

Michał Kwiatkowski

Ochrona przed przywozem towarów po cenach dumpingowych na terytorium Polski

Studenckie Zeszyty Naukowe 9/12, 35-41

2006

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Ochrona przed przywozem towarów po cenach dumpingowych na terytorium Polski

Wstęp

Chcąc przybliżyć się do kwestii ochrony gospodarki przed przywozem towarów po cenach dumpingowych należałoby zdefiniować samo pojęcie **dumpingu**: „Jest to sprzedaż towarów na rynkach zagranicznych po cenach niższych od cen krajowych, nawet poniżej kosztów produkcji, w celu zachwiania pozycji obcej konkurencji”¹. W przypadku wyrządzenia szkody rodzimym producentom towarów dumping jest istotnym elementem naruszającym zasady wolnego handlu opartego na konkurencyjności. Państwa chcąc chronić swoją gospodarkę przed tym procederem mogą stosować pewne środki i procedury antydumpingowe, w szczególności cła. Skutkiem takiego postępowania² jest ograniczanie produkcji w kraju będącym importerskim na skutek napływu tańszych produktów z zewnątrz, natomiast wyjątkowo niska cena eksportera jest utrzymywana przez konsumentów krajowych, którzy dopłacają do towaru poprzez uiszczenie wyższych cen. W przypadku agresywnej polityki dumpingowej i w konsekwencji – marginalizacji konkurencji w obcym państwie, eksporter może podwyższyć ceny do wyższego poziomu niż poprzednio. Sam dumping jest pojęciem dość szerokim, występuje również w pewnej odmianie walutowej polegającej na zaniżaniu kursu walutowego w stosunku do obcych walut, czego konsekwencją jest zwiększenie atrakcyjności własnych produktów na międzynarodowym rynku. Towary eksportowane, których cena jest wyrażona w obcej walucie obniża się, natomiast importowane drożeją co finalnie poprawia bilans handlowy.

¹ W. Kopaliniński, Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych, Warszawa 1994, s. 132.

² W celu uniknięcia zbyt wielu językowych powtórzeń i zbitek słownych pojęcie „postępowanie antydumpingowe” będzie określane mianem „postępowania”, a „cło antydumpingowe” – mianem „cła”. W przypadkach, gdy zaimplikowane konstrukcje będą mogły nasuwać wątpliwości interpretacyjne zastosuję pełne formy.

Na gruncie polskiego ustawodawstwa materii dumpingu i procedur z nim związanych dotyczyła ustawa z dnia 11 grudnia 1997 r. o ochronie przed przywozem na polski obszar celny towarów po cenach dumpingowych zastąpiona przez ustawę z dnia 24 sierpnia 2001 r. o ochronie przed przywozem na polski obszar celny towarów po cenach dumpingowych. Akty wykonawcze do niej to: rozporządzenie ministra gospodarki z dnia 21 listopada 2002 r. w sprawie wniosku o wszczęcie postępowania antydumpingowego (Dz.U. Nr 204, poz. 1724), rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie krajów o gospodarce nierynkowej oraz przypadków, w których poszczególni zagraniczni eksporterzy lub producenci z krajów o gospodarce nierynkowej mogą wystąpić o uznanie ich za podmioty działające na zasadach gospodarki rynkowej. Krajami o gospodarce nierynkowej w świetle rozporządzenia są: Republiki Albanii, Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Chińska Republika Ludowa, Gruzja, Kazachstan, Koreańska Republika Ludowo-Demokratyczna, Kirgizja, Mołdowa, Mongolia, Tadżykistan, Turkmenistan, Ukraina, Uzbekistan i Socjalistyczna Republika Wietnamu.

Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. określa środki antydumpingowe oraz zasady i tryb ich stosowania (art. 1 ust. 1), do postępowania antydumpingowego, z wyjątkiem postępowania dotyczącego złożenia i zwrotu zabezpieczenia oraz zwrotu cła antydumpingowego, nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 1 ust. 3). Podstawowe znaczenie przy inicjacji postępowania ma stwierdzenie czy faktycznie dopuszczono się praktyki dumpingowej. Istotne jest właściwe określenie wartości normalnej oraz ceny eksportowej danego towaru, gdyż są to kluczowe kryteria, na podstawie których oblicza się czy faktycznie doszło do złamania zasad wolnego handlu. Ważne są również inne wartości, jak choćby margines dumpingu oraz powstała szkoda. Niezbędne wydaje się również objaśnienie tych pojęć związanych ze poruszaną kwestią:

1) wartość normalna – ustalana jest z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w ustawie, na podstawie cen sprzedaży towaru podobnego, faktycznie zapłaconych lub należnych w zwykłym obrocie handlowym, gdy jest on przeznaczony do konsumpcji w kraju eksportu (art. 6 ust. 1). Jeżeli jednak zagraniczny eksporter nie produkuje lub nie sprzedaje podobnych towarów w zwykłym obrocie handlowym w swoim kraju, wartość normalną można ustalić na podstawie cen towaru podobnego stosowanych w tym kraju przez innych sprzedawców. W przypadku, gdy towar w ogóle nie jest sprzedawany w zwykłym obrocie handlowym na rynku kraju eksportu lub jest sprzedawany w ilościach niewystarczających lub gdy z powodu szczególnej sytuacji rynkowej sprzedaż nie pozwala na dokonanie właściwego porównania, wartość normalną ustala się na podstawie:

- a) porównywalnej ceny w eksporcie, w zwykłym obrocie handlowym, do kraju trzeciego, pod warunkiem, że cena ta jest reprezentatywna,
- b) kosztów wytwarzania w kraju pochodzenia towaru, powiększonych w rozsądnym zakresie o koszty sprzedaży, koszty ogólnego zarządu i wszelkie inne koszty oraz o kwotę zysku (wartość normalna konstruowana);

2) cena eksportowa – to cena faktycznie zapłacona lub należna za towar przywożony z kraju eksportu na polski obszar celny. W przypadkach, gdy nie ma możliwości ustalenia ceny eksportowej w taki sposób lub gdy stwierdzona zostanie jej niewiarygodność z powodu istnienia szczególnych powiązań pomiędzy zagranicznym eksporterem i krajowym importerem lub stroną trzecią, cenę eksportową ustala się:

- a) na podstawie ceny, po której towar przywożony na polski obszar celny sprzedaje się pierwszemu nabywcy z nim niepowiązanemu,
- b) na innej uzasadnionej podstawie (cena eksportowa konstruowana) – w przypadku, gdy towar nie jest sprzedawany nabywcy z nim niepowiązanemu albo nie jest sprzedawany w stanie, w jakim został przywieziony;

3) towar podobny – za taki uważa się towar, który jest jednakowy pod każdym względem lub jeżeli nie jest jednakowy pod każdym względem to mający cechy ściśle odpowiadające towarowi objętemu postępowaniem antydumpingowym. Natomiast jeżeli w kraju będącym eksporterem nie produkuje się towaru podobnego lub nie można ustalić dla niego porównywalnej ceny, to wartość normalną tego towaru można ustalić na podstawie porównywalnej ceny zapłaconej lub należnej w zwykłym obrocie handlowym za ten towar przeznaczony do konsumpcji w kraju pochodzenia (art. 6 ust. 2);

4) margines dumpingu – tym mianem określa się różnicę pomiędzy wartością normalną towaru, a ceną eksportową. Jest to kwota o jaką cena eksportowa jest niższa od wartości normalnej.

Określenie powstałej szkody jest niezbędnym elementem dla zastosowania kroków antydumpingowych. Jej wartość ustala się na podstawie: wielkości przywozu na obszar celny towarów po cenach dumpingowych oraz jego wpływu na poziom cen towarów podobnych na rynku krajowym oraz wpływu tego przywozu na przemysł krajowy (art. 17).

Inicjacja i przebieg postępowania antydumpingowego

Organem, który inicjuje postępowanie jest minister właściwy do spraw gospodarki, dokonuje tego na wniosek zainteresowanych podmiotów (osoby fizyczne, prawne czy jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej) po spełnieniu pewnych warunków formalnych lub z urzędu – gdy zachodzą szczególne okoliczności, a posiadane dane i informacje wskazują na znaczne prawdopodobieństwo występo-

