



Rozwiązywanie sporów w WTO wobec paraliżu Organu Apelacyjnego

Piotr Dzierżanowski

Kryzys systemu rozwiązywania sporów w Światowej Organizacji Handlu (WTO) ma podłoże polityczne i brak jest przesłanek, by miał się w najbliższym czasie zakończyć. Wprowadzone w ostatnich latach rozwiązania tymczasowe są mniej skuteczne niż system działający między 1995 a 2019 r. Problemy WTO – nie tylko w zakresie rozwiązywania sporów, ale też realizacji innych funkcji – wynikają ze zmian w światowej gospodarce i polityce, które stają się coraz bardziej wielobiegunowe. Dla Polski korzystna będzie reforma organizacji, która przystosuje ją do wyzwań obecnego świata. W tym kontekście wskazane jest również popieranie zwiększania odporności gospodarczej UE.

Rozstrzygnięcie sporów dotyczących stosowania umów Światowej Organizacji Handlu jest jedną z głównych funkcji tej organizacji. System rozwiązywania sporów jest obligatoryjny – członkowie nie mogą odmówić uczestnictwa w postępowaniu. Przewiduje też możliwość zastosowania przymusu w wykonywaniu orzeczeń w postaci tzw. środków odwetowych, czyli zawieszenia wobec państwa naruszającego umowę stosowania przywilejów wynikających z umów WTO, co jest autoryzowane po uzyskaniu ostatecznego rozstrzygnięcia merytorycznego. System obejmuje dwie instancje. W pierwszej postępowanie toczy się przed panelem, którego członkowie wybierani są ad hoc dla każdej sprawy. W drugiej – odbywa się przed Organem Apelacyjnym (OA), który powinien liczyć siedmiu sędziów wybranych na czteroletnie kadencje i który rozpoznaje odwołania w składzie trzyosobowym.

Paraliż Organu Apelacyjnego. Od 2016 r. (czasów administracji Baracka Obamy) USA blokują wybór nowych sędziów OA, [motywując to przekraczaniem przez OA zakresu jego uprawnień](#). Ta polityka została utrzymana przez cały okres rządów Donalda Trumpa i w obecnej kadencji Joe Bidena. Mimo politycznych różnic między Partią Demokratyczną a Partią Republikańską istnieje więc między nimi konsensus w tym zakresie. Niechęć USA do poddawania się wiążącym rozstrzygnięciom WTO widoczna była w zasadzie od początku jej istnienia, ale na wzrost napięć

wpływają zmiany w światowej gospodarce i polityce. WTO powstała w 1995 r., w świecie jednobiegunowym, zdominowanym przez USA i nastawionym na liberalizację w gospodarce i handlu międzynarodowym. Te realia zmieniły się w związku ze wzrostem roli Chin (a więc relatywnym osłabieniem Zachodu) i zwiększaniem się akceptacji dla interwencji państwa w gospodarkę w skali globalnej, co wpływa również na stosunek USA do wolnego handlu, a w efekcie do WTO. Bez dostosowania organizacji do obecnych realiów jej działanie będzie utrudnione w [każdym obszarze](#) – również w zakresie rozwiązywania sporów.

W efekcie działań USA od grudnia 2019 r. OA liczy mniej niż trzech sędziów, co spowodowało niemożność rozstrzygnięcia odwołań. Sprawy mogą być rozpoznawane w pierwszej instancji, ale gdy jedna ze stron składa odwołanie, nie ma możliwości uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia i ewentualnej autoryzacji środków odwetowych. Wykonanie orzeczenia wydanego w pierwszej instancji staje się więc uzależnione od dobrej woli strony pozwanej, która może uniemożliwić zakończenie postępowania. W praktyce jest to równoznaczne z paraliżem systemu rozwiązywania sporów.

Podejmowane dotychczas próby odblokowania OA nie przyniosły skutku. W dokumencie podsumowującym [12. konferencję ministerialną WTO w Genewie w 2022 r.](#) wskazano jako cel przywrócenie funkcjonowania systemu

rozwiązywania sporów do 2024 r. Zostało to powtórzone przez 13. konferencję ministerialną w Abu Zabi (26 lutego – 2 marca br.), na której znów nie osiągnięto porozumienia. Przedstawicielka Stanów Zjednoczonych do spraw handlu zapowiedziała, że negocjacje będą kontynuowane po zakończeniu konferencji, ale jest mało prawdopodobne, by USA całkowicie zmieniły nastawienie na kilka miesięcy przed wyborami prezydenckimi w listopadzie br. W najbliższym czasie rozmowy będą miały charakter nieformalny i będą prowadzone na poziomie urzędniczym. Nie doprowadzą jednak do rozwiązania kryzysu bez decyzji politycznych, a nic nie wskazuje na możliwość ich szybkiego podjęcia. Dyskusje będą się ponadto koncentrować nie tylko na przywróceniu funkcjonowania systemu, ale zwłaszcza na jego reformie. Ewentualne wypracowanie rozwiązania będzie więc trudniejsze niż sam wybór sędziów i będzie musiało brać pod uwagę interesy wszystkich stron. Nawet ewentualna zgoda USA nie przesądza więc obecnie, że proponowane działania nie zostaną zablokowane przez innych członków WTO.

