

2  
JERZY NOWAK

# ZASADA NAJWIĘKSZEGO UPRZYWILEJOWANIA W TRAKTATACH HANDLOWYCH



48  
WARSZAWA  
w Księgarni M. Ostaszewskiej i S-ki  
ul. Jerozolimskie № 23.

1921



1921- No 2



10535  
JERZY NOWAK **UNIwersytet Jagiello**  
KATEDRA

**PRAWA MIĘDZYKRAJOWEGO PUBLI**  
Kraków, ul. Olszewskiego 2  
Tel. 586-06 wew. 96

# ZASADA NAJWIĘKSZEGO UPRZYWILEJOWANIA W TRAKTATACH HANDLOWYCH



Wydz. Bibl. Prawnicza



1806147557

WARSZAWA

Skład Główny w Księgarni M. Ostaszewskiej i S-ki  
Aleje Jerozolimskie № 23.

1921

DRUKARNIA I INTROLIGATORNIA  
LEONA NOWAKA  
WARSZAWA, WARECKA 12.

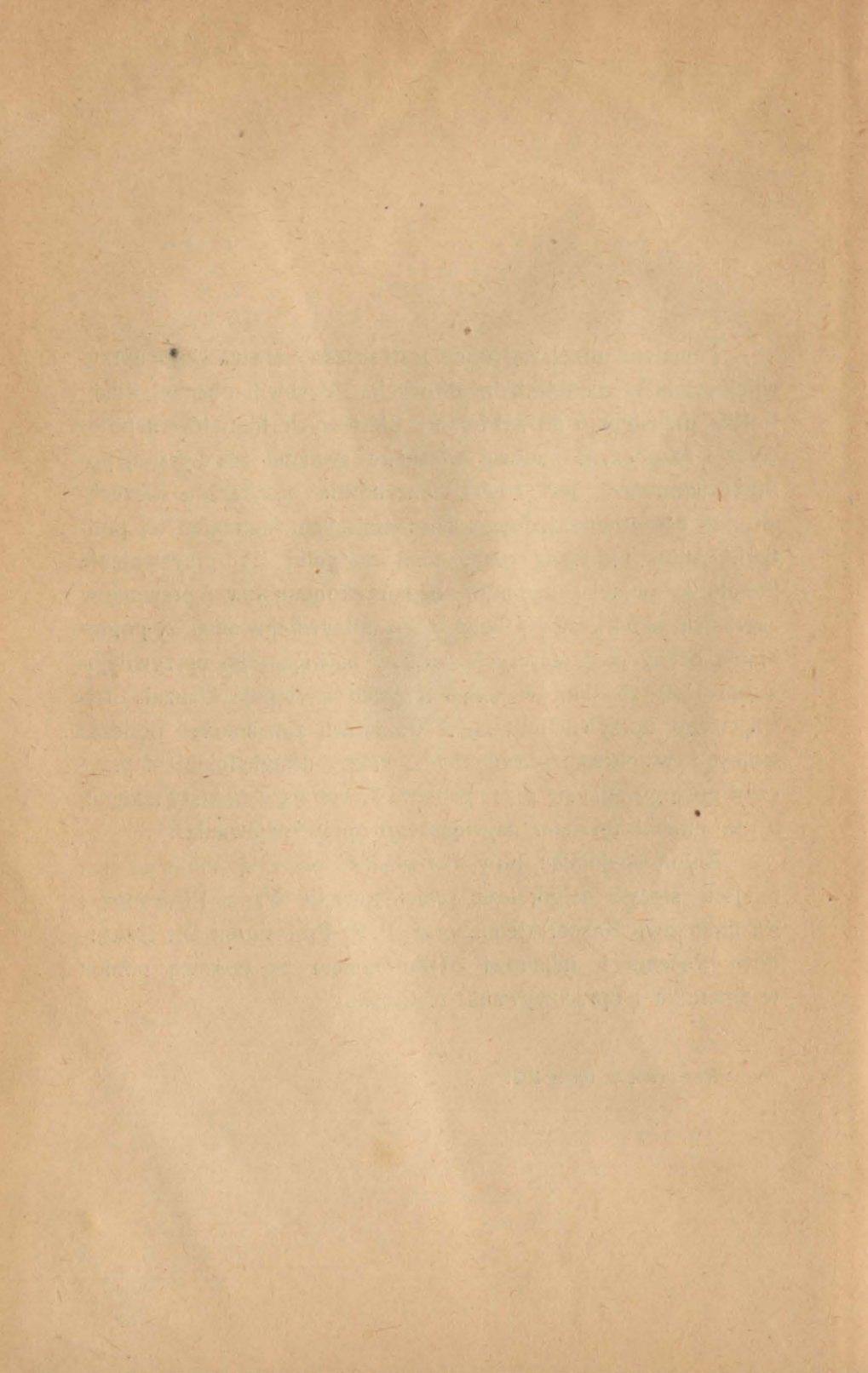




Tematem niniejszej pracy jest zasada największego uprzywilejowania w traktatach handlowych. W chwili obecnej, kiedy Polska przystępuje do zawierania pierwszych traktatów handlowych i rozpoczyna budowę własnego systemu zewnętrznej polityki handlowej, jest rzeczą niezmiernie pożyteczną wszechstronne oświetlenie jednego z ważniejszych zagadnień tej polityki. Autor niniejszej pracy miał na celu: 1) przyswojenie literaturze polskiej wyników badań ekonomistów i prawników zagranicą nad kwestją największego uprzywilejowania, 2) pogłębienie oceny gospodarczych skutków największego uprzywilejowania i 3) zbadanie w jakich formach występuje klauzula największego uprzywilejowania w traktatach zawieranych podczas wojny i w okresie powojennym, wraz z uwzględnieniem przyczyn posługiwania się przez państwa zawierające traktaty takimi, a nie innemi formami największego uprzywilejowania.

Autor, spełniając miły obowiązek, pozwala sobie na tem miejscu złożyć najgorętsze podziękowanie Panu Profesorowi Kazimierzowi Kasperskiemu, oraz P.P. Profesorom Dr. Edwardowi Rosemu i Julianowi Makowskiemu za łaskawą pomoc w zbieraniu i opracowywaniu materiału.

Warszawa, w lipcu 1921 r.





# T R E Ś Ć.

str.

|                                                                                                                            |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| WSTĘP. Określenie największego uprzywilejowania . . . . .                                                                  | 7   |
| I. HISTORIA ZASADY NAJWIĘKSZEGO UPRZYWILEJOWANIA * . . . .                                                                 | 13  |
| 1. Okres pierwszy do 1778 roku . . . . .                                                                                   | 18  |
| 2. Okres drugi od 1778 do 1835 roku . . . . .                                                                              | 22  |