wania dumpingu, szkody i związku przyczynowego między nimi. Minister właściwy do spraw gospodarki wszczyna postępowanie w drodze postanowienia publikowanego w „Monitorze Polskim”. Po jego wszczęciu przeprowadza on badania, a jego wstępne wyniki ogłasza w formie postanowienia o **ustaleniach wstępnych**, które mogą być związane z wprowadzeniem tymczasowego cła. Takich ustaleń dokonuje się nie wcześniej niż na 2 miesiące i nie później niż na 6 miesięcy od dnia wszczęcia postępowania antydumpingowego (art. 32 ust. 1). Wstępne ustalenia po publikacji w dzienniku promulgacyjnym doręcza stronom, które zgłosiły swój udział w postępowaniu. Przysługuje im prawo zgłoszenia na piśmie zastrzeżeń w terminie 15 dni od dnia doręczenia postanowienia – zastrzeżenie powinno zawierać uzasadnienie wraz z danymi i informacjami na jego poparcie. Strony w toku postępowania mogą składać wyjaśnienia, zgłaszać wnioski oraz dostarczać dowody na ich poparcie. Przysługuje im, na pisemny wniosek, prawo przeglądania akt sprawy, z wyłączeniem dokumentów zawierających informacje niejawne oraz materiałów objętych tajemnicą służbową. W toku postępowania może być też zorganizowane (na wniosek strony) posiedzenie wyjaśniające, na którym strony mogą przedstawiać informacje, wyjaśnienia oraz opinie, w szczególności dotyczące wstępnych ustaleń. W przypadku, gdy w wyniku wstępnych ustaleń postępowania jest możliwe stwierdzenie, że miał miejsce przywóz po cenach dumpingowych wyrządzający szkodę – minister gospodarki, po zasięgnięciu opinii Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, może wydać decyzję, publikowaną w „Monitorze Polskim” ustanawiającą na okres do 6 miesięcy (a w wyjątkowych sytuacjach na okres 9 miesięcy) tymczasowe cła antydumpingowe.³

Nie później niż w terminie 6 miesięcy od dnia przyjęcia wstępnych ustaleń, minister właściwy do spraw gospodarki, w drodze postanowienia, dokonuje **ostatecznych ustaleń** co do występowania dumpingu, szkody oraz związku przyczynowego pomiędzy nimi. Ostateczne ustalenia publikuje się w „Monitorze Polskim” i doręcza się stronom, które zgłosiły swój udział w postępowaniu. Na postanowienie o ustaleniach ostatecznych przysługuje stronie skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego w przypadku jego niezgodności z ustawą. Całe postępowanie antydumpingowe powinno być zakończone w terminie 12 miesięcy od dnia jego wszczęcia, ale w szczególnych przypadkach termin ten może być przedłużony do 18 miesięcy (art. 47).

Hipotetyczne scenariusze zakończenia postępowania antydumpingowego:

³ M. Zdyb, Prawo działalności gospodarczej. Komentarz do ustawy z 19 listopada 1999 r., Zakamycze 2000, s. 920.

1. Brakiem ustanowienia środka antydumpingowego:
 - w stosunku do kraju, z którego przywóz na polski obszar celny uznano, na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego za nieznaczny,
 - gdy na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego nie stwierdzono, że ma miejsce przywóz na polski obszar celny towaru po cenach dumpingowych, który wyrządza szkodę przemysłowi krajowemu,
 - jeżeli margines dumpingu jest mniejszy niż 2% ceny eksportowej,
 - jeżeli wymaga tego interes publiczny,
 - ustanowieniem zobowiązania cenowego.
2. Przez umorzenie (w drodze decyzji), gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe.
3. Nałożeniem ostatecznego cła antydumpingowego.

Wszystkie cła są wprowadzane w drodze rozporządzeń wydawanych przez ministra właściwego do spraw gospodarki, publikowanych w „Dzienniku Ustaw”. Artykuł 67 stanowi iż: cła antydumpingowe stosuje się tak długo i w takim zakresie, jak to jest niezbędne dla przeciwdziałania wyrządzającemu szkodę przywozowi na polski obszar celny towarów po cenach dumpingowych, nie dłużej jednak niż przez 5 lat od dnia ich ustanowienia, z zastrzeżeniem ust. 2. Okres stosowania może być przedłużony, jeżeli minister właściwy do spraw gospodarki, po przeprowadzeniu postępowania przeglądowego, stwierdzi, że zaprzestanie stosowania ustanowionych środków doprowadzi do utrzymania bądź ponownego powstania szkody. Decyzja o ustanowieniu ceł podlega także, wraz z uzasadnieniem, notyfikacji w Komitecie Środków Antydumpingowych Światowej Organizacji Handlu. Zagraniczny eksporter po wszczęciu postępowania, a przed jego zakończeniem może wystąpić z tzw. **zobowiązaniem cenowym**. Polega ono na zobowiązaniu się przez niego do zmiany cen lub ewentualnie zaprzestania przywozu towarów po cenach dumpingowych.

Należy wyróżnić **postępowanie w sprawie obejścia ceł antydumpingowych**, które w części wzorowane jest na przepisach dotyczących postępowania stricte antydumpingowego. Jeżeli dojdzie do stwierdzenia obejścia ustanowionych barier to minister gospodarki nakłada na te towary ostateczne cła. Obejście ceł – w świetle ustawy oznacza zmianę struktury przywozu, niemającą uzasadnionych podstaw ekonomicznych, poza unikaniem nałożonych ceł. W takim stanie rzeczy (w ściśle określonych sytuacjach) za mającą na celu obejście ceł może być uznana działalność montażowa prowadzona w Polsce lub w kraju trzecim.

Postępowanie przeglądowe polega na poddaniu oglądowi dotychczasowych rezultatów stosowania ustanowionych ceł antydumpingowych w celu ustalenia, czy zaprzestanie ich stosowania będzie zasadne.

Może być ono wszczęte z urzędu lub na wniosek złożony w imieniu przemysłu krajowego, nie później niż 3 miesiące przed końcem pięcioletniego okresu.

Postępowanie weryfikacyjne, które minister gospodarki może wszcząć z urzędu w każdym czasie, a po upływie roku od ustanowienia ostatecznych ceł importowych – także na wniosek zainteresowanych podmiotów. Przeprowadza się je w celu ustalenia, czy stosowane dotychczas cła antydumpingowe przynoszą zamierzone efekty w usuwaniu szkody poprzednio ustalonej⁴.

Postępowanie rewizyjne jest stosowane, przy uwzględnieniu prawem przewidzianych rygorów, do ustalenia indywidualnych marginesów dumpingu dla nowych, zagranicznych eksporterów z kraju eksportu towaru objętego pierwotnym postępowaniem antydumpingowym, jeżeli eksporterzy ci nie byli dostawcami danego towaru w badanym okresie.

Zakończenie

Chcąc podjąć się zadania określenia zasadności stosowania środków antydumpingowych należy w sposób pozytywny określić tą formę ochrony wewnętrznego porządku gospodarczego. Niekontrolowany napływ towarów z zagranicy w nadmiernych ilościach po zaniżonych cenach mógłby wywołać negatywne skutki dla rodzimych producentów. Pewne reminiscencje takiej sytuacji stwarzałyby niebezpieczeństwo szczególnie dla sektorów gospodarki bardzo mocno ze sobą powiązanych. W chwili osłabienia bądź ostatecznie, upadku producenta wewnętrznego mogłoby to wywoływać poważne zagrożenie również dla innych zakładów z nim współpracujących. Zależność ta ma charakter łańcuchowy. Co więcej takie działania w momencie stagnacji czy recesji przemysłowej lub ewentualnie prób wychodzenia na drogę wzrostu gospodarczego mogłoby być wyjątkowo niekorzystnym zjawiskiem. Należy stwierdzić, iż cła antydumpingowe jako zasadniczy środek ochrony rynku wewnętrznego przed przywozem towarów po zaniżonych cenach są stosunkowo nową konstrukcją, która była wykorzystywana raczej sporadycznie do tej pory. Jako przykład stosowania tej procedury można oprzeć się na stosunkach na linii Polski i Unii Europejskiej, w których miało miejsce kilka postępowań wszczętych przez Unię, w związku ze sprzedażą polskich produktów na rynkach Unii (np. palet drewnianych i cynku). Polska dotychczas nie stosowała procedur antydumpingowych wobec producentów z Unii Europejskiej. Jedynie raz zastoso-

⁴ *Ibidem*, s. 921.

wano ostateczne cła antydumpingowe przed przywozem na nasz obszar celny kauczuku syntetycznego pochodzącego z Federacji Rosyjskiej i Republiki Czeskiej na mocy rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej (Dz.U. z 8 maja 2003 r.) Postępowanie antydumpingowe i wszelkie sankcje jakie mogą być zastosowane przeciwko nieuczciwym eksporterom pełnią rolę pewnego straszaka będącego jednak w ciągłej gotowości.

Literatura:

- Kaliszuk E., Postępowanie antydumpingowe wobec polskich eksporterów w latach 1980–1990, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 1991
Kopaliński W., Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych, Warszawa 1994
Zdyb M., Prawo działalności gospodarczej. Komentarz do ustawy z 19 listopada 1999 r., Zakamycze 2000
Zdyb M., Publiczne prawo gospodarcze, Kraków – Lublin 1997