Funkcjonowanie systemu rozwiązywania sporów w WTO.

Ocena praktycznej skuteczności systemu rozwiązywania sporów w WTO jest trudna nawet w odniesieniu do okresu, gdy działał prawidłowo. Z jednej strony, z 622 spraw, które do niego wpłynęły (593 przed paraliżem OA), środki odwetowe zostały autoryzowane jedynie w 9 przypadkach. Ponadto w niektórych sprawach nawet zezwolenie na ich zastosowanie nie wpłynęło na zachowanie pozwanych – np. w sprawie Antigua i Barbuda przeciwko USA (dotyczącej hazardu internetowego) USA nie wycofały się z działań uznanych za niezgodne z prawem WTO. Słabością środków zaradczych jest m.in. ich zorientowanie na przyszłość – nie prowadzą do wyrównania wyrządzonych szkód, a mają jedynie skłonić przegraną stronę do zmiany postępowania. W praktyce oznacza to, że członkowie WTO w niektórych przypadkach latami naruszają przepisy organizacji bez ponoszenia konsekwencji. Z tego powodu państwom może bardziej opłacać się zaakceptować mniej korzystne i niezgodne z prawem WTO, ale dostępne niezwłocznie rozwiązania wynegocjowane bilateralnie, niż korzystać z systemu rozwiązywania sporów. Z drugiej strony, w 124 z rozpatrywanych spraw pozwany zgłosił WTO wprowadzenie rekomendacji zawartych w rozstrzygnięciu bez późniejszego sprzeciwu powoda (czyli w sposób dla niego satysfakcjonujący), a w 113 przypadkach strony osiągnęły porozumienie i notyfikowały je organizacji. Nie można jednoznacznie stwierdzić, z czego wynikały te decyzje, ale osiąganie porozumień bądź zgodne wykonanie orzeczeń również wpływało na większą przewidywalność w stosunkach między członkami WTO, co było dla nich korzystne.

Rozwiązanie tymczasowe. W kwietniu 2020 r. weszła w życie umowa wielostronna w ramach systemu WTO,

zawarta przez 19 członków organizacji (w tym UE i Chiny, do których dotychczas dołączyło kolejnych 7 państw), ustanawiająca mechanizm, który ma czasowo zastąpić niedziałający OA. Strony umowy utworzyły Wielostronny Tymczasowy Arbitraż Odwoławczy (Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement, MPIA), który działa na zasadach analogicznych do OA, ale jest oparty na postanowieniach prawa WTO dotyczących arbitrażu. Postępowania między stronami umowy toczą się więc w pierwszej instancji w ramach działającej części systemu rozwiązywania sporów w WTO, a MPIA pełni funkcję mechanizmu odwoławczego.

Poza brakiem uczestnictwa w MPIA wielu kluczowych gospodarek świata – zwłaszcza USA, ale też Indii czy Turcji – słabością mechanizmu jest możliwość wycofania się z niego bez konieczności wystąpienia z WTO. Oznacza to, że porozumienie funkcjonuje dopóty, dopóki nie pojawiają się poważniejsze napięcia między jego stronami. Dotychczas MPIA rozstrzygnęło zaledwie jeden spór. Biorąc pod uwagę spadek liczby spraw kierowanych do rozstrzygnięcia przez WTO, nie ma wątpliwości, że zaufanie państw do MPIA i jego znaczenie jest mniejsze niż systemu z lat 1995–2019, gdy działał OA.

Wnioski. System rozwiązywania sporów WTO nie działa z powodów politycznych, czyli obstrukcji ze strony USA, co do której istnieje długotrwała i ponadpartyjna zgoda. Paraliż jest skutkiem m.in. rosnących napięć między głównymi graczami w stosunkach międzynarodowych i zmiany myślenia o roli państwa w gospodarce. Ewentualne przywrócenie działania systemu nastąpi prawdopodobnie jedynie w razie szerszej reformy WTO. Polska i UE mogą starać się wpływać na USA, by zgodziły się na odblokowanie OA, co byłoby pozytywne dla ich wizerunku jako aktorów opowiadających się za oparciem ładu międzynarodowego na stabilnych zasadach. Istotne będzie też popieranie przez Polskę działań zmierzających [do większej samodzielności gospodarczej UE](#), a także do zachowania bliskich relacji z USA i rozwoju relacji z państwami rozwijającymi się. Dzięki temu UE będzie lepiej przygotowana na ewentualne zmiany w zarządzaniu światowym handlem i ograniczy trudności z nimi związane.

MPIA nie może w pełni zastąpić OA w systemie rozwiązywania sporów w WTO, bo nie jest obligatoryjne i nie uczestniczą w nim USA, jeden z najczęściej pozywanych i pozywających członków organizacji. Wskazane jest jednak, by Polska i UE promowały uczestnictwo w porozumieniu, gdyż stabilizuje ono oparty na prawie porządek w handlu międzynarodowym i może prowadzić do uzyskiwania wiążących rozstrzygnięć przez strony, co jest niemożliwe przy niefunkcjonującym systemie odwoławczym.