie UE i jej służbom;
- 3) wprowadzenie gwarancji prawa do bycia wysłuchanym przed zarządzeniem rejestracji importu;
- 4) przygotowanie przez Komisję Europejską komunikatów precyzujących zasady, którymi Komisja Europejska kieruje się w zakresie:
 - anonimowości podmiotów skarżących lub uczestników postępowania,
 - nieformalnych konsultacji przed formalnym złożeniem wniosku o wszczęcie postępowania,

- przygotowywania streszczeń informacji poufnych;
- 5) wprowadzenie obowiązkowej weryfikacji przez służby Komisji Europejskiej wniosków uczestników postępowań w zakresie niemożliwości przygotowania streszczenia informacji poufnych ze względu na jej charakter.
- 6) uniezależnienie funkcji rzecznika praw stron od Komisji Europejskiej m.in. poprzez
- przekazanie jego kompetencji Europejskiemu Rzecznikowi Praw Obywatelskich, wyposażając go w odpowiednie zasoby, lub
 - ustanowienie niezależnego organu – rzecznika praw stron, działającego poza ramami Komisji Europejskiej, który powoływany byłby bez udziału Komisji Europejskiej oraz nie mógłby bezpośrednio pochodzić z korpusu urzędniczego Komisji Europejskiej.