

Dorota Olejniczak

## Ocena zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o ograniczeniu przewozu towarów przez przewoźników zarejestrowanych na terenie Federacji Rosyjskiej lub Republiki Białoruskiej<sup>1</sup>

Assessment of the conformity to the European Union law of the Bill on the Restriction of Carriage of Goods by Carriers Registered in the Russian Federation or the Republic of Belarus

The provisions of the bill providing for the restriction of the entry into the territory of the Republic of Poland of carriers from the Russian Federation and the Republic of Belarus are incompatible with the principles of the common commercial policy on the free importation of goods into the EU. Any action in this area may only be taken by the Union, while Member States may only do so on the authority of the Union or for the implementation of Union law.

**Keywords:** foreign trade, transport, Russian Federation, Republic of Belarus, bill, EU law

Przepisy projektu przewidujące ograniczenie wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przewoźników z Federacji Rosyjskiej i Republiki Białorusi są niezgodne z zasadami wspólnej polityki handlowej w zakresie swobodnego przywozu towarów do UE. Ewentualne działania w tej dziedzinie mogą być podejmowane tylko przez Unię, natomiast państwa członkowskie mogą to czynić wyłącznie z upoważnienia Unii lub w celu wykonania prawa Unii.

**Słowa kluczowe:** handel zagraniczny, transport, Federacja Rosyjska, Republika Białoruska, projekt ustawy, prawo UE

Ekspert ds. legislacji Biura Analiz Sejmowych ■  
Kancelaria Sejmu, Biuro Analiz Sejmowych, Wydział Analiz Prawa Międzynarodowego i Zagranicznych Systemów Prawnych, WARSZAWA, POLSKA ■  
dorota.olejniczak@sejm.gov.pl ■ <https://orcid.org/0000-0001-8296-0176>

### Przedmiot projektu ustawy

Autorzy projekt zakładają wprowadzenie ograniczenia wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przewoźników drogowych lub kolejowych, uprawnionych do wykonywania działalności gospodarczej w zakresie transportu dro-

<sup>1</sup> *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o ograniczeniu przewozu towarów przez przewoźników zarejestrowanych na terenie Federacji Rosyjskiej lub Republiki Białoruskiej* (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Mirosław Suchoń) sporządzona 14 kwietnia 2022 r. na zlecenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej; BAS-WAPEiM-765/22.

gowego lub kolejowego, zarejestrowanych na terenie Federacji Rosyjskiej lub Republiki Białorusi lub których pojazdy zarejestrowane są w tych państwach. Ograniczenie polegałoby na konieczności złożenia wniosku – deklaracji końcowego przeznaczenia towaru oraz uzyskania zgody ministra właściwego do spraw transportu na wjazd na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Minister właściwy do spraw transportu mógłby wydać zgodę tylko „w szczególnie uzasadnionych przypadkach” w terminie 60 dni od dnia złożenia wniosku. Bez uzyskania zgody wjazd nie byłby możliwy. Wjazd bez zezwolenia podlegałby karze 100 000 zł.

W projekcie przewidziano ponadto utworzenie systemu wsparcia – w drodze rozporządzenia wydanego na podstawie proponowanej ustawy – dla firm transportowych zarejestrowanych w Rzeczypospolitej Polskiej, które utraciły przychody w związku z ewentualnym wprowadzeniem ograniczeń przez Federację Rosyjską i Republikę Białorusi.

Proponowana ustawa ma wejść w życie w dniu następującym po dniu ogłoszenia.

## **Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem**

W prawie Unii Europejskiej należy wskazać:

- art. 3 ust. 1 lit. e Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zgodnie z którym Unia ma wyłączne kompetencje w dziedzinie wspólnej polityki handlowej,
- art. 207 TFUE – ust. 1 tego artykułu stanowi, że wspólna polityka handlowa jest oparta na jednolitych zasadach. Wspólne zasady obejmują między innymi ujednoczenie środków liberalizacyjnych, politykę eksportową, a także handlowe środki ochronne. Wspólna polityka handlowa prowadzona jest zgodnie z zasadami i celami działań zewnętrznych Unii. Zgodnie z art. 207 ust. 2 TFUE Parlament Europejski i Rada, stanowiąc w drodze rozporządzeń zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, przyjmują środki określające ramy realizacji wspólnej polityki handlowej,
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/478 z 11 marca 2015 r. w sprawie wspólnych reguł przywozu, Dz.Urz. UE L 83 z 27 marca 2015 r., s. 16; dalej: rozporządzenie (UE) 2015/478,
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/936 z 9 czerwca 2015 r. w sprawie wspólnych reguł dotyczących przywozu wyrobów włókienniczych z niektórych państw trzecich nieobjętych umowami dwustronnymi, protokołami, innymi ustaleniami lub innymi szczególnymi normami Wspólnoty dotyczącymi przywozu, Dz.Urz. UE L 160 z 25 czerwca 2015 r., s. 1, ze zm.; dalej: rozporządzenie (UE) 2015/936,
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/755 z 29 kwietnia 2015 r. w sprawie wspólnych reguł przywozu z niektórych państw trze-

