

**Aleksander Cieśliński**

Uniwersytet Wrocławski

aleksander.cieslinski@uwr.edu.pl

## Harmonizacja prawa ukraińskiego z systemem rynku wewnętrznego UE na podstawie układu stowarzyszeniowego

Summary

### Harmonization of the Ukrainian law with the system of the EU internal market based on association agreement

This article is part of a bigger paper that was published in the previous volume and the current one. Its purpose is to analyze the current situation of Ukraine after entering into force of the association agreement. The idea of its author is to juxtapose the legal system of EU single internal market and its rules with the set of obligations regarding introduction of free movement of goods, persons, services and capital in the coming years stemming from this agreement. The reason to concentrate on this particular part of EU-Ukraine relations is the fundamental meaning of the above rules both for the modernization and future development of Ukraine and its future capability to apply for real membership. In order to evaluate this, the first article analyzed the legal construction of the association agreement itself. The second one is concerned with the convergence between the regulatory frameworks of Ukraine and the EU seen as a way to its integration into the European economic legal space.

**Keywords:** association agreement, Ukraine-EU, single internal market, harmonization

## Резюме

**Гармонізація українського законодавства з системою внутрішнього ринку ЄС на основі договору про асоціацію**

Метою даної статті є аналіз процесів гармонізації у сфері законодавства внутрішнього ринку, які повинні бути зреалізовані у українській нормативній системі на основі договору про асоціацію, який створює глибоку і всеосяжну зону вільної торгівлі. Він визначає принципи глибокої економічної інтеграції, а також регуляційної конвергенції у широкому розумінні, яка здається бути ключовою для модернізації і розвитку цієї держави, а також забезпечення їй гідного майбутнього. Звідси підпорядкування України законодавству ЄС, практично повністю у сфері економічного членства, яке виникає з політики і дій ЄС, які є пріоритетними. Слід пам'ятати, що це буде стосуватися як положень, які були чинні в процесі переговорів над договором, так і тих, які виникли пізніше, що має забезпечити своєрідне наслідування розвитку, який буде елементом ЄС. З очевидних причин на жаль, незалежно від того наскільки серйозне фінансове і адміністративне навантаження це може породжувати, воно не супроводжується можливістю впливу України на форму цього законодавства.

Крім аналізу загальних викликів, які можуть бути пов'язані з цим процесом, у статті представлена спроба аналізу принципів пристосування у конкретних сферах, починаючи від товарообороту в рамках Європейського Союзу, так і по відношенню до торгівлі з третіми державами. У цій сфері зобов'язання охоплюють величезну кількість матеріалу у сфері технічних вимог, вимог, які стосуються техніки безпеки і охорони навколишнього середовища, особливо по відношенню до споживчих товарів. Беручи до уваги рівень складності, а також необхідні структурні зміни винятковим викликом може виявитись необхідність достосування законодавства пов'язаного з державними закупівлями і системою нарахування ПДВ. Уже в цьому контексті можна згадати питання пов'язані з захистом конкуренції, а також інтелектуальної власності, хоча вони і виходять за межі сфери торгівлі товарами.

Наступною проаналізованою областю є свобода міграції людей, де виступає необхідність врахування соціальних стандартів у сфері трудового законодавства, добробуту політики працевлаштування ЄС, а також можливості участі у системі координування суспільного забезпечення. Беручи до уваги хоча б польський досвід можна припустити, що складності будуть виступати при впровадженні системи визнання професійних кваліфікацій. У свою чергу з точки зору суспільних проблем найбільшим викликом може бути впровадження в українській системі принципів, які будуть гарантувати рівні шанси на ринку праці, відповідно до антидискримінаційних принципів ЄС.

Натомість беручи до уваги рівень незрілості українського ринку, а також недопрацювання у юридично-інституціональній сфері слід звернути увагу на величезну кількість зобов'язань у широкому сенсі господарській діяльності — хоча б у сфері законодавства пов'язаного з функціонування корпорацій, а також малих і середніх підприємств чи відмивання грошей. По відношенню до сектора послуг це передусім стосується фінансових послуг, інформаційного суспільства, а також частини яка від-

носитись до транспортних послуг, де перетинаються водночас технічні і соціальні проблеми. Однак, слід звернути увагу також на специфіку енергетичного сектора, разом з сектором атомної енергетики, який є надзвичайно важливим для української економіки.

Справді, у кожній з обговорюваних сфер часто виникає необхідність створення цілком нової української юридичної системи. Це звичайно повинно слугувати доступу до ринку цієї країни суб'єктів з ЄС, відкриваючи національну економіку для зовнішньої конкуренції і співпраці. Проте одночасно йде мова про правові розв'язання, які повсякденно є обов'язковими для дотримання усіма учасниками товарообороту, також це стосується чисто внутрішньодержавного обороту, забезпечуючи реальну модернізацію України і перетворюючи її у сучасну, європейську країну.

**Ключові слова:** договір про асоціацію, Україна-ЄС, Єдиний внутрішній ринок, гармонізація

## A. Założenia ogólne

Przedmiotem niniejszych rozważań stanowiących kontynuację analizy relacji Ukrainy z Unią Europejską w szczególnie istotnym zakresie funkcjonowania rynku wewnętrznego są procesy dostosowania prawa. Jak wiadomo, ich podstawą jest układ o stowarzyszeniu między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą, z drugiej strony, który ustanawia tzw. pogłębioną strefę wolnego handlu<sup>1</sup>. Określa on zasady zaawansowanej integracji gospodarczej oraz właśnie szerzej rozumianej konwergencji regulacyjnej, która wydaje się kluczowa w modernizacji i rozwoju tego państwa oraz zapewnieniu mu godnej przyszłości. Znalazło to odzwierciedlenie w celach układu określonych w art. 1 ust. 2d, który przewiduje nie tylko ogólne „stworzenie warunków dla wzmożonych stosunków gospodarczych i handlowych w ramach dążenia do stopniowej integracji Ukrainy z rynkiem wewnętrznym UE, w tym poprzez stworzenie pogłębionej i kompleksowej strefy wolnego handlu zgodnie z Tytułem IV niniejszego Układu”. Przewidziano bowiem również „wspieranie wysiłków Ukrainy mających na celu przejście do funkcjonującej gospodarki rynkowej między innymi poprzez stopniowe zbliżenie jej prawodawstwa do prawodawstwa Unii”.

Odwołując się więc do idei konwergencji regulacyjnej czy też właściwie integracji Ukrainy z unijną przestrzenią prawną, warto w niniejszym artykule uwypuklić funkcję zasad nakładających na to państwo ciężar dostosowania do szeroko rozumianego unijnego *acquis* i polityk. Znalazło to zresztą odzwierciedlenie zarówno na poziomie bardzo konkretnych zobowiązań, jak i ogólnych założeń, wyrażonych nie tylko we wspomnianym art. 1, lecz również w samej preambule:

<sup>1</sup> Układ o stowarzyszeniu między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą, z drugiej strony, Dz.U. L 161 z 29 maja 2014, s. 3–2137.

PRAGNĄC osiągnąć integrację gospodarczą, między innymi poprzez pogłębioną i kompleksową strefę wolnego handlu (DCFTA) jako integralną część niniejszego Układu, zgodnie z prawami i zobowiązaniami wynikającymi z członkostwa Stron w Światowej Organizacji Handlu (WTO), a także poprzez szeroko zakrojone zbliżenie przepisów [...]

Natomiast art. 474 zatytułowany *Stopniowe zbliżenie przepisów* obejmuje tym zobowiązaniem cały zakres uregulowany tytułami IV–VI poświęconymi integracji ekonomicznej oraz obszar wszystkich dziedzin objętych współpracą gospodarczą i sektorową:

Zgodnie z celami niniejszego Układu określonymi w art. 1 Ukraina dokonuje stopniowego zbliżenia swojego prawodawstwa do prawa UE zgodnie z załącznikami I do XLIV do niniejszego Układu w oparciu o zobowiązania określone w tytułach IV, V i VI niniejszego Układu oraz zgodnie z postanowieniami zawartymi w tych załącznikach.

Należy jednak pamiętać, że to właśnie postanowienia dotyczące handlu, które najbardziej odzwierciedlają realizację idei zbliżonej do rynku wewnętrznego UE odgrywają szczególną rolę. Dlatego wspomniany artykuł dodaje, iż „pozostaje bez uszczerbku dla szczególnych zasad i zobowiązań w zakresie zbliżenia przepisów w ramach tytułu IV (Handel i zagadnienia związane z handlem) niniejszego Układu”. Rzeczywiście w tym obszarze bowiem umowa zawiera bardzo rozbudowane i konkretniejsze postanowienia określające zarówno przedmiot, jak i sposób dostosowywania swojego prawodawstwa przez Ukrainę, co ma zagwarantować realizację dostosowania prawa ukraińskiego w tych najbardziej kluczowych obszarach. Godnym tego przykładem jest art. 56 dotyczący zbliżenia przepisów technicznych, norm i oceny zgodności, który zostanie jeszcze przywołany poniżej.

Poddanie Ukrainy unijnemu prawu, właściwie w całym ekonomicznym zakresie członkostwa wynikającego z polityk i działań UE zostało więc przez Unię potraktowane priorytetowo. Należy pamiętać, że będzie to dotyczyć przez kolejne lata zarówno przepisów obowiązujących w trakcie negocjacji nad umową, jak i powstających później. Takie „eksternalizowanie” obowiązków pełnego członkostwa ma oczywiście w zamyśle projektodawców układu zapewnić zarówno powodzenie założonej transformacji modernizacyjnej państwa i gospodarki ukraińskiej oraz swoiste podążanie za rozwojem, któremu podlegać będzie sama Unia. Jednakże trudno nie przypomnieć, że nakazowi respektowania *acquis*, które implikuje bardzo poważne obciążenie państwa zarówno na poziomie administracyjnym, jak i finansowym, nie towarzyszy oczywiście możliwość wpływania Ukrainy na kształt lub partycypacji w instytucjach odpowiadających za to prawodawstwo<sup>2</sup>.