| 3. Okres trzeci od 1835 do 1860 roku . . . . .                                                                             | 27  |
| 4. Okres czwarty od 1860 do 1914 roku . . . . .                                                                            | 38  |
| II. TREŚĆ I FORMY KLAUZULI NAJWIĘKSZEGO UPRZYWILEJOWANIA 47                                                                |     |
| 1. Sposoby udzielania największego uprzywilejowania . . . . .                                                              | 49  |
| 2. Forma negatywna, pozytywna i podwójna . . . . .                                                                         | 53  |
| 3. Przedmioty największego uprzywilejowania . . . . .                                                                      | 55  |
| 4. Kiedy klauzula największego uprzywilejowania nabiera treści<br>materjalnej i kiedy ją traci . . . . .                   | 58  |
| 5. Ograniczenia klauzuli największego uprzywilejowania . . . .                                                             | 61  |
| 6. Amerykańska klauzula ścisłej wzajemności . . . . .                                                                      | 75  |
| III. OCENA ZASADY NAJWIĘKSZEGO UPRZYWILEJOWANIA . . . . .                                                                  | 83  |
| 1. Wady zasadnicze największego uprzywilejowania . . . . .                                                                 | 88  |
| 2. Użyteczność faktyczna największego uprzywilejowania . . .                                                               | 92  |
| 3. Ocena zasady ścisłej wzajemności . . . . .                                                                              | 105 |
| 4. Wnioski ostateczne . . . . .                                                                                            | 110 |
| IV. ZASADA NAJWIĘKSZEGO UPRZYWILEJOWANIA PODCZAS<br>WOJNY 1914—1918 I W TRAKTATACH POWOJENNYCH . . . . .                   | 115 |
| 1. Krytyka zasady największego uprzywilejowania w Niemczech<br>i Austro-Węgrzech i traktaty zawarte w r. 1918 . . . . .    | 118 |
| 2. Krytyka zasady największego uprzywilejowania we Francji,<br>paryska konferencja ekonomiczna i traktaty wersalskie . . . | 125 |
| 3. Rola największego uprzywilejowania w traktatach handlo-<br>wych powojennych . . . . .                                   | 132 |
| ZAKOŃCZENIE . . . . .                                                                                                      | 145 |
| Źródła . . . . .                                                                                                           | 147 |