- cich, Dz.Urz. UE L 123 z 19 maja 2015 r., s. 33; dalej: rozporządzenie (UE) 2015/755,
- artykuły 107 i 108 TFUE, regulujące zasady przyznawania pomocy przez państwo,
  - rozporządzenie Rady (UE) 2015/1589 z 13 lipca 2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE L 248 z 24 września 2015 r., s. 9; dalej: rozporządzenie (UE) 2015/1589,
  - rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2017/749 z 24 lutego 2017 r. zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/755 w odniesieniu do usunięcia Kazachstanu z wykazu państw znajdującym się w załączniku I do tego rozporządzenia, Dz.Urz. UE L 113 z 29 kwietnia 2017 r., s. 11.

## **Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej**

Proponowane przepisy projektu przewidują ograniczenie przywozu towarów z krajów trzecich – Federacji Rosyjskiej oraz Republiki Białorusi.

1. Zasady przywozu towarów spoza UE objęte są wspólną polityką handlową, która – zgodnie z art. 3 ust. 1 lit. e TFUE – jest dziedziną należącą do wyłącznej kompetencji UE. Zasady przywozu produktów oraz wprowadzania ewentualnych ograniczeń w tym zakresie zostały określone w rozporządzeniach UE.

Zgodnie z rozporządzeniem (UE) 2015/478 Unia Europejska funkcjonuje zgodnie z zasadą, według której produkty powinny być swobodnie przywożone bez żadnych ograniczeń ilościowych (takich jak kontyngenty), poza przypadkami stosowania środków ochronnych. Rozporządzenie nie dotyczy produktów włókienniczych podlegających szczególnym regułom przywozu zgodnie z rozporządzeniem (UE) 2015/936 oraz nie obejmuje państw wskazanych w rozporządzeniu (UE) 2015/755 (m.in. Republiki Białorusi). W rozporządzeniu (UE) 2015/478 ustanowiono wspólne reguły przywozu produktów z krajów trzecich do UE oraz procedurę unijnych postępowań wyjaśniających przed zastosowaniem środków ochronnych i procedurę nadzorowania produktów mogących spowodować poważną szkodę dla producentów z UE. Zgodnie z art. 15 tego rozporządzenia, w przypadku gdy dany produkt jest przywożony do Unii w znacznie zwiększonych ilościach lub na warunkach, które powodują lub mogą spowodować poważną szkodę dla producentów unijnych, Komisja może w celu zabezpieczenia interesów Unii, stanowiąc na wniosek państwa członkowskiego lub z własnej inicjatywy, wprowadzić środki ochronne. Państwa członkowskie nie mają kompetencji wprowadzania ograniczeń w przywozie.

Rozporządzenie (UE) 2015/755 określa wspólne zasady stosowania środków ochronnych w stosunku do przywozu z niektórych krajów spoza UE, w tym Republiki Białorusi, który może powodować poważne szkody lub groźbę poważnych szkód dla producentów unijnych, oraz zasady dotyczące nadzoru nad takim przywozem. Zgodnie z art. 1 ust. 2 tego rozporządzenia przywóz do Unii produktów, o których mowa w ust. 1, odbywa się swobodnie i w związku z tym nie podlega żadnym ograniczeniom ilościowym, bez uszczerbku dla środków ochronnych, które mogą być podjęte na podstawie tego rozporządzenia. Artykuł 13 rozporządzenia (UE) 2015/755 określa reguły wprowadzenia środków ochronnych. Zgodnie z tym przepisem, w przypadku gdy przywóz danego produktu do Unii tak znacząco się zwiększył lub odbywa się na takich warunkach, że powoduje lub może spowodować poważne szkody dla unijnych producentów podobnych lub bezpośrednio konkurencyjnych produktów, Komisja, w celu ochrony interesów Unii, na wniosek państwa członkowskiego lub z własnej inicjatywy, może zmienić reguły przywozu danego produktu przez uzależnienie wprowadzenia danego produktu do swobodnego obrotu od przedstawienia zezwolenia na przywóz, którego przyznanie podlega przepisom oraz ograniczeniom ustanowionym przez Komisję. Państwom członkowskim nie przysługuje kompetencja wprowadzania ograniczeń w przywozie towarów.