Natomiast owe niezbędne do poniesienia koszty, także polityczne, znacznie wyprzedzą niewątpliwie ewentualne korzyści, nawet przy zachowaniu wspomnianej asymetrii przywilejów. Należy uświadomić sobie, jak gigantycznego wysiłku insty-

<sup>2</sup> Zob. J. Steiner, L. Woods, Ch. Twigg-Flesner, *Textbook on EC Law*, Oxford 2003, s. 15–16; P. Craig, G. de Burca, *EU law. Text, Cases and Materials*, Oxford 2008, s. 30.

tucjonalno-prawnego oczekuje się po stronie struktur państwa ukraińskiego oraz społeczeństwa i środowisk biznesowych — znacznie większego niż ten, któremu w latach 90. podlegała Polska. Z jednej strony bowiem prawo wspólnotowe było mniej zaawansowane, a z drugiej obowiązki wynikające z ówczesnego Układu Europejskiego bardzo ogólne i o wiele skromniejsze niż obecne. Może być to bardzo trudne do realizacji, zważywszy, że nie chodzi jedynie o samą harmonizację prawa, lecz także o wypracowanie kompatybilnych z unijnymi procedur działania i wiarygodnych instytucji zdolnych do praktycznego wdrażania *acquis* oraz bieżącej współpracy ze swoimi unijnymi odpowiednikami.

W tym kontekście warto wrócić do wspomnianego już art. 56 dotyczącego zbliżenia przepisów technicznych, norm i oceny zgodności. Mówi on właśnie o niezbędnych działaniach Ukrainy służących stopniowemu osiągnięciu zgodności z nimi i systemem nadzoru rynku UE oraz o zobowiązaniu do przestrzegania zasad i praktyk określonych w odpowiednich decyzjach i rozporządzeniach UE. W tym celu ma ono, zgodnie z harmonogramem z jednego z załączników do układu, nie tylko włączyć dorobek prawny UE do swojego prawodawstwa. Pojawia się bowiem obowiązek dokonania niezbędnych reform instytucjonalnych oraz zapewnienia istnienia skutecznego i przejrzystego systemu administracji do jego stosowania, co ma stanowić przedmiot rokrocznych sprawozdań dla strony unijnej. Dodatkowo Ukraina ma zapewnić pełne uczestnictwo swoich odnośnych organów krajowych w europejskich i międzynarodowych organizacjach zajmujących się normalizacją, metrologią prawną i podstawową oraz oceną zgodności, w tym akredytacją. Ponadto została zobowiązana do powstrzymywania się od dokonywania zmian w swoim prawodawstwie w tym zakresie, również wymienionym w załączniku — innych niż dostosowawczych, każdorazowo informując o nich UE. Powinna wreszcie stopniowo dokonywać transpozycji także norm technicznych — tzw. norm europejskich (EN), wycofując sprzeczne normy krajowe.

Trudno więc dziwić się podnoszonym wątpliwościom, czy zasadne jest rozszerzanie takiego szczególnego zobowiązania na cały obszar unijnego dorobku prawnego<sup>3</sup>. Powyżej wskazana wątpliwość dotyczyła także Polski, ale jednak w tym przypadku konwergencja regulacyjna miała oparcie w dosyć pewnej perspektywie członkostwa. Natomiast jak wiadomo obecnie, Unia nie odpowiedziała sobie jeszcze na pytanie o docelowy status w przypadku Ukrainy, na co cieniem kładzie się zresztą problem Rosji. Jednakże wątpliwości te nie mogą dotyczyć akurat standardów samego rynku wewnętrznego, będących swoistą determinantą i materialnym gwarantem sukcesu jakiegokolwiek integracji. Dlatego odgrywają one w omawianym kontekście rolę pierwszorzędą, a ponadto ich przestrzeganie warunkuje właściwie dostęp do tego rynku, co pozwoli Ukrainie korzystać z dobrodziejstwa swobodnego przepływu czynników produkcji oraz rozwijać swoją gospodarkę<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Zob. K. Wolczuk, *Ukraine and the EU: turning the Association Agreement into a success story*, European Policy Centre, Policy Brief, 23 kwietnia 2014.

<sup>4</sup> O. Sushko et al., *EU-Ukraine Association Agreement: guideline for reforms*, KAS Policy Paper 20, Kyiv 2012.

Starając się uwypuklić najważniejsze wyzwania, jakie rodzić może dostosowanie prawa ukraińskiego do standardów unijnych, zwłaszcza w powyższym zakresie, warto odwoływać się przede wszystkim do polskich doświadczeń sprzed przystąpienia do UE. Są one tym cenniejsze, że zostały dobrze przeanalizowane w literaturze i dokumentach rządowych w ramach swoistych bilansów: zamknięcia okresu harmonizacji przedakcesyjnej oraz otwarcia procesu ostatecznego dostosowania wynikającego już z traktatu akcesyjnego, którego lektura wydaje się bardzo interesująca w omawianym kontekście<sup>5</sup>. Oczywiście nawet w wymiarze czysto ekonomiczno-prawnym nie da się w prosty sposób porównać sytuacji Polski z początku stulecia do obecnego położenia Ukrainy, zważywszy chociażby na gigantyczną pracę dostosowawczą wykonaną nad Wisłą w latach 90., która dopiero jest przed Ukrainą. Ale już przesunięcie punktu startu na rok 1989 czy też nawet datę wejścia w życie całego Układu Europejskiego pokazuje nie tylko nieodległy poziom rozwoju lub też zapóźnień obu państw. Należy przypomnieć, że to właśnie te dwa państwa — ówczesna Polska i współczesna Ukraina — cechowała/cechuje wyjątkowo trudna wyjściowa sytuacja, zwłaszcza gospodarcza, na tle chociażby Republiki Czeskiej czy Chorwacji. Dlatego pewne problemy i wyzwania wydają się odzwierciedlać, choćby w odmiennym kontekście. Jeżeli zarazem po ponad dekadzie obowiązywania „polskiego” układu stowarzyszeniowego nadal pewne problemy pozostawały nierozwiązane przed majem 2004, to najlepiej świadczyć to może o skali wyzwania, jakie musiały rodzić.

## B. Konkretnie obszary dostosowawcze

### a) obrót towarowy

Uwzględniając powyższe założenia, warto przypomnieć, jakim wyzwaniem jest dostosowanie się już do wymogów relatywnie najmniej kontrowersyjnego obszaru wymogów UE, jakim jest swoboda przepływu towarów. Nie chodzi bynajmniej jedynie o sam obrót wewnątrzunijny, lecz także administrowanie handlem z państwami trzecimi, do czego zalicza się chociażby prawo celne. Wymaga ono zwykle zmian zarówno w wymiarze czysto normatywnym, jak i systemowym związanym ze sprawnością struktur oraz walką z korupcją. Natomiast przykład art. 56 układu dowodzi, jak trudny może być proces dostosowawczy, w którym pojawiają się uregulowania o charakterze horyzontalnym dotyczące systemu oceny zgodności, bezpieczeństwa towarów, normalizacji i nadzoru rynku. Generalnie przepływ towarów to setki unijnych aktów prawnych, głównie dyrektyw, określających także wymagania dotyczące wytwarzania i wprowadzania na rynek różnych grup towarowych. Szczególną

<sup>5</sup> W tym zakresie szczególnie cenne wydaje się opracowanie przygotowane przez polski rząd po podpisaniu traktatu akcesyjnego: *Polska w Unii Europejskiej: nasze warunki członkostwa*, Biuro ds. Referendum Europejskiego KPRM, 2003.

rolę w tym zakresie odgrywają również wymogi techniczne, środowiskowe i bezpieczeństwa produktów w zakresie handlu rolnego oraz bezpieczeństwa żywności. Natomiast, jak się okazało w trakcie negocjacji akcesyjnych, Polska miała poważny problem z dostosowaniem się do unijnych standardów obrotu produktami farmaceutycznymi.

Oczywiście stałym wyzwaniem wykraczającym zresztą poza obszar przepływu towarów jest dostosowanie się do zasad zamówień publicznych, którym w Umowie z Ukrainą poświęcono cały rozdział 8. w Tytule IV, a w jego ramach uregulowanie zbliżenia prawodawstwa zajęło aż dwa artykuły 152–153, kładąc duży nacisk już na elementy planowania w tym zakresie. Podobnie traktować należy obszar ochrony konsumentów niepozostający bez wpływu na przepływ zwłaszcza towarów i usług, gdzie pojawiają się normy regulujące ich bezpieczeństwo zdrowotne i ekonomiczne, ale też prawa do informacji i reprezentacji oraz dochodzenia roszczeń. Jeszcze trudniejsze okazać się może dostosowanie systemu ukraińskiego w zakresie podatków, głównie pośrednich, skoro Umowa w art. 353 wskazuje na potrzebę zbliżenia już w zakresie ich struktury, a nie tylko konkretnych regulacji. Jak wiadomo zarazem zwłaszcza unijny system podatku VAT należy do wyjątkowo złożonych, dotycząc równocześnie problemów politycznych, a więc stosowania stawek preferencyjnych oraz kryminalnych związanych z wyłudzeniami chociażby w tzw. transakcjach karuzelowych. Dlatego też w tym zakresie istotne znacznie ma wdrożenie metod współpracy administracyjnej i wzajemnej pomocy w relacjach z władzami państw członkowskich, co okazuje się także niezbędne w odniesieniu do kolejnego problemu podwójnego opodatkowania.

## b) aspekty związane z przepływem osób

W zakresie problematyki przepływu osób podstawowe wyzwanie na etapie przedakcesyjnym nie łączy się zwykle z dostosowaniem standardów związanych z pełnym otwarciem rynku pracy. Jednak nawet w tym zakresie nie można całkowicie wykluczyć w przyszłości problemów związanych z transferami uprawnień dotyczących transgranicznych aspektów ubezpieczeń społecznych oraz leczenia. Z pewnością jednak takim wyzwaniem stanie się w przyszłości doprowadzenie do wzajemnego uznawania kwalifikacji i tytułów zawodowych, co jest właściwie fundamentem jakiegokolwiek wolnego przepływu specjalistów w ramach wielu swobód, a zwłaszcza pracowniczej, przedsiębiorczości czy usług. W tym kontekście warto wspomnieć o bardzo poważnym problemie, z którym Polska musiała zmierzyć się w ramach negocjacji akcesyjnych, a więc uznania dyplomów pielęgniarских i położnych, co wynikało z zupełnie innego, często ograniczonego modelu ich kształcenia, jaki obowiązywał tu pierwotnie. Z pewnością w Ukrainie mogą także znaleźć się takie zawody, których standardy kształcenia nadmiernie odbiegają od unijnych, co może blokować dostęp do rynku wewnętrznego ich przedstawicieli. Na razie zgodnie z art. 432 układu strony jedynie starają się zwiększyć wymianę informacji i wiedzy specjalistycznej, aby zachęcać do bliższej współpracy

w dziedzinie kształcenia i szkolenia zawodowego, mając na uwadze m.in. stworzenie krajowych ram służących poprawie przejrzystości i uznawania kwalifikacji i umiejętności, w miarę możliwości w oparciu o doświadczenia UE.

Uwzględniając zarówno polskie doświadczenia, jak i obecną sytuację Ukrainy — prawną czy gospodarczą, a także socjalną — należy założyć, że jednym z najbardziej problematycznych obszarów dostosowawczych stać się może w przyszłości polityka społeczna i zatrudnienie. Warto o tym wspomnieć, chociaż tylko niektóre jej aspekty wpływają na swobodny przepływ czynników produkcji. W tym kontekście należy bowiem uwzględnić zarówno aktualny stan prawa unijnego, jak i wagę, jaką do idei integracji nie tylko w wymiarze gospodarczym, ale też społecznym, przywiązują instytucje unijne. Mieści się tu bardzo szerokie spektrum zagadnień poczynając od samego prawa pracy, bhp i dialogu społecznego, poprzez problemy zdrowia publicznego, marginalizacji społecznej osób w zaawansowanym wieku i niepełnosprawnych, aż do uznawanych za kontrowersyjne w konserwatywnych społeczeństwach równości szans kobiet i mężczyzn, dyskryminacji ze względu na inne kryteria oraz walki z rasizmem i ksenofobią.

Nie jest więc przypadkiem, że znajdujący się w rozdziale 21 tytułu V dotyczącym współpracy w dziedzinie zatrudnienia, polityki społecznej i równości szans art. 420 bardzo szeroko określa jej cele wymuszające w szczególności reformy rynku pracy. Zaliczono tu m.in. ogólną poprawę jakości życia ludzi oraz promowanie sprawiedliwości i uczciwości społecznej oraz zwiększanie liczby i jakości miejsc pracy oferujących godziwe warunki pracy i ograniczanie skali gospodarki nieformalnej. Przewidziano doskonalenie warunków na rynku pracy łączących elastyczność z bezpieczeństwem, aktywne środki rynku pracy i stymulowanie go oraz efektywność służb zatrudnienia, co ma sprzyjać włączeniu społecznemu i integracji osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji. Następnie pojawia się poprawa poziomu bhp i szerzej ochrony socjalnej, zmniejszenie ubóstwa i zwiększanie spójności społecznej. Oczywiście istotną rolę przypisano dążeniu do równości płci, zapewniania kobietom i mężczyznom równych szans — na rynku pracy, w gospodarce, społeczeństwie i w zakresie procesów decyzyjnych oraz zwalczanie wszelkich rodzajów dyskryminacji, a ponadto zwiększanie potencjału partnerów społecznych i propagowanie dialogu społecznego.

### c) działalność gospodarcza

Nie ulega wątpliwości, że kolejna swoboda — przepływ usług — kumuluje w sobie bardzo różne wyzwania dostosowawcze — zarówno w zakresach wspomnianych już powyżej, a więc np. zamówień publicznych czy VAT, jak i niektórych szczególnych sektorów. W umowie stowarzyszeniowej wiele miejsca poświęcono zwłaszcza wyjątkowo wrażliwym usługom finansowym oraz transportowym, a ponadto pocztowym i kurierskim oraz łączności elektronicznej. Harmonizacja prawa z zakresu usług finansowych, związana także z zasadami funkcjonowania takich uczestników rynku jak banki i nadzór ostrożnościowy nad nimi, dotyka zarazem problematyki swobody przepływu kapitału. W tym kontekście wspomnieć można również o zo-

bowiązaniu do wdrożenia stosownych norm przeciwdziałania praniu pieniędzy wynikającym z art. 20.

Wspominane już transgraniczne świadczenie usług, takich jak np. budowlane, ściśle łączy się ze standardami socjalnymi. Usługi transportu drogowego, kolejowego, lotniczego, morskiego, żeglugi śródlądowej oraz transportu kombinowanego generalnie łączą się z daleko idącą harmonizacją techniczną czy w zakresie bezpieczeństwa, ale akurat w tym zakresie postanowienia układu przewidują bardzo ograniczone zbliżanie prawodawstw. Odwołując się natomiast do obszarów objętych tytułem V sektorowym, należy jeszcze wspomnieć o stopniowym zbliżeniu do prawa i ram regulacyjnych UE oraz instrumentów międzynarodowych w dziedzinie polityki audiowizualnej oraz społeczeństwa informacyjnego i łączności elektronicznej — odpowiednio w rozdziałach 14 i 15.

Wyodrębniając inne obszary wymagające harmonizacji prawa, które mają znaczenie w funkcjonowaniu przedsiębiorstw, warto wspomnieć o standardach z zakresu prawa spółek i rachunkowości. Stąd właśnie na podstawie art. 387 postanowiono, że zważywszy na znaczenie w ustanowieniu w pełni funkcjonującej gospodarki rynkowej i w stymulowaniu handlu istnienia skutecznego zbioru przepisów i praktyk w tym obszarze, strony będą współpracować zgodnie z przepisami UE w zakresie ochrony akcjonariuszy, udziałowców, wierzycieli i innych zainteresowanych. Przewidziano ponadto wprowadzenie odpowiednich międzynarodowych norm na poziomie krajowym oraz stopniowe zbliżenie do prawa UE w dziedzinie rachunkowości i audytu, a także dalszy rozwój polityki ładu korporacyjnego zgodnie z tymi standardami.

Nie można też nie wspomnieć w tym kontekście o wynikającej z sektorowych art. 378–379 współpracy w zakresie polityki w dziedzinie przemysłu i przedsiębiorstw, służącej poprawie warunków prowadzenia działalności gospodarczej dla wszystkich podmiotów, jednak ze szczególnym uwzględnieniem małych i średnich przedsiębiorstw. Ma ona bowiem wpłynąć na ramy administracyjne i regulacyjne zarówno dla przedsiębiorstw ukraińskich, jak i unijnych działających na Ukrainie i w UE. Zważywszy na ograniczony zakres wiążących regulacji unijnych w tym względzie współpraca ta ma się opierać na polityce UE w tej dziedzinie, z uwzględnieniem uznanych na szczeblu międzynarodowym zasad i praktyk, szczególnie sformułowanych w Europejskiej karcie małych przedsiębiorstw.

Natomiast art. 341 przewiduje stopniowe zbliżanie prawa w zakresie zasad funkcjonowania sektora energetycznego, łącznie z energią jądrową, co znajduje szczególne uzasadnienie w znaczeniu tego sektora dla gospodarki ukraińskiej. Uwzględniając zaś nawet polskie doświadczenia z negocjacji akcesyjnych, warto zwrócić uwagę na przyszłe wyzwania związane z tworzeniem wewnętrznego rynku gazu i energii elektrycznej, przejrzystości cen, warunków tranzytu gazu, współdziałania w zakresie rozwoju transeuropejskich sieci energetycznych, utrzymywania obowiązkowych zapasów paliw płynnych, a nawet efektywności energetycznej urządzeń, nie wspominając już o pomocy państwa dla tych sektorów.

#### d) pozostałe

Koncentrując się na obszarach objętych zakresem regulacji tytułu IV, który wydaje się najbardziej powiązany z modelem rynku wewnętrznego, należy wskazać jeszcze na rozbudowane wymogi dostosowawcze w dwóch dziedzinach. Jest to przede wszystkim konkurencja stanowiąca naturalne dopełnienie reguł swobodnego przepływu oraz własność intelektualna.

W tym pierwszym zakresie doszło do interesującego zabiegu regulacyjnego polegającego na dosyć wiernym odzwierciedleniu w rozdziale 10 tytułu IV układu struktury odpowiedniego rozdziału TfUE poświęconego konkurencji, obejmującego art. 101–109, z zachowaniem logiki podziału na dwie sekcje — dotyczących przedsiębiorstw oraz pomocy państwa. To swoiste przeniesienie modelu unijnego na system ukraiński ma także wymiar materialny, co dobrze widać na tle nawiązującego zwłaszcza do art. 101–102 TFUE artykułu 254 układu stowarzyszeniowego. Potwierdzono tam, że antykonkurencyjne praktyki i transakcje mogą zakłócać właściwe funkcjonowanie rynków i ogólnie osłabiać korzyści płynące z liberalizacji handlu. Przewidziano zarazem wprost, iż niezgodne z niniejszym układem w zakresie, w jakim mogą wpływać na handel między Stronami są porozumienia, uzgodnione praktyki oraz decyzje związków przedsiębiorstw, których celem lub skutkiem jest utrudnienie, ograniczenie, zakłócenie lub znaczne zmniejszenie konkurencji na terytorium którejkolwiek ze stron, jak również nadużywanie przez jedno lub większą liczbę przedsiębiorstw pozycji dominującej na terytorium którejkolwiek ze stron.

Umowa w art. 255 precyzuje zarazem nawet standardy stosowania prawa w omawianym zakresie, co ma odbywać się w sposób przejrzysty, terminowy i niedyskryminacyjny, z poszanowaniem zasad rzetelnego postępowania i prawa do obrony. W szczególności wymaga się na przykład, aby zanim właściwy organ nałoży na jakąkolwiek osobę karę lub środek zaradczy z powodu naruszenia prawa konkurencji, przyznał jej, po poinformowaniu o tymczasowych ustaleniach, prawo do bycia wysłuchanym oraz do przedstawienia dowodów w rozsądnym terminie. Dopiero w kolejnym artykule przewidziano listę aktów prawnych, w odniesieniu do których Ukraina ma dokonać zbliżenia swojego prawa konkurencji i praktyk, określając nawet ścisły harmonogram wdrożenia. Jako pierwsze wymienione zostało oczywiście słynne rozporządzenie 1/2003 w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w dzisiejszych art. 101 i 102 TfUE.

Także w zakresie pomocy publicznej art. 262 układu wiernie powieli art. 107 TfUE, stanowiąc że

1. Jakakolwiek pomoc przyznawana przez Ukrainę lub państwo członkowskie Unii Europejskiej z zasobów państwowych, zakłócająca konkurencję lub grożąca jej zakłóceniem przez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z prawidłowym funkcjonowaniem niniejszego Układu w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową pomiędzy Stronami.

2. Następująca pomoc jest jednak zgodna z prawidłowym funkcjonowaniem niniejszego Układu:

a) pomoc o charakterze socjalnym przyznawana indywidualnym konsumentom, pod warunkiem że jest przyznawana bez dyskryminacji związanej z pochodzeniem produktów;

b) pomoc mająca na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi.

Trudno w tym miejscu nie skomentować, że porównując z art. 107 TfUE, należy zauważyć, że powyżej brakuje właściwie tylko tamtejszego punktu c, który w samej Unii uznaje się za anachroniczny, a więc obejmującego pomoc przyznawaną niektórym regionom RFN dotkniętych podziałem Niemiec. Również kolejny ustęp 3. art. 262 układu w czterech pierwszych podpunktach a–d powtarza brzmienie powyższego artykułu. Dodaje jedynie w pkt. e i f pomoc przeznaczoną na realizację celów dopuszczonych m.in. na mocy horyzontalnych rozporządzeń UE w sprawie wyłączeń grupowych oraz na dostosowanie się do obowiązkowych norm ustanowionych w unijnych dyrektywach środowiskowych, dopuszczonych w przeszłości także w polskim przypadku. Można to natomiast uznać za konkretyzujący odpowiednik art. 107 ust. 3e, który przewiduje ogólnie inne kategorie pomocy określone decyzją Rady.

Znaczenie efektywnie funkcjonującego systemu kontroli pomocy publicznej, które zawsze jest przedmiotem wyjątkowej troski instytucji unijnych, spowodowało bezprecedensową właściwie ingerencję w struktury państwa stowarzyszonego. Zgodnie z art. 267 układu Ukraina zobowiązana jest nie tylko do przyjęcia krajowego prawodawstwa w zakresie pomocy państwa, lecz także ustanowienia niezależnego operacyjnie organu, któremu powierza się uprawnienia niezbędne do pełnego stosowania art. 262. Powinien on mieć m.in. uprawnienia do zatwierdzania programów pomocy państwa oraz indywidualnej pomocy w formie dotacji, a także nakazania jej zwrotu w przypadku niezgodności z prawem. Ponadto każda ze stron co roku zgłasza drugiej łączną wysokość, rodzaje i sektorowy podział pomocy państwa, która może wpływać na handel między nimi w sposób odpowiadający szczegółowym wymogom określonym w art. 263.

Również w zakresie własności intelektualnej przyjęty model dostosowawczy wydaje się daleko idący. W świetle art. 157 układu celem ogromnego, liczącego prawie 100 artykułów i bardzo szczegółowego rozdziału 9. tytułu IV układu, nie jest już samo zbliżenie przepisów, lecz praktyczne osiągnięcie odpowiedniego i skutecznego poziomu ochrony oraz egzekwowania praw własności intelektualnej. Natomiast zgodnie z art. 158 strony mają zapewnić odpowiednie i skuteczne wykonanie umów międzynarodowych dotyczących tej dziedziny, w tym Porozumienia w sprawie handlowych aspektów własności intelektualnej (TRIPS). Następnie w poszczególnych dziedzinach, takich jak prawo autorskie i prawa pokrewne układ nie tylko odsyła do innych konwencji, jak np. rzymskiej czy berneńskiej, lecz także samodzielnie precyzuje chociażby czas trwania praw autorskich, ochronę utworów uprzednio niepublikowanych czy dekompilację, bezpośrednio sankcjonując tym samym określony standard na terytorium Ukrainy.

W zakresie znaków towarowych art. 193 przewiduje natomiast, że strona UE i Ukraina ustanawiają system ich rejestracji oraz precyzuje na przykład, jakie znaki nie są rejestrowane. W tych ramach także każda decyzja o odmowie podjęta przez

odpowiedni organ właściwy wymaga należytego uzasadnienia, czego powody przekazuje się w formie pisemnej wnioskodawcy, dając możliwość jej zakwestionowania i odwołania się do sądu. Powinna też istnieć możliwość wniesienia sprzeciwu wobec wniosków o znak towarowy. Natomiast przepisy o patenach w art. 219 stanowią o wprowadzeniu dodatkowego świadectwa ochronnego na produkty lecznicze oraz środki ochrony roślin, chronione patentami.

