

JAROSŁAW MYJAK

SPÓR O POSTAĆ SPECJALNYCH POSTANOWIEŃ WEWNĘTRZNEGO PRAWA ANTYDUMPINGOWEGO STANÓW ZJEDNOCZONYCH I ICH ZGODNOŚĆ Z PRAWEM MIĘDZYNARODOWYM *

I. WPROWADZENIE

Z czym porównać można problem pogodzenia w handlu zagranicznym różnic systemów ekonomicznych? Profesor J. Jackson, w referacie otwierającym konferencję Interface¹ trafnie wskazał na podobne zagadnienie zespolenia komputerów zaprogramowanych z użyciem odmiennych języków: rozwiązaniem staje się wówczas umieszczenie owego "interface" — złącza. Stanowi ono mechanizm umożliwiający współdziałanie obu systemów. W handlu zagranicznym rolę tę pełnić mogą m. in. normy prawa wewnętrznego kraju — importera, określane jako „jednostronnie techniki reagowania” (unilateral response techniques). Celem ich w państwach kapitalistycznych jest zapobieganie takiemu oddziaływaniu wymiany międzynarodowej, która wpływa na gospodarkę w sposób odmienny niż mechanizm wolnorynkowy. Techniki takie, podejmowane przez importera, przeciwdziałają mają obcym praktykom określanym jako „nierzetelne”.

Przykładem jednostronnej techniki reagowania prawa wewnętrznego jest przedstawione poniżej „złącze” prawa antydumpingowego Stanów Zjednoczonych Ameryki, regulujące niektóre zagadnienia importu towarów pochodzących z krajów o gospodarce kontrolowanej przez państwo².

Wybór rodzaju „interface”, przy braku jednoznacznego, obiektywnie uzasadnionego celu, pozostaje kwestią polityki — wyborem między formułami liberalnymi i restrykcyjnymi, kształtuje to ostatecznie tzw. „głę-

* Artykuł przygotowany na podstawie pracy magisterskiej wyróżnionej I nagrodą na konkursie na najlepsze prace magisterskie na Wydziale Prawa i Administracji UAM w roku akademickim 1980/1981.

¹ J. Jackson, *Scope paper*, w: *Interface I. Conference Proceedings on the Application of US Antidumping and Countervailing D. Laws* (wyd. D. Wallace et al.), Georgetown 1980.

² Szerokie omówienie amerykańskiego prawa antydumpingowego w artykule S. Sołtysińskiego *Problem dumpingu z krajów o gospodarce kontrolowanej przez państwo w ustawodawstwie Stanów Zjednoczonych*, RPEiS 1980, z. 3.

Ideologia prawna systemu — formuła polityki handlowej

ZŁĄCZE

Prawna regulacja nierzetelnego handlu w kraju o gospodarce rynkowej	Jednostronne techniki reagowania	Eksport towarów	Praktyka handlu zagranicznego krajów o gospodarce kontrolowanej przez państwo
Koncepcje cenowe będące podstawą regulacji	Złącze oparte na formule testu rzetelności: m. in. zastępcze kalkulacji kosztów i orzeczenia o szkodzie		Specyfika organizacji procesu produkcyjnego i związane z nią koncepcje cen i kosztów produkcji
	Międzynarodowe standardy prawne		

boką strukturę złącza" (niech mi Czytelnik wybaczy użycie terminu gramatyki transformacyjnej). Jego „struktura zewnętrzna”³ jest już natomiast kwestią przyjęcia określonej 'definicji legalnej dumpingu. W wybranych przez nas przykładzie warunkują ją będące podstawą regulacji koncepcje cenowe gospodarki Stanów Zjednoczonych oraz specyfika organizacji procesu produkcyjnego kraju — eksportera — o gospodarce kontrolowanej przez państwo (zwana dalej SCE — state controlled economy). Różnice systemów ekonomicznych nakazują stworzenie takiego kryterium stwierdzenia, w aspekcie ustalania dumpingu, wartości rzetelnej towaru, które byłoby niezależne od cen i kosztów produkcji pochodzących z SCE.

Normy prawa międzynarodowego, w szczególności traktowanego, uznając legalność środków ochrony rynku wewnętrznego, przewidują możliwość istnienia i legislacji wewnętrznych przepisów, regulujących wspomniane wyżej działania, ograniczające nierzetelne praktyki handlowe ze strony innych państw. Przepisy te, mimo swego specjalnego charakteru, powinny być sankcjonowane przez obowiązujące zasady wyrażone w aktach prawa międzynarodowego o zasięgu uniwersalnym. Specjalne postanowienia prawa wewnętrznego są, jak się wydaje, produktem warunków ideologicznych — formuły polityki handlowej, organizacyjnych — przyjętej definicji legalnej (tutaj: dumpingu) oraz międzynarodowych standardów prawnych.

Celem niniejszego artykułu jest próba przedstawienia aktualnie obowiązującego prawa antydumpingowego w aspekcie poprzednich regulacji wewnętrznych i międzynarodowego prawa traktowanego w odniesie-

³ Rozróżnienie głębokich i zewnętrznych struktur związane jest tutaj z systematyką treści, a nie formy.

niu do krajów SCE. W tak rozumianym problemie badawczym, za istotne uznane zostaną tylko te ze wspomnianych uwarunkowań, których wpływ uwidacznia się w regulacji ustawowej.

Analizę problemu poprzedzić powinny zwięzłe określenia użytych tu pojęć:

— Przez amerykańskie prawo wewnętrzne (przy powyższym zawężeniu zakresu normowania) rozumiem zespół norm zawartych w ustawach wydanych przez Kongres Stanów Zjednoczonych Ameryki oraz akty wykonawcze wydane przez Treasury⁴ regulujące praktykę władz państwa importera.

— Aktualnie obowiązującą ustawą handlową jest Trade Agreements Act (TAA)⁵ z 1979 r., uchwalony celem oceny i ratyfikacji porozumień Rundy Tokijskiej General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). W interesującym nas zakresie zastępuje ona regulację ustawy antydumpingowej z 1921 r.⁶ i jej nowelizacji Trade Act z 1974 r. W chwili wydawania ustawy TAA obowiązywały przepisy wykonawcze Treasury z 1978 r.⁷, zwane od nazwiska autora — *lex Ehrenhaft*, oraz praktyka decyzji administracyjnych w postaci orzeczeń International Trade Commission (ITC)⁸.

— Normy prawa międzynarodowego regulujące problem dumpingu pochodzącego z krajów SCE rekonstruowane są na podstawie porozumień umów międzynarodowych zawieranych podczas Wielostronnych Negocjacji Handlowych (Multilateral Trade Negotiations — MTN) GATT.

— Postanowienia GATT oraz układy dwustronne określają zasady międzynarodowej wymiany handlowej. W (dalszych rozważaniach ograniczymy się jednak do tych pierwszych.

II. KSZTAŁT TRADE AGREEMENTS ACT, A POPRZEDNIO OBOWIĄZUJĄCE WEWNĘTRZNE REGULACJE ANTYDUMPINGOWE

1. TRADE ACT Z 1974 I ZARZĄDZENIE WYKONAWCZE TREASURY Z 1978 ROKU

Ustawa Trade Act w § 164 c tworzy normę instrumentalną o charakterze porównawczym, regulującą sposób obliczania rzetelnej wartości towarów pochodzących z krajów SCE. Przewiduje ona przeprowadzenie dwóch testów: 1) opartego na cenach, po jakich takie bądź podobne to-

⁴ Zachowuję tutaj termin "Treasury", gdyż tłumaczenie jego na „Ministerstwo Skarbu” byłoby- jedynie ostrożną analogią w związku z różnicami kompetencyjnymi tych organów (wszystkie teksty obcojęzyczne w tłumaczeniu autora).

⁵ 19 USCA, § 1676 i nast.

⁶ 19 USC, § 160 i nast.

⁷ 19 CFR, § 153.7.

⁸ Wymierzenie sankcji antydumpingowej wymaga uprzedniego ustalenia okoliczności, że sprzedaż nastąpiła poniżej wartości rzetelnej — *fair value* — i że import wyrządził szkodę.

wary wytwarzane w kraju o gospodarce niekontrolowanej przez państwo sprzedawane są na rynku wewnętrznym tego kraju lub do innych krajów, łącznie ze Stanami Zjednoczonymi; 2) przez skonstruowaną wartość, takiego, lub podobnego towaru w krajach o gospodarce niekontrolowanej przez państwo. Podstawową cechą ustawowej normy instrumentalnej jest przyjęcie konstrukcji hipotetycznego obliczania kosztów produkcji w kraju SCE, za pomocą posłużenia się rzeczywistymi danymi cen lub kosztów pochodzącymi z kraju o gospodarce niekontrolowanej przez państwo i przy odrzuceniu danych dotyczących cen i kosztów produkcji z krajów SCE.

Zarządzenie wykonawcze z 1978 r. o dążeniu do udoskonalenia sposobu obliczania wartości rzetelnej towaru tak, aby odzwierciedlała ona rzeczywiste koszty produkcji, wprowadziło modyfikacje systemu kalkulacji. W rozumieniu, iż dyrektywa ustawowa zabrania posługiwania się jedynie danymi cen i kosztów produkcji z krajów SCE, dopuszczono kalkulację hipotetycznych kosztów produkcji w oparciu o obiektywne sprawdzalne dane dotyczące składników fizycznych procesu produkcyjnego eksportera (tzn. surowców wyrażonych w jednostkach miar i wag oraz roboczogodzin wymaganych w operacji produkcyjnej). Ustalono jednoznacznie hierarchię obowiązujących testów, wprowadzając rozróżnienie poziomu rozwoju gospodarczego branż pod uwagę krajów, a także fakty rzeczywistej lub potencjalnej produkcja. Porównanie z cenami lub kosztami amerykańskimi traktowane jest *expressis verbis* jako ostatnia ewentualność. Wprowadzono wreszcie zalecenie przeprowadzania testów w kraju o zbliżonym do eksportera poziomie rozwoju gospodarczego. Przykładowo przytoczona tu zwięzła informacja, dotycząca treści ustawy i zarządzenia doń wykonawczego, nie służy celowi analizy treści i funkcjonowania cytowanej regulacji w aspekcie jej implikacji ekonomicznych, lecz winna być potraktowana jako wstęp do zaznaczonego już we wprowadzeniu zagadnienia wykładni stanowiska TAA do statusu legalnego poprzednich regulacji wewnętrznych, zarówno w sensie merytorycznym, jak i techniki legislacyjnej.

2. WPŁYW HISTORII LEGISLACYJNEJ NA WYKŁADNIĘ USTAWY

Ponieważ przebieg procesu kształtowania ustawy federalnej (tzw. historia legislacyjna) wpływa na organy wykonawcze w dokonywanej przez nie wykładni prawa, poświęcić należy tu słów kilka specyfice amerykańskiego procesu legislacyjnego. Otóż projekt ustawy, pochodzący od członka Kongresu, zorganizowanej grupy kongresmanów lub organu władzy wykonawczej wnosi się do jednej z izb Kongresu, by stał się tam on przedmiotem badań w komisjach i podkomisjach parlamentarnych. Etap ten posiada w historii legislacyjnej niezwykle istotne znaczenie praktyczne. Dochodzi wówczas bowiem nie tylko do analizy projektu przez

członków komisji ekspertów. Organa władzy wykonawczej składają na piśmie swoje oświadczenia dotyczące kształtu przyszłej ustawy i przeprowadza się publiczne przesłuchania (hearings) zainteresowanych stron. W wypadku zaaprobowania projektu przez komisję przekazuje się go na forum Kongresu, wraz z raportem komisja określającym cel projektu, potrzebę legislacji i historię legislacyjną. Ta zaś, wraz z publikowanym wcześniej pełnym protokołem przesłuchań, stanowi wyczerpujący zapis wszelkich poglądów łącznie z tymi, które na forum komisji nie były podzielone przez większość jej członków — tzw. minority views), ujawnionych we wcześniejszym postępowaniu. Historia legislacyjna ustawy pełni więc nie tylko funkcję informacyjną wobec członków Kongresu, staje się ona przede wszystkim zapisem przekazującym wolę ustawodawcy. Wykładnia ustawy, wydawanie przepisów wykonawczych, ocena ich zgodności z ustawą pozostają pod przemożnym wpływem litery historii legislacyjnej danego aktu⁹.

3. INKORPORACJA USTAW ANTYDUMPINGOWYCH

Nowa ustawa ratyfikująca porozumienia Rundy Tokijskiej GATT, w związku z zajęciem stanowiska wobec obowiązywania w prawie wewnętrznym Stanów Zjednoczonych porozumień międzynarodowych o uniwersalnym zasięgu, musiała dokonać kompleksowej oceny dotychczasowych regulacji prawa wewnętrznego. W zakresie prawa antydumpingowego TAA uchyla ustawę antydumpingową — Antidumping Act z 1921 — i zastępuje ją wyczerpującą regulacją ustawową, która w przeważającej części pozostaje w zgodzie z podstawowymi normami dawnych przepisów. Tak więc w dziedzinie postanowień poświęconych mierzeniu marginesu dumpingu w odniesieniu do towarów importowanych z krajów SCE, TAA nie wprowadził żadnych zmian merytorycznych, inkorporując postanowienia Trade Act z 1974 r. Dowodzi to pewnego konserwatyzmu ze strony ustawodawcy, który zdecydował się na utrzymanie legalnego status quo, jako rozwiązania oferującego, mimo nasilającej się krytyki zarówno ze strony kół protekcjonistycznych jak i liberalistycznych. Rozstrzygnięcie takie należy jednak rozpatrywać w aspekcie konfliktu między dążeniem do rzetelności i dokładności a wymogami czasu i praktyki stosowania prawa.

Ustawa TAA wprowadziła definicje pojęć „gałęzi gospodarki”, „podobnego towaru” i „szkody istotnej”, które wchodzą w skład pojęcia szkody, będącej, jak wiadomo, obok występowania marginesu dumpingu, przesłanką wymierzania cła — sankcji antydumpingowej. Fakt ten interpretować można dwojako. Z jednej strony ocena tych pojęć leżała dotąd w kompetencji ITC, wprowadzenie więc definicji ustawowych oce-

⁹ E. A. Farnsworth, *An Introduction to the Legal System of the US.*, Oceana, New York 1968, s. 63 i nast.

nić można jaśko wyraz pewnej nieufności ustawodawcy do nieograniczonej w tej mierze kompetencji organu administracyjnego. Z drugiej jednak strony postać definicji niezgodnych z obowiązującym Kodeksem Antydumpingowym GATT dowodzi tendencji restrykcyjnych (*por.* poniżej p. 3.2.).

4. OCENA LEGALNEGO STATUSU ZARZĄDZANIA WYKONAWCZEGO TREASURY (Z 1978 ROKU) W HISTORII LEGISLACYJNEJ USTAWY

Dwie komisje Kongresu odpowiedzialne za politykę w zakresie handlu zagranicznego w swych raportach do TAA zajęły stanowisko neutralne w sprawie przepisów wykonawczych. Odpowiedni fragment historii legislacyjnej ustawy brzmi: „Raport ten nie zamierza wyrażać ogólnej aprobaty, ani też dezaprobaty w odniesieniu do aktualnych zarządzeń wykonawczych i praktyki. Należy to szczególnie podkreślić w aspekcie przepisów regulujących zagadnienia dumpingu z krajów o gospodarce nie kierującej się prawami rynkowymi. Wydanie obecnych postanowień ustawy w tym zakresie normowania nie jest ani wyrazem aprobaty, ani dezaprobaty Kongresu w odniesieniu do zarządzenia wydanego przez Treasury 5 VIII 1978”¹⁰.

Tak sformułowane stanowisko komisji Kongresu pozwala na różną jego wykładnię. Z jednej bowiem strony można twierdzić, iż nowa wersja zarządzenia wykonawczego oparła się krytyce amerykańskich kół przemysłowych, zwłaszcza podczas przesłuchań kongresowych dotyczących przyjęcia rezultatów MTN. Departament Handlu (Commerce), który w myśl postanowień ustawy przejął kompetencje Treasury w zakresie wydawania przepisów wykonawczych odnoszących się do ceł antydumpingowych, wydał nowe „regulations”. Nie zmieniły one treści *lex Ehrenhaft* w części odnoszącej się do krajów SCE¹¹. Niemniej jednak cytowany fragment historii legislacyjnej dowodzić może niepewności Kongresu i niewiary w skuteczność *lex Ehrenhaft*¹². Miał stać się on później bodźcem do postulowania rewizji zasad obliczania „fair value” w stosunku do krajów SCE. Postulowania jednak późniejszego, gdyż bieżące naciski zmierzające do wprowadzenia zmian już w TAA zostały pokonane.

5. OCENA LEGALNEGO STATUSU ZARZĄDZANIA WYKONAWCZEGO TREASURY NA PODSTAWIE CASE-LAW

Normy amerykańskiego prawa handlowego rekonstruowane są, jak już wspomniano, w przeważającej mierze na podstawie przepisów usta-

¹⁰ Senate Report, Nr. 249, 95th Cong., 1st Sess. 36 (1970). Cyt. za Richard Rawson, *An outline of US regulations of Trade with Nonmarket Economies* — referat wygłoszony w 1980 r. na konferencji „Interface II” (w druku).

¹¹ 19 CFR § 353.8.

¹² *Por.* przypis 10.

wowych, wykonawczych i praktyki decyzji administracyjnych. Ponieważ jednak w systemie prawa amerykańskiego case law odgrywa istotną rolę, wyłania się zagadnienie określenia kompetencji sądów (*vis à vis* kompetencji Kongresu) do dokonywania zmian w prawie. Powyższy problem można uściślić, analizując kompetencję sądów w dziedzinie oceny sposobu stosowania ustawy w przepisach wykonawczych (tutaj: w przepisach wykonawczych Treasury). Odpowiedź na to pytanie oprzeć należy na kilku przesłankach. Po pierwsze przyjąć należy, że wprowadzenie poprawek do prawa leży w kompetencji Kongresu, nie zaś władzy wykonawczej czy sądów. Po drugie, ponieważ określa się zakres (kompetencji sądów wobec kompetencji władzy ustawodawczej, dyrektywy oceny sposobu stosowania ustawy odkodowywane być powinny zarówno ze sformułowań historii legislacyjnej ustawy wyrażającej wolę prawodawcy (tutaj: raport komisji senackiej do TAA, por. powyżej p. 4.), jak i z precedensów sądowych (tutaj: sprawa AFL-CIO r. Kahn)¹³ — opierając się na rozumowaniach *per analogiam*.

W sprawie Kahn powód twierdził, iż ustawa o Radzie do spraw Stabilizacji Cen i Płac (COWPSA) pozbawiła prezydenta kompetencji domagania się (od zawierających kontrakty rządowe) stosowania do wytycznych cen i płac. Sędzia Sądu Najwyższego Wright stwierdził, że w decyzji Kongresu uchwalającej ponownie COWPSA w 1979 r. bez wprowadzania modyfikacji, dopatrzeć się należy poparcia dla prezydenckiego programu zaopatrzenia. Zauważył on również, że w historii legislacyjnej ustawy z 1979 r. Kongres potwierdzając swą znajomość programu prezydenckiego, *expressis verbis* wstrzymał się od wydawania oceny jego ważności. Sędzia Wright dowodził, że „skoro Kongres może zmienić niewłaściwe interpretacje swoich ustaw dokonywane w przepisach wykonawczych i czynił tak w przeszłości [. . .], w tym kontekście sąd może jedynie w wyjątkowych przypadkach orzec, że władza wykonawcza nie kieruje się przepisami ustawy”.

Taka sama ocena interpretacji § 164 c Trade Act do TAA w 1979 r. neguje istnienie kompetencji sądów do orzekania, że tekst § 164 c pozostaje w sprzeczności z przepisami wykonawczymi z 1978 r. Argumentacja ta jest nawet o tyle silniejsza, że w sprawie Kahn, Kongres jedynie przedłużył COWPSA na okres jednego roku bez wprowadzania istotnych zmian, a TAA wprowadzając liczne zmiany prawa antydumpingowego pozostawił § 164 c bez zmian merytorycznych. Tak jak w sprawie Kahn, historia legislacyjna TAA unika oceny przepisów wykonawczych (por. powyżej p. 4.), należy więc rozumieć, że tym samym, za pomocą implikacji, aprobuje kwestionowaną przez krytyków praktykę Treasury.

¹³ 5 LAB Rel. Rep. 162, 170.

III. TRADE AGREEMENTS ACT A POROZUMIENIA MIĘDZYNARODOWE

1. PROBLEMY KONSTITUCYJNE

Spojrzenie na niektóre elementy wzajemnych powiązań między normami międzynarodowymi a wewnętrznym porządkiem prawnym poszczególnych krajów pozwala na wyjaśnienie wzajemnego oddziaływania postanowień GATT i systemów wewnętrznych. Na wstępie należy stwierdzić, że postanowienia Wielostronnych Negocjacji Handlowych są normami międzynarodowego prawa handlowego, po ratyfikacji stają się one obowiązujące dla państwa ratyfikującego. Charakter jednak oddziaływania postanowień GATT na prawo wewnętrzne jest kontrowersyjny. Prawo amerykańskie zgodnie z koncepcją dualistyczną przewiduje, iż sam fakt ratyfikacji umowy międzynarodowej nie wprowadza żadnej automatycznej zmiany do wewnętrznego porządku prawnego, jak długo ustawodawca nie zmieni prawa pozytywnego w kraju, przetwarzając normy zewnętrzne w wewnętrzne¹⁴. Słaba pozycja aktów MTN w prawie amerykańskim wynika również z ich charakteru — umów typu „non-self executing”, tj. norm, wymagających przepisów wykonawczych dla ich zastosowania. Oznacza to, iż w wypadku zajścia potrzeby wydania takich przepisów, automatyczna inkorporacja postanowień umów do wewnętrznego porządku prawnego nie stanowi rozwiązania. Po trzecie wreszcie, umowy „non-self executing”, zgodnie z doktryną amerykańską, w zakresie tworzenia zobowiązań międzynarodowych posiadają moc równą traktatom, w prawie wewnętrznym są jednak słabsze¹⁵.

Z punktu widzenia techniki legislacyjnej istnieją następujące drogi wyprowadzenia do amerykańskiego prawa wewnętrznego aktów MTN wynegocjowanych przez władzę wykonawczą. Legislacja kongresowa może uchylić odpowiednie postanowienia ustawy antydumpingowej, zastępując ją normami porozumienia MTN. Przy istnieniu jednakże w parlamencie protekcyjnych grup nacisku, władza wykonawcza może powoływać się na samoistną kompetencję prezydenta (inherent authority) w sprawach zagranicznych, pozwalającą mu na zawieranie umów międzynarodowych bądź na kompetencję szczególną, określoną w ustawach sankcjonujących udział Stanów Zjednoczonych w MTN. Przyjęcie takiej koncepcji prowadziłoby do wprowadzenia porozumień MTN do prawa

¹⁴ J. Rosner, *Międzynarodowa polityka społeczna*, Warszawa 1967, s. 186.

¹⁵ Konstytucja Stanów Zjednoczonych stwierdza, że 1) Konstytucja, 2) ustawy, 3) traktaty zawarte przez Stany Zjednoczone znajdują się na najwyższej pozycji w hierarchii aktów prawnych tego kraju. Art. 1 § 8 Konstytucji nadaje Kongresowi szczególną kompetencję „regulacji handlu zagranicznego”. Umowa międzynarodowa, która nie jest ani ustawą, ani traktatem, a która tworzy normy w zakresie „regulacji handlu” nie znajduje się na równej pozycji z prawem ustawowym.

wewnętrznego w drodze administracyjnej¹⁶. Drugą kwestią wyłaniającą się w aspekcie techniki legislacyjnej jest sposób zmiany prawa wewnętrznego w Stanach Zjednoczonych. Zawarcie norm, porozumień w ustawie Kongresu pozwala na uchylenie dawnej regulacji za pomocą klauzuli derogacyjnej *lex posterior derogat legis priori*. Klauzula ta nie ma natomiast zastosowania w wypadku oparcia obowiązywania porozumień MTN jedynie na kompetencji prezydenckiej. Skutkiem tej przesłanki, celem wprowadzenia w życie porozumień MTN, doszło do uchwalenia 'ustawy przez Kongres, zamiast obrania drogi administracyjnej.

2. OCENA LEGALNEGO STATUSU AKTÓW POROZUMIEŃ MIĘDZYNARODOWYCH W TRADE AGREEMENTS ACT

Trade Agreements Act, jak wspomniano, uchwalony został celem oceny i wprowadzenia w życie porozumień Rundy Tokijskiej MTN¹⁷. Tworząc ustawę, Kongres stanął przed następującym dylematem: nie chciano odmawiać ratyfikacji porozumienia międzynarodowego, (którego sygnatariuszem stały się Stany Zjednoczone obok dwudziestu innych państw. Nie zamierzano jednakże, by porozumienie zmieniało prawo wewnętrzne, które stosowane było przez niespełna pięćdziesiąt lat i posiadało bogate orzecznictwo oraz doktrynę.

Ustawa więc, wyrażając stosunek: prawa wewnętrznego do porozumień MTN stwierdza, iż „żadna norma międzynarodowego porozumienia handlowego, która nie pozostaje w zgodzie z jakąkolwiek normą ustawową w Stanach Zjednoczonych nie (może być wprowadzona w życie w prawie wewnętrznym Stanów Zjednoczonych”¹⁸. Stanowisko to zmierza do zapobieżenia wszelkiej próbie wprowadzenia nowych pojęć do prawa wewnętrznego, które nie byłyby zgodne z TAA bądź z inną właściwą ustawą i nie byłyby zamierzone przez Kongres. Odpowiedni fragment historii legislacyjnej TAA twierdzi niemniej, że choć TAA nie powtarza dokładnie sformułowań porozumień handlowych, uchwalony został on z zamiarem umożliwienia zgodności praktyki władzy wykonawczej ze zobowiązaniami wynikającymi z porozumień w sposób odpowiadający zrozumieniu tych zobowiązań w Stanach Zjednoczonych¹⁹.

Podsumowując ocenę statusu legalnego norm prawa międzynarodowego w legislacji TAA można przyjąć, że ustawa ta zajęła stanowisko neutralne. Istnieją dwa praktyczne skutki takiej decyzji: z jednej strony postanowienia Kodeksu Antydumpingowego i innych porozumień MTN uznawane są za wiążące w takim zakresie w jakim pozostają one w zgo-

¹⁶ J. Barceló, *Antidumping Laws, as Barriers to Trade*, w: *Regulatory Principles*, wyd. J. Jackson, West Publishing Co, New York 1976, s. 749.

¹⁷ TAA, por. przepis 5, § 2.

¹⁸ *Ibidem*, § 3.

¹⁹ Por. przypis 10.

dzie z prawem wewnętrznym. Z drugiej jednak, kolizję porozumień MTN z TAA rozwiązuje się na korzyść ustawy w takiej postaci, w jakiej stosowana jest ona przez administrację. Oznacza to, iż do stwierdzenia istnienia takiej kolizji, a następnie do jej rozwiązania, nie należy opierać się jedynie na wykładni gramatycznej, ustawy, lecz wziąć również pod uwagę uprzednią praktykę, zarządzenia wykonawcze i orzecznictwo. Zgodnie z poglądem Kongresu ustawa antydumpingowa nie powinna być w przyszłości, skutkiem istnienia określonej regulacji porozumień MTN, interpretowana bardziej zawężająco niż w posłowie. Treasury natomiast zajęło stanowisko, że porozumienia te w zasadzie pozostają w zgodzie z ustawą, co otwiera drogę do wprowadzenia ich w życie za pomocą nowych zarządzeń wykonawczych.

3. ZASADY PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO WOBEC SPECJALNYCH POSTANOWIEŃ PRAWA WEWNĘTRZNEGO REGULUJĄCYCH DUMPING Z KRAJÓW O GOSPODARCE KONTROLOWANEJ PRZEZ PAŃSTWO

3.1. Klauzula największego uprzywilejowania

Analizie tego zagadnienia posłuży przykład Polski jako eksportera pochodzącego z systemu SCE. Klauzula największego uprzywilejowania (KNU)²⁰ została udzielona Polsce w 1964 r.²¹ przez prezydenta Stanów Zjednoczonych mocą kompetencji nadanej im w Trade Expansion Act z 1962 r. (§ 231 b) jako klauzula bezwarunkowa i niedyskryminacyjna (unconditional and non-discriminatory MFN treatment). Protokół przystąpienia Polski do GATT²² (1967 r.) nadaje Polsce (z kilkoma określonymi wyjątkami, m.in. z wyjątkiem korzyści, jakie nadaje niedyskryminacyjne stosowanie zakazów i ograniczeń ilościowych w handlu art. XIII, utrzymanymi na okres przejściowy) prawo do bycia podmiotem wszystkich porozumień GATT łącznie z KNU. Przystępując do GATT Polska, w zrozumieniu obowiązywania KNU (art. 9)²³, wyraziła zgodę na specjalne uregulowanie problemu dumpingu. Uznano możliwość stosowania drugiego postanowienia dodatkowego w Aneksie 1 do art. VI § 1 GATT, stwierdzającego, iż przy obliczaniu „fair value” „dokładne porównanie z ocenami rynku wewnętrznego SCE nie zawsze jest odpowiednie (appropriate)”. W związku z powyższym, zgodnie z art. 13 protokołu²⁴, kalkulacja „fair value” (tutaj: normal value — wartości normalnej) może opierać się na cenach (takich lub podobnych towarów przeważających na

²⁰ Tzn. „unconditional and nondiscriminating Most Favored Nation (MFN) Treatment”.

²¹ KNU udzielono Polsce na podstawie umowy dwustronnej ze Stanami Zjednoczonymi w roku 1964 i na podstawie GATT.

²² GATT Doc. L/2806 (1967).

²³ Ibidem, art. 9.

²⁴ Ibidem, art. 13.

rynku kraju importera) lub na „constructed value”, obliczonym na podstawie ceny takiego lub podobnego towaru na rynku kraju trzeciego. W każdym z obu powyższych wypadków metoda obliczania „fair value” winna przynieść „odpowiednie i rozsądne” (appropriate and not unreasonable) rezultaty, w przeciwnym bowiem razie nie znajduje ona zastosowania.

Podkreślić należy raz jeszcze, iż nie wolno utożsamiać postulatu specjalnego sposobu kalkulacji „fair value” wobec towarów pochodzących z krajów SCE z wyjątkami wyłączającymi stosowanie KNU i innych zasad GATT²⁵, gdyż założonym celem stworzenia tego sposobu obliczeń (tj. jego rolą) nie było wyłączenie stosowania zasady niedyskryminacji, a modyfikacja jego do warunków ekonomicznych panujących w Polsce — kraju o gospodarce kontrolowanej przez państwo..

Wyłania się niezmiernie istotna kwestia rozróżnienia roli i funkcji specjalnej metody obliczeń. Pytanie brzmi następująco: czy metody specjalne w praktyce, w rozrachunku globalnym różnicują pozycję polskich towarów w porównaniu z innymi? Odpowiedź jest twierdząca. Brak możliwości przewidzenia marginesu dumpingu, potencjalna groźba manipulacji ceną wewnętrzną towaru (na rynku kraju trzeciego bądź importera) oraz procedura ustalania „fair value” pogarszają sytuację towaru polskiego na rynku obcym. Jeżeli więc przyjmujemy, że rolą specjalnej metody obliczeń „fair value” jest stworzenie kupcom polskim takiej samej możliwości konkurencji (tzn. takiej jaką posiadają eksporterzy z krajów o gospodarce rynkowej), to jej funkcja, parafrazując sformułowanie postanowień GATT, jest o tyle „nierozsądna” (unreasonable), o ile prowadzi do zaistnienia dyskryminacji.

Zgodnie z przyjętą definicją KNU²⁶ działanie jej może być rozpatrywane zarówno w aspekcie pozytywnym, jak i negatywnym. Rozróżnić można dwie płaszczyzny takiego rozumienia — powszechnie uznaną, w odniesieniu do wszystkich krajów, oraz postulowaną w stosunku do określonego kraju, któremu przyznano KNU, a wyraża on zgodę na zastosowanie doń specjalnych postanowień. W pierwszej płaszczyźnie działanie KNU wygląda następująco: specjalne traktowanie, jakie jedna ze stron układających się przyznaje dla towaru pochodzącego z jakiegokolwiek innego kraju i które przyznane zostaje bezwzględnie i bezwa-

²⁵ Przewidziane wyjątki (zarówno zaliczające się do grupy preferencji tradycyjnych, jak i oparte na ogólnie obowiązujących postanowieniach GATT) w sposób wyraźny ograniczają lub uchylają KNU.

²⁶ Realizacją dyrektywy niedyskryminacji jest KNU, zgodnie z którą (art. I GATT) „wszystkie korzyści, ułatwienia, przywileje i zwolnienia, które jedna ze stron układających przyznaje dla towaru pochodzącego z innego kraju lub dlań przeznaczonych w odniesieniu do cel, obciążeń [...], należności, procedury, zostają przyznane bezwzględnie i bezwarunkowo wszystkim podobnym towarom, które pochodzą z obszaru innych stron układających się”.

runkowo wszystkim podobnym towarom, które pochodzą z obszaru innych układających się stron, oznaczać może nadawanie „korzyści, ułatwień, przywilejów i zwolnień”, lecz także, przeciwnie, ich odejmowanie. K&NU jest bowiem związana z zasadą „równego traktowania stron”. W drugiej zaś płaszczyźnie rozumienia, utrzymanie pełnej KNU oznacza przy odjęciu niektórych „korzyści, ułatwień, przywilejów”, nadanie innych, by summa summarum pozycja kraju, który posiada KNU, nie różniła się od innych. Wszelkie więc ryzyko, utrudnienia i niepewność, na które narażony jest eksport z kraju, który wyraził zgodę na zastosowanie doń specjalnych postanowień, winno być równoważone określonymi, starannie wyważonymi przywilejami. Istnieje więc konieczność wprowadzenia mechanizmów kompensujących utrudnienia spotykające eksporterów polskich na rynku amerykańskim. Nasuwa się następujący wniosek: jeżeli kraj SCE wyraża zgodę na specjalny test „fair value”, to globalna pozycja towaru pochodzącego z SCE (w aspekcie zarówno ułatwień, jak i utrudnień) nie powinna ograniczać jego konkurencyjności i prowadzić do dyskryminacji.

3.2. Realizacja zasad klauzuli największego uprzywilejowania i Kodeksu Antydumpingowego GATT w specjalnych postanowieniach prawa antydumpingowego

Jeśli porozumienie międzynarodowe uznaje kompetencję szczególną układających się stron do tworzenia i stosowania specjalnych instytucji regulujących zagadnienie dumpingu ze strony importu pochodzącego z SCE (z założeniem, że danemu państwu przyznano KNU), to winny pozostawać one w zgodzie ze zobowiązaniami międzynarodowymi tych stron rozumianymi w ten sposób, by KNU nie doznawała nieuzasadnionych ograniczeń. Informacje zestawiające dane dotyczące realizacji zasad porozumień międzynarodowych w TAA przedstawione winny zostać w dwu aspektach: postanowień ogólnych i szczególnych dotyczących krajów SCE.

Przepisy ogólne: ustawa definiuje pojęcie szkody, przyjmując za szkodę istotną każdą, która „nie jest bez skutku, nie jest niewielka., bądź nieważna”²⁷, słowem przekracza poziom *de minimis*. Pewne zastrzeżenia w definicji przynosi zalecenie, by ITC w kalkulacji szkody przyjmowała wielkość importu powodującego szkodę, jego wpływ na ceny i na gałąź gospodarki. Komisja finansowa Senatu stwierdziła w swym raporcie²⁸, że tak sformułowane kryterium pozostaje w zgodzie tak z Kodeksem Antydumpingowym, jak i z dotychczasową praktyką ITC. Opinię tę można poddać krytyce zwłaszcza, iż Kodeks nie zawiera wzmianki o poziomie *de minimis*, a i gałąź gospodarki (indystry) definiowania jest

²⁷ 19 USCA § 1677 (7) (A) — (C).

²⁸ Por. przypis 10.

tamże per se, gdy w regulacji amerykańskiej ogranicza się ją do pojęcia „linii produkcyjnej”. Interpretacja związku przyczynowego, między stwierdzoną postacią uszczerbku majątkowego, a sprzedażą towaru poniżej wartości rzetelnej wyznaczona jest TAA przez test de minimis, co również odbiega od kryterium GATT.

W materii przepisów szczególnych regulujących kalkulację wartości rzetelnej przepisy prawa wewnętrznego realizują postulat uzyskania „odpowiednich i rozsądnych” wyników testu, pozostając w zgodzie z porozumieniami Rundy Tokijskiej MTN.

IV. UWAGI KOŃCOWE

Powracając do przyjętego na wstępie prostego schematycznego kryterium uwarunkowań jednostronnych technik reagowania prawa antydumpingowego, podjąć można próbę podsumowania wpływu wspomnianych zależności na kształt obecnej regulacji. Wpływ ten z jurydycznego punktu widzenia przejawia się w postaci prawnego sankcjonowania określonych rozwiązań.

W kontekście warunków ideologicznych — formuła polityki handlowej pozostaje wciąż wypadkową ścierających się sił protekcjonistycznych i liberalnych. Pozycja ich uzależniona jest na pewno w przeważającej mierze od okresowych koniunktur gospodarczych i handlowych oraz od rodzaju grup nacisku, które nie przejawiają jednolitości interesów.

W aspekcie warunków organizacyjnych postać legislacji związana jest z przyjętą legalną definicją dumpingu z SCE. Tak długo, jak koncepcja ta będzie rozważana w ramach obecnej struktury prawa a/d, a nie zostanie stworzona specjalna procedura oparta jedynie na (kryterium szkody, regulacja antydumpingowa pozostanie związana z testem rzetelności. Test ten zaś długo zapewne jeszcze uwikłany będzie w nierozwiązywalny chyba spór o pojęcie kosztów rzeczywistych w SCE. Postulat zabezpieczenia rynku amerykańskiego przed nie przestrzegającym reguł gry producentem SCE, zbyt często pozostaje w sprzeczności z zasadą zapewnienia obcym eksporterom możliwości konkurencji na zagranicznym rynku. Jak dotąd, metody udoskonalenia testu powodują rozrost wymaganych doń kalkulacji ekonomicznych i procedur prawnych, co na dłuższą metę samo w sobie może stać się przyczyną ograniczenia wymiany handlowej z krajami SCE.

Wobec trwającego sporu ekonomistów i prawników trudno dziwić się, że ustawodawca amerykański zajął stanowisko wstrzemięźliwe i nowa ustawa TAA, inkorporując postanowienia poprzednio obowiązującej ustawy, powstrzymała się od oceny przepisów wykonawczych. Uznano zapewne pogląd ich autora, że wybrał on „najmniejsze zło” (the least worst solution). Zaryzykować można jeszcze opinię, iż wyrazem uwarun-

kowań organizacyjnych jest nie tylko spór o treść specjalnych postanowień antydumpingowych. W kształcie TAA daje o sobie znać również spór o kompetencje regulacyjne Kongresu i Administracji. Stąd obecność nowych definicji w ustawie, które poprzednio uzależnione były od orzeczeń ITC. Wspomniany wyżej konserwatywny stosunek ustawy do poprzednich regulacji wydaje się, być mniej usprawiedliwiony w aspekcie statusu legalnego norm prawa międzynarodowego w amerykańskim prawie wewnętrznym. Mogą być one stosowane w takim zakresie, w jakim pozostają w zgodzie z legislacją wewnętrzną. Wykładnia ta zgodna jest z wolą Kongresu, co rozwiązuje jej problem legalności, mimo to w praktyce nie może dojść do pełnej ratyfikacji zawartych przez prezydenta umów międzynarodowych. Komentatorzy amerykańscy jednakże, w raportach historii legislacyjnej TAA, starają się dowieść, iż obecna regulacja w postaci ogólnej, jak i szczególnej jest zgodna zarówno z dotąd obowiązującymi prawem wewnętrznym i międzynarodowym. Deklaracje takie należy traktować ze szczególną ostrożnością. Niekiedy obawa przed wprowadzeniem nowych pojęć do prawa o ustalonym orzecznictwie i doktrynie jest silniejsza od potrzeby uznania wcielania w życie postanowień umów międzynarodowych.

SPECIAL PROVISIONS OF THE INTERNAL US ANTIDUMPING LAW AND THEIR CORRESPONDENCE TO THE INTERNATIONAL REGULATION

Summary

The author presents the problem of unilateral response techniques in the US antidumping law. They are to function as an "interface" facilitating contacts between the Western and state-controlled economies. The new legislation of the Trade Agreements Act of 1979 is in focus of attention. The author makes an attempt to examine the influence of the former Trade Act regulation on TAA. The legal status of the 1978 Treasury Regulations is determined on the grounds of the legislative history of the TAA and is also derived from the case law.

To examine the problem in all its bearings, the author is looking into the aspect of relations between the international antidumping regulation of GATT and the TAA. The unilateral response techniques are also seen in the light of the provisions of the Most Favored Nation Treatment Clause.

In conclusion the author is summing up the influence of ideological and organizational conditions as well as of international legal standards on the US antidumping law making process.