Zgodnie z art. 2 rozporządzenia (UE) 2015/936 przywóz do Unii wyrobów nim objętych, pochodzących z państw trzecich (z wyłączeniem Koreańskiej Republiki Ludowo-Demokratycznej), jest swobodny i nie jest poddany jakimkolwiek ograniczeniom ilościowym. Ograniczenia (środki ochronne) mogą być wprowadzone wyłącznie na podstawie reguł określonych w tym rozporządzeniu. Państwo członkowskie nie ma kompetencji wprowadzenia ograniczeń przywozu wyrobów objętych rozporządzeniem.

Odnosząc się do traktatowych reguł wspólnej polityki handlowej oraz wskazanych rozporządzeń unijnych wydanych na podstawie art. 207 ust. 2 TFUE, należy uznać, że proponowane w projekcie środki ograniczające przywóz towarów nie mieszczą się w granicach wyznaczonych rozporządzeniami UE. Wprowadzenie ograniczeń poza reżimem wspólnej polityki handlowej wyznaczonej regulacjami prawa UE jest niezgodne z tym prawem.

2. Przepis art. 8 w związku z art. 1 pkt 4 projektu zakłada wprowadzenie systemu udzielania pomocy publicznej, gdyby Federacja Rosyjska i Republika Białoruska wprowadziły ograniczenia transportowe dla firm transportowych zarejestrowanych w Polsce.

Zgodnie z art. 107 TFUE pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji przez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Przepis ten określa rodzaje pomocy zgodnej z rynkiem wewnętrznym

(są to ściśle określone wyjątki) oraz rodzaje pomocy, które mogą zostać uznane przez Komisję Europejską za zgodną z rynkiem wewnętrznym. Według orzecznictwa Trybunału pomoc udzielona przez państwo członkowskie przedsiębiorcy jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym, jeżeli spełnia cztery przesłanki: 1) pomoc została udzielona przez państwo członkowskie lub przy użyciu jego zasobów, 2) pomoc stanowi dla przedsiębiorstwa korzyść, 3) pomoc ma charakter selektywny, 4) pomoc grozi zakłóceniem lub zakłóca konkurencję oraz wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Przesłanki te muszą być spełnione kumulatywnie<sup>2</sup>. Zgodnie z art. 108 ust. 3 TFUE Komisja Europejska jest informowana, w czasie odpowiednim do przedstawienia swoich uwag, o wszelkich planach przyznania lub zmiany pomocy. Jeżeli uzna, że plan nie jest zgodny z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107 TFUE, wszczynają bezwzględnie procedurę wyjaśniającą<sup>3</sup>. Państwo członkowskie nie może wprowadzić w życie projektowanych środków, dopóki procedura ta nie doprowadzi do wydania decyzji końcowej w trybie rozporządzenia (UE) 2015/1589. Rozporządzenie to stanowi, że zainteresowane państwo członkowskie zgłasza Komisji w odpowiednim czasie wszelkie plany przyznania nowej pomocy (art. 2 ust. 1). Nową pomocą jest każda pomoc, czyli programy pomocowe i pomoc indywidualna, która nie jest pomocą istniejącą, włącznie ze zmianami istniejącej pomocy (art. 1 lit. c rozporządzenia 2015/1589). Programem pomocowym jest każde działanie, na którego podstawie, bez potrzeby dalszych środków wdrażających, można dokonać wypłat pomocy indywidualnej na rzecz przedsiębiorstw określonych w akcie w sposób ogólny i abstrakcyjny, oraz każde działanie, na którego podstawie pomoc, która nie jest związana z konkretnym projektem, może zostać przyznana jednemu lub kilku przedsiębiorstwom na czas nieokreślony lub w nieokreślonej kwocie (art. 1 lit. d rozporządzenia (UE) 2015/1589).

Przepis art. 8 projektu ma stanowić podstawę do wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia określającego „zakres pomocy dla firm transportowych, które utraciły przychody w związku z zaprzestaniem przewozów do Federacji Rosyjskiej i Republiki Białorusi”. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne. Niezależnie od zastrzeżeń dotyczących prawidłowości proponowanego umocowania do wydania aktu wykonawczego – w związku z brakiem jego szczegółowości oraz brakiem wytycznych – rozporządzenie będzie środkiem wykonawczym i będzie

<sup>2</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 24 lipca 2003 r. w sprawie *Altmark*, sygn. akt C-280/00, EU:C:2003:415; wyrok Sądu Pierwszej Instancji z 22 lutego 2006 r. w sprawie *EURL Le Levant 001 i in. vs. Komisja*, sygn. akt T-34/02, EU:T:2006:59.

<sup>3</sup> Procedura wyjaśniająca jest uregulowana w art. 108 ust. 2 TFUE.

stanowiło program pomocy w rozumieniu rozporządzenia (UE) 2015/1589 oraz będzie podlegało notyfikacji w trybie tego rozporządzenia.

Regulacja projektu, zawarta w art. 1 ust. 4 oraz art. 8 projektu, dotycząca pomocy dla firm transportowych jest ogólna i warunkowa, co nie pozwala ocenić jej zgodności z zasadami pomocy państwa określonymi w art. 107 i 108 TFUE. Ewentualne wprowadzane przepisy określające zasady udzielania pomocy lub program pomocy będą podlegały ocenie z punktu widzenia zgodności z tymi zasadami oraz, w stosownym przypadku, notyfikacji Komisji Europejskiej.

Podsumowując, należy zauważyć, że w związku z tym, iż wspólna polityka handlowa jest objęta wyłącznymi kompetencjami Unii Europejskiej (art. 3 ust. 1 lit. e TFUE), ewentualne działania w tej dziedzinie mogą być podejmowane tylko przez Unię, natomiast państwa członkowskie mogą to czynić wyłącznie z upoważnienia Unii lub w celu wykonania aktów Unii (art. 2 ust. 1 TFUE). Jeżeli chodzi o ewentualne środki ograniczające podejmowane na poziomie Unii, to art. 29 Traktatu o Unii Europejskiej przewiduje, że Rada przyjmuje decyzje, które określają podejście Unii do danego problemu o charakterze geograficznym lub przedmiotowym. W takim wypadku państwa członkowskie mają zapewnić zgodność swych polityk krajowych ze stanowiskami Unii. Jeżeli jednak decyzja, przyjęta na podstawie art. 29 Traktatu o Unii Europejskiej, przewiduje zerwanie lub ograniczenie w całości lub w części stosunków gospodarczych i finansowych z jednym lub z większą liczbą państw trzecich, to Rada przyjmuje niezbędne środki w celu wykonania takiej decyzji na poziomie Unii (art. 215 ust. 1 TFUE).

## Wnioski

Przepisy projektu przewidujące ograniczenie wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przewoźników z Federacji Rosyjskiej i Republiki Białorusi są niezgodne z zasadami wspólnej polityki handlowej w zakresie swobodnego przywozu towarów do UE, w szczególności z art. 207 TFUE oraz rozporządzeniami wydanymi na podstawie tego przepisu.

## Bibliografia

### Akty prawne

#### ■ Prawo krajowe

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.  
Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. M.P. 2021, poz. 483.

## ■ Prawo unijne

Traktat o Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana, Dz.Urz. UE C 326 z 26 października 2012 r., s. 1.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana, Dz.Urz. UE C 326 z 26 października 2012 r., s. 47.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2015/478 z 11 marca 2015 r. w sprawie wspólnych reguł przywozu, Dz.Urz. UE L 83 z 27 marca 2015 r., s. 16.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/755 z 29 kwietnia 2015 r. w sprawie wspólnych reguł przywozu z niektórych państw trzecich, Dz.Urz. UE L 123 z 19 maja 2015 r., s. 33.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2015/936 z 9 czerwca 2015 r. w sprawie wspólnych reguł dotyczących przywozu wyrobów włókienniczych z niektórych państw trzecich nieobjętych umowami dwustronnymi, protokołami, innymi ustaleniami lub innymi szczególnymi normami Wspólnoty dotyczącymi przywozu, Dz.Urz. UE L 160 z 25 maja 2015 r., s. 1, ze zm.

Rozporządzenie Rady (UE) 2015/1589 z 13 lipca 2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE L 248 z 24 września 2015 r., s. 9.

Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2017/749 z 24 lutego 2017 r. zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/755 w odniesieniu do usunięcia Kazachstanu z wykazu państw znajdującym się w załączniku I do tego rozporządzenia, Dz.Urz. UE L 113 z 29 kwietnia 2017 r., s. 11.

## Orzecznictwo

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z 24 lipca 2003 r. w sprawie *Altmark*, sygn. akt C-280/00.

Wyrok Sądu Pierwszej Instancji z 22 lutego 2006 r. w sprawie *EURL Le Levant 001 i in. vs. Komisja*, sygn. akt T-34/02.

## Inne

*Poselski projekt ustawy o ograniczeniu przewozu towarów przez przewoźników zarejestrowanych na terenie Federacji Rosyjskiej lub Republiki Białorusi*, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/Projekty/9-020-870-2022/\\$file/9-020-870-2022.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/Projekty/9-020-870-2022/$file/9-020-870-2022.pdf).