Ów mechanizm ustanowienia w umowie bezpośrednich standardów dotyczy też problematyki egzekwowania praw własności intelektualnej, czemu poświęcono sporo miejsca. Widać to już w zapoczątkowującym tę sekcję art. 230, który przewiduje obowiązek zapewnienia procedur i środków zaradczych, które muszą być sprawiedliwe i słuszne oraz nie mogą być nadmiernie skomplikowane czy kosztowne bądź pociągać za sobą nieuzasadnionych ograniczeń czasowych lub opóźnień. W dalszej części zapewniono środki cywilne, łącznie z dowodami i środkami ich zabezpieczenia, a nawet wymogami w zakresie kosztów sądowych.

Na zakończenie, nie podważając znaczenia idei dostosowania prawa, warto wyrazić pewną wątpliwość czy sam układ stowarzyszeniowy musiał być aż tak gigantycznym dokumentem, trudnym do samej analizy, jak i tym bardziej praktycznego stosowania. Czy sama Unia nie przekroczyła też pewnych granic rozsądku, nakładając na to wymagające raczej pomocy państwo zbyt ambitnych zadań, których skala może utrudnić osiągnięcie sukcesu, stanowiąc być może dogodną wymówkę dla sceptyków europejskości Ukrainy? Wiąże się to z szerszymi wątpliwościami dotyczącymi pożądanego modelu stosunków Unii z tym państwem przynajmniej na najbliższą dekadę. Czy rzeczywiście nie można było, tak jak w przypadku polskiego stowarzyszenia, zobowiązań w zakresie dostosowania prawa i transformacji ograniczyć, miarkując ich koszty? Czy nie mogło być to pewne minimum niezbędne w skutecznej realizacji swobodnego przepływu towarów, usług, osób i kapitału oraz dokonania tych zmian w Ukrainie, które są rzeczywiście potrzebne na wczesnym etapie? Z drugiej jednak strony otrzymała ona swoisty niemalże pełen i szczegółowy instruktaż, jak przejść od państwa na niesatysfakcjonującym poziomie rozwoju systemowego do znacznie bardziej zaawansowanej struktury kompatybilnej z innymi nowoczesnymi i rozwiniętymi uczestnikami obrotu międzynarodowego. Natomiast ze względu na ich szczególne znaczenie wątpliwości te nie powinny jednak być zgłaszane wobec samych analizowanych powyżej standardów rynku wewnętrznego.

## Bibliografia

- Cieśliński A., *Konstrukcja prawna swobód rynku wewnętrznego Unii Europejskiej*, Wrocław 2013.  
Cieśliński A., *Umowa stowarzyszeniowa w systemie prawa Wspólnot Europejskich*, Wrocław 1999.  
Cieśliński A., *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, t. 1., *Swobody rynku wewnętrznego*, Warszawa 2009.  
Craig P., de Burca G., *EU law. Text, Cases and Materials*, Oxford 2008.  
Davies G., *Nationality Discrimination in the European Internal Market*, The Hague 2003.

- Dąbrowska P. et al., *Swobodny przepływ towarów*, cz. 1, [w:] *Prawo gospodarcze Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2011.
- Hajn Z., *Swobodny przepływ pracowników wewnątrz Unii Europejskiej*, cz. 2, [w:] *Prawo gospodarcze Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2011.
- Lenaerts K., van Nuffel P., *Constitutional Law of the European Union*, London 2005.
- Mortelmans K., *The Common Market, the internal market and the single market, what's in a market?*, „Common Market Law Review” 35, 1998, nr 1.
- Pelkmans J., *Mutual Recognition in Goods and services: An Economic Perspective*, [w:] *The Principle of Mutual Recognition in the European Integration Process*, red. F. Kostoris, P. Schioppa, Basingstoke 2005.
- Polska w Unii Europejskiej: nasze warunki członkostwa*, Biuro ds. Referendum Europejskiego KPRM, 2003.
- Shaw J., Hunt J., Wallace Ch., *Economic and social law of the European Union*, Basingstoke 2007.
- Steiner J., Woods L., Twigg-Flesner Ch., *Textbook on EC Law*, Oxford University Law 2003.
- Stone Sweet A., *The European Court and Integration*, [w:] *The Judicial Construction of Europe*, Oxford 2004.
- Sushko O. et al., *EU-Ukraine Association Agreement: guideline for reforms*, KAS Policy Paper 20, Kyiv 2012.
- Weatherill S., *Why harmonise?*, [w:] *European Union Law for Twenty-First Century. Rethinking the New Legal Order*, t. 2. *Internal Market and Free Movement Community Policies*, red. T. Tridimas, P. Nebbia, Oxford 2004.
- White R.C., *Workers, Establishment, and Services in the European Union*, Oxford 2004.
- Wolczuk K., *Ukraine and the EU: turning the Association Agreement into a success story*, European Policy Centre, Policy Brief, 23 kwietnia 2014.