10535



## W S T Ę P.

Traktaty handlowe zawierają przepisy i postanowienia regulujące wzajemne stosunki gospodarcze państw i ich obywateli. Na treść traktatów handlowych składają się: postanowienia dotyczące warunków wymiany towarów, wysokości opłat i formalności celnych; przepisy określające prawa cudzoziemców do zatrzymywania się, osiedlania, wykonywania czynności związanych z zamieszkiwaniem, prowadzeniem handlu i przemysłu, nabywaniem, władaniem i rozporządzaniem majątkiem ruchomym i nieruchomym; prawa cudzoziemskich spółek akcyjnych; prawa obcych agentów handlowych i komiwojażerów; zastrzeżenia dotyczące obrony własności autorskiej i przemysłowej; kwestje komunikacji: taryfy i połączenia kolejowe, żegluga i komunikacja morska; kwestje konsularne; przepisy sanitarno-weterynaryjne, i inne podobne postanowienia, normujące całokształt stosunków gospodarczych.

Aby pod względem niektórych lub każdego z tych zastrzeżeń nie być gorzej traktowanym w granicach kraju, z którym zawiera się układ, niż inne państwo trzecie, a przynajmniej, aby mieć zagwarantowane takie prawa, jakie posiada u kontrahenta państwo cieszące się największymi przywilejami, stara się wchodzący w układy o uzyskanie od przeciwnika pewnej gwarancji, zwanej klauzulą największego uprzywilejowania (*most favoured nation clause, traitement sur le pied de la nation la plus favorisée*, traktowanie narówni z najprzyjaźniejszym Narodem<sup>1)</sup>), *Meistbegünstigungsklausel*).

<sup>1)</sup> Traktaty między Mocarstwami Europejskimi od r. 1779 zaszcze: T. V, Warszawa 1789, str. 219, T. VI, Warszawa 1790 (w traktatach handlowych).



Jest to zastrzeżenie, na podstawie którego jedna z układających się stron zobowiązuje się nie traktować drugiej gorzej niż traktuje inne państwo najbardziej uprzywilejowane i zobowiązuje się przyznać drugiej stronie natychmiast i bez jakichkolwiek specjalnych układów wszelkie ulgi, które dotąd udzieliła, lub w czasie trwania traktatu udzieli jakiemuś trzeciemu państwu w dziedzinie stosunków handlowych. Każdy kontrahent dzięki tej klauzuli otrzymuje nie tylko te prawa i ulgi, które bezpośrednio na mocy traktatu zostały mu przyznane, ale i te, które były i będą przyznane jakimukolwiek państwu obcemu.

Za przykład klauzuli największego uprzywilejowania służyć może artykuł V traktatu francusko-rosyjskiego z dn. 29 września 1905 roku:

„Wytwory gleby i przemysłu Rosji przywożone do Francji i wytwory gleby i przemysłu Francji przywożone do Rosji, a przeznaczone bądź do spożycia, bądź na skład, bądź do ponownego wywozu lub do tranzytu, będą traktowane narówni z wytworami kraju najbardziej uprzywilejowanego. W żadnym wypadku i pod żadnym pozorem nie będą one obciążone cłami, opłatami i podatkami wyższymi lub innymi, ani cłami dodatkowymi lub zakazami wwozu, którymi nie byłyby obciążone podobne wytwory każdego innego kraju.

Mianowicie każdy przywilej i ulga, każde zwolnienie od ciężarów i każda zniżka cel wwozowych taryfy ogólnej lub

„Les produits du sol et de l'industrie de la Russie qui seront importés en France, et les produits du sol et de l'industrie de la France qui seront importés en Russie, destinés soit à la consommation, soit à l'entreposage, soit à la réexportation ou au transit, seront soumis au même traitement que les produits de la nation la plus favorisée. En aucun cas, et sous aucun motif, ils ne seront soumis à des droits, taxes, impôts ou contributions plus élevés ou autres, ni frappés de surtaxe ou de prohibition dont ne soient atteints les produits similaires de tout autre pays.

Notamment toute faveur et facilité, toute immunité et toute réduction des droits d'entrée inscrits au tarif général ou



taryf konwencyjnych, która jedna z układających się stron udzieli mocarstwu trzeciemu na stałe lub tymczasowo, darmo lub za wynagrodzeniem, będzie natychmiast i bez warunków lub zastrzeżeń co do wzajemnych wynagrodzeń rozciągnięta na wytwory gleby i przemysłu strony drugiej.“

aux tarifs conventionnels, que l'une des parties contractantes accordera à une tierce puissance à titre permanent ou temporairement, gratuitement ou avec compensation, sera immédiatement, et sans conditions ni réserves des compensations, étendue aux produits du sol et de l'industrie de l'autre.“

Klauzula największego uprzywilejowania nie stwarza bezpośrednio praw, a ma charakter więcej negatywny. Przeciwdziała traktowaniu państwa trzeciego lepiej niż kontrahenta.

Pojęcie zasady największego uprzywilejowania jest szersze niż pojęcie klauzuli, jako zastrzeżenia umieszczonego w traktacie. W myśl zasady postępują państwa, udzielające obcym narodom prawa do największego uprzywilejowania.

Zasada największego uprzywilejowania znajduje swój wyraz w traktatach handlowych przez umieszczanie w nich zastrzeżenia, zwanego klauzulą największego uprzywilejowania.

Forma tej klauzuli nie we wszystkich traktatach jest jednakowa. Przeciwnie, prawie w każdym traktacie handlowym klauzula największego uprzywilejowania jest wyrażona w inny sposób, ujęta w inne słowa, inaczej zredagowana, ograniczona mniej lub więcej, a nawet inaczej rozumiana w istotnym zakresie działania.

Z tego powodu nie wszystkie zastrzeżenia, tyjące największego uprzywilejowania, a spotykane w praktyce, można podciągnąć w zupełności pod określenie sformułowane powyżej. Ograniczenie klauzuli największego uprzywilejowania stosowane przeważnie przez Stany Zjednoczone Ameryki Północnej zmienia już do tego stopnia istotę tej zasady, że uważać należy tę amerykańską klauzulę w odróżnieniu od europejskiej za zupełnie inny rodzaj największego uprzywilejowania. Klauzula amerykańska zobowiązuje kontrahentów do traktowania się na takiej stopie, na jakiej traktowane są wszystkie inne państwa, korzystające z ogólnej taryfy celnej—więc nie gorzej niż ogół uprzy-



wilejowanych państw, ale natomiast każdy wyjątkowy przywilej, udzielony trzeciemu państwu, będzie tylko w takim razie przyznany automatycznie drugiemu kontrahentowi, jeżeli został udzielony temu trzeciemu państwu darmo; w innym wypadku, dopiero wtenczas kontrahent będzie miał do przywileju wyjątkowego prawo, gdy zaofiaruje taki sam lub podobny ekwiwalent, za jaki otrzymało dany przywilej państwo trzecie.

Dr. L. Glier<sup>1)</sup>, mając na uwadze powyższą różnicę w komentowaniu zasady największego uprzywilejowania, pisze, że klauzula największego uprzywilejowania posiada podwójną treść: 1) uprawnienie do wszystkich zniżek w taryfie celnej, lub 2) uprawnienie tylko do stawek celnych taryfy ogólnej, z pominięciem wszelkich wyjątkowych zniżek.

Jako typowy wzór klauzuli największego uprzywilejowania, komentowanej w sposób amerykański, przytacza Glier<sup>2)</sup> art. XIII traktatu Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej z Belgją, zawartego dn. 17 lipca 1858 roku:

„W tem, co dotyczy opłat celnych i żeglugi, obie wysokie układające się strony zobowiązują się wzajemnie do nieudzielania jakiegokolwiek innemu państwu żadnego przywileju lub zwolnienia od ciężaru ani żadnej ulgi, która nie byłaby niezwłocznie przyznana obywatelom i poddanym strony drugiej; darmo, jeżeli ustępstwa lub ulgi przypadły temu innemu państwu darmo, a wzamian za udzielenie tego samego wynagrodzenia, lub jego równoważnika, jeżeli ustępstwo było uwarunkowane.

„In all that relates to duties of customs and navigation, the two high contracting parties promise, reciprocally, not to grant any favour, privilege or immunity to any other State, which shall not instantly become common to the citizens and subjects of both parties respectively; gratuitously, if the concession or favor to such other State is gratuitous, and on allowing the same compensation or its equivalent if the concession is conditional.

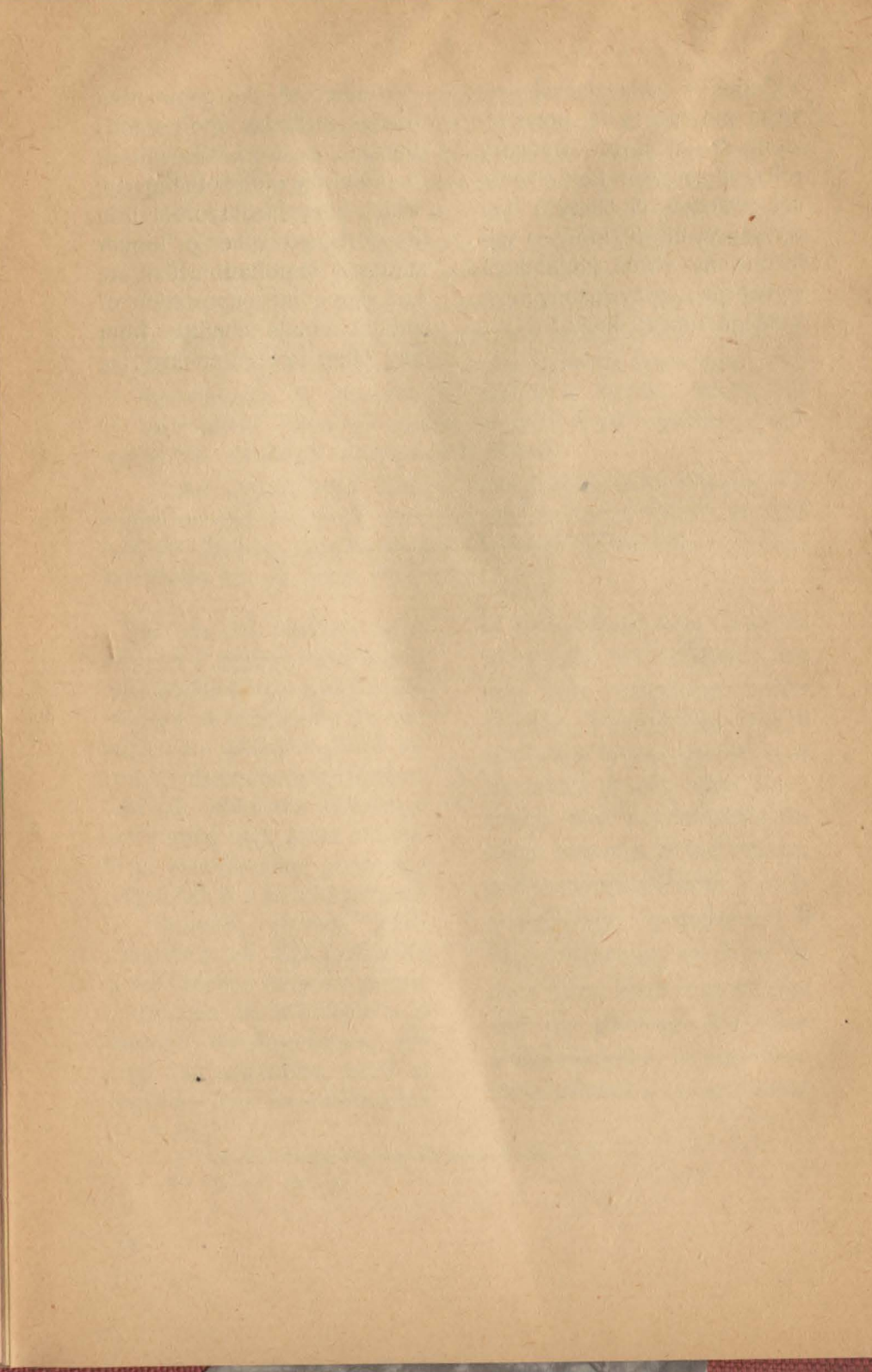
<sup>1)</sup> Die Meistbegünstigungs-Klausel, Berlin 1905, str. 12.

<sup>2)</sup> *Op. cit.*, str. 91.

Żadna z układających się stron nie nałoży na przywiezione do jej portów wytwory roli i przemysłu kontrahenta ceł wwozowych innych lub wyższych, niż te, które są nałożone na wwóz podobnych wytworów, przywożonych z każdego innego kraju.“

Neither of the contracting parties shall lay upon goods proceeding from the soil or the industry of the other party, which may be imported into its ports, any other or higher duties of importation than are laid upon the importation of similar goods coming from any other foreign country.“





I.

HISTORIA  
ZASADY NAJWIĘKSZEGO UPRZYWILEJOWANIA.





W miarę tego, jak przeszkodami naturalnemi odosobnione społeczeństwa pokonywują trudności komunikacyjne i nawiązują ze sobą stosunki handlowe, zaczynają pojawiać się nieistniejące dotychczas zagadnienia wzajemnego współżycia. Pojawiają się wspólne interesy międzynarodowe obok antagonizmów rasowych i współzawodnictwa. Czynnikiem torującym narodom drogę do siebie był handel. Kupiec udawał się z towarami w obce kraje. Tam narażony na liczne niebezpieczeństwa i szykany nie znajdował żadnej opieki. Surowe przepisy dla „gości“, uciążliwe prawa składów<sup>1)</sup>, które w wielu miastach zmierzały głównie przeciw kupcom obcym, wiodły często do wyzysku i bezprawia. W celu ochrony gospodarczych interesów kupca poza swemi granicami, kraje zainteresowane rozwijają działalność, polegającą na stosowaniu środków dwojakiego rodzaju: przemocy, dla zdobycia odpowiednich gwarancji, lub układów przyjacielskich, polegających na wzajemnych ustępstwach. W ten sposób zrodziła się potrzeba wchodzenia w międzynarodowe układy dotyczące stosunków gospodarczych — potrzeba traktatów handlowych.

Z biegiem czasu nawiązywały się między krajami coraz ściślejsze stosunki handlowe, powstawał coraz większy spłot międzynarodowych interesów ekonomicznych, społecznych i politycznych, a wraz z tem rosła liczba i różnorodność traktatów. Były one wyrazem interesów państw zawierających je. Silniejszy wymuszał na słabszym pożądanę przez siebie koncesję, równi czynili sobie wzajemne ustępstwa.

---

<sup>1)</sup> Por. Lewicki Stanisław, *Historja handlu w Polsce na tle przywilejów handlowych (prawo składu)*, Warszawa 1920.



W traktatach handlowych zapewniano sobie wolność handlu, na mocy której kupcy mieli prawo udawać się z jednego kraju do drugiego, zatrzymywać się wśród obcych i prowadzić tam handel; zezwalano również w traktatach na mianowanie konsulów i określano prawa żeglugi.

Tej treści mniej więcej były traktaty handlowe XVI, XVII i większość traktatów XVIII wieku. Traktaty te nie zawierały taryf celnych, to znaczy, że nie ustalano w nich wysokości stawek celnych. Zastrzegano co najwyżej, aby pobierane były cła zwyczajne i ustawami przewidziane. Traktaty ustalające wysokość stawek celnych, z których rozwinęły się później t. zw. traktaty taryfowe, spotykamy w większej ilości dopiero w XVIII wieku. W pierwszej połowie XVIII wieku są one jeszcze rzadkie. Na przykład traktat Methuena z dn. 27 grudnia 1703 r., zawarty między Anglią a Portugalją, ustalał stawki celne dla wina i wyrobów wełnianych. Traktaty Anglii z Gdańskiem (23 października 1706 r.), Hamburgiem (8 lutego 1719 r.) i Bremą (17 października 1731 r.) zawierały cła dla śledzi. W drugiej połowie XVIII wieku zawierano już więcej takich traktatów, jednak przeważają jeszcze umowy, dotyczące tylko spraw ogólniejszego charakteru z dziedziną handlu i żeglugi.

W tych warunkach powstało zastrzeżenie umieszczane w traktatach handlowych, które zabezpieczało wchodzącemu w układ, że jego kupcy nie będą gorzej traktowani od innych obcych kupców, że jego towary nie będą podlegać zakazowi wwozu, gdy te same towary innego kraju otrzymają wstęp wolny, że jego okręty nie będą płacić wyższych opłat, niż okręty jakiegoś innego państwa, że więc we wszystkim, co dotyczy handlu i żeglugi, układający się będzie traktowany na stopie kraju najbardziej uprzywilejowanego pod tym względem.

„Klauzula największego uprzywilejowania nie była wynaleziona pewnego pięknego dnia przez jednego z dyplomatów lub mężów stanu, jak również nie powstała w formie gotowej takiej, jaką posiada dzisiaj<sup>1)</sup>. Od chwili narodzin podlegała ona stałej ewolucji, zmieniając wraz z kształtowaniem się międzynarodowych

---

<sup>1)</sup> Poznański Charles, *La clause de la nation la plus favorisée*, Berne 1917, str. 17.



stosunków gospodarczych nie tylko swoją formę, ale i treść zasadniczą.

Klauzula największego uprzywilejowania występuje po raz pierwszy jako przywilej jednostronny, udzielany w XII wieku przez władców arabskich miastom włoskim, francuskim i hiszpańskim, a w wieku XVII przez Portę Otomańską mocarstwu europejskim, handlującym na wschodnich rynkach. Następnie pojawia się w traktatach jako przywilej obustronny, odnoszący się do ogólnych postanowień dotyczących handlu i żeglugi. W okresie swoich narodzin klauzula największego uprzywilejowania stosowana była jedynie w formie europejskiej<sup>3)</sup>. Klauzula amerykańska pojawia się dopiero z chwilą powstawania tariff celnych konwencyjnych i dochodzi do większego rozpowszechnienia, gdy przy zawieraniu traktatów stawki celne zaczynają grać najważniejszą rolę, gdy technika komunikacji dochodzi do takiego rozwoju, że dzięki tanieniu i równomiernemu przewozowi towarów niewielkie stosunkowo zniżki w cłach, odbijając się na cenie towaru, zaczynają odgrywać już znaczną rolę w konkurencji międzynarodowej. System wzajemnych ulg, różniczkowego traktowania, stosowania szczególnych przywilejów i t. p. dopiero w okresie tariff celnych konwencyjnych zdobywa sobie panowanie w traktatach handlowych, i traci je, gdy splót interesów i stosunków międzynarodowych tak się wikła w drugiej połowie XIX wieku, że zasada łągodząca i wyrównywająca te stosunki staje się znów pożądana.

W historii zasady największego uprzywilejowania dają się zatem zauważyć cztery główne okresy:

- 1) okres stosowania europejskiej, nierzadko jednostronnej, klauzuli największego uprzywilejowania, który trwa do roku 1778;
- 2) okres, w którym Stany Zjednoczone Ameryki Północnej i państwa środkowo- i południowo-amerykańskie stosują klauzulę na swój sposób komentowaną, a który trwa od r. 1778 do 1835;
- 3) okres powszechnego panowania amerykańskiej zasady od r. 1835 do 1860;
- 4) okres powrotu do zasady europejskiej, lecz w różny

---

<sup>3)</sup> Por. wstęp.

10535



sposób ograniczanej i przystosowywanej do warunków gospodarczo-politycznych, od roku 1860 do wojny 1914.

Okres wojny i traktaty powojenne rozpatrzymy oddzielnie. Nie jest to jeszcze okres, który możnaby uważać za równorzędny czterem poprzednim i nie jest także przedłużeniem ostatniego. Wytracone z równowagi stosunki ekonomiczne rozwiązywane są w najróżnorodniejszy sposób i zależnie od warunków lokalnych.

## OKRES PIERWSZY do 1778 roku.

Data narodzin zasady największego uprzywilejowania ginie w mrocznych czasach średniowiecza<sup>1)</sup>. W okresie swego niemowlęstwa, niepodobna z form do dzisiejszej, powstaje i kształtuje się stopniowo tam, gdzie na jednym rynku handlowym spotykają się kupcy kilku państw. I jeżeli zachodzi fakt, że są oni traktowani jednakowo i żaden z nich nie jest wyjątkowo faworyzowany ze względu na swoje pochodzenie, to należy przyjąć, że zjawiają się tam pierwsze ślady zasady największego uprzywilejowania. Idea, na podłożu której powstaje ona, jest dążenie do zagwarantowania swoim obywatelom jednakowych warunków konkurencyjnych na rynku obcym przez państwa współzawodniczące w handlu. Naturalnie ani pod względem formy, ani pod względem zakresu działania, klauzula w okresie kształtowania się nie była podobna do dzisiejszej.

Poznański<sup>2)</sup>, wbrew opinii poprzednich badaczy, odnoszących pierwsze pojawienie się zasady największego uprzywilejowania do wieku XVII<sup>3)</sup>, stwierdza, że już w wieku XII i XIII

---

<sup>1)</sup> Z pośród skąpych wiadomości, jakie dzisiaj posiadamy o stosunkach międzynarodowych świata starożytnego, nic nie można przytoczyć, co mogłoby nasuwać przypuszczenie, że mamy do czynienia z prawozorem największego uprzywilejowania. Ciekawe natomiast jest, że jednak zasada równouprawnienia obywateli obcego państwa z krajowcami znana była w starożytnej Grecji i znajdowała wyraz w tak zwanych izopolitycznych układach. Por. Cybichowski Sigmunt Dr. Das antike Völkerrecht, Breslau 1907, str. 64, i tegoż autora Prawo narodów, Lwów 1915, str. 19.

<sup>2)</sup> *Op. cit.*

<sup>3)</sup> Visser, Glier, Kuliszer (patrz Poznański, *op. cit.*, str. 17).

spotyka się ją w układach między władcami arabskimi, a miastami włoskimi, francuskimi i hiszpańskimi.

Wenecji pierwszej udało się otrzymać dla swych obywateli specjalne przywileje u kalifów arabskich. Lecz później inne miasta włoskie, jak Genua, Ankona i Piza starały się o uzyskanie takich samych przywilejów i wywalczały je.

Tę samą politykę prowadziły w miarę wchodzenia w stosunki handlowe z Bagdadem i inne miasta, jak np. francuskie i hiszpańskie: Marsylja, Montpellier, Barcelona. Gdy zaszedł wypadek, że któreś z tych miast potrafiło uzyskać nowy jakiś przywilej, wówczas domagała się go i reszta.

Jakkolwiek nie było mowy o specjalnej klauzuli traktowania na równi z krajem najbardziej uprzywilejowanym, to nie ulega jednak wątpliwości, że w tych stosunkach miast nadśródziemnomorskich z Bagdadem znajdowała swój pierwotny wyraz zasada największego uprzywilejowania w formie jednostronnej, przez kalifów udzielanej gwarancji.

Już wyraźniej sformułowaną klauzulę największego uprzywilejowania zawierał traktat Anglii z Burgundją z dnia 17 sierpnia 1417 r.<sup>1)</sup> Na mocy tego traktatu okręty angielskie zostają uprawnione do korzystania w portach Flandrii z takich samych przywilejów, jakimi cieszą się okręty francuskie, holenderskie, zelandzkie i szkockie. Odnośny ustęp brzmi:

„.... Item, que les Maistres de Neifs et Maronniers de la partie d'Engleterre, à leur venue es Ports et Havres, de nôtre dis Pays de Flandres, pourront faire licitement lier leurs Neifs, es dis Ports et Havres, par la manière que feront François, Hollandois, Zellandois et Eschohis, sans encourir pour ce aucune fourfaiture ou amende....“

W tym traktacie klauzula jest jeszcze zredegowana w formie niepodobnej do dzisiejszej. Idea jej odzwierciedla się jednak najwyraźniej w rozciągnięciu na kontrahenta tych prerogatyw, z których korzysta szereg krajów najbardziej uprzywilejowanych. Że zamiast cechujących dzisiaj tę klauzulę słów: „na równi z krajem najbardziej uprzywilejowanym“ lub „z jakich

---

<sup>1)</sup> Poznański, *op. cit.*, str. 19.



korzysta każdy inny kraj najbardziej uprzywilejowany“, są wymienione kolejno nazwy tych krajów, nasuwa się przypuszczenie, że w wieku XV nie był znany jeszcze termin: „sur le pied de la nation la plus favorisée“. Widocznie niewielka liczba państw współzawodniczących w handlu międzynarodowym nie stwarzała potrzeby takiego uogólnienia. Jest to niejako pierwsze stadium rozwoju zasady największego uprzywilejowania.

Dalsze ślady największego uprzywilejowania spotykamy dopiero w wieku XVII, w tak zwanych kapitulacjach, zawieranych z Portą Otomańską przez mocarstwa europejskie.

Na mocy kapitulacji zawartej w lipcu 1612 roku przez Rzeczpospolitą Zjednoczonych Niderlandów z Turcją, zostają przyznane Niderlandom wszystkie przywileje, jakie posiadały w Turcji najbardziej uprzywilejowane kraje europejskie, to jest Francja (kapitulacja z 1535 roku, zawarta za pośrednictwem posła francuskiego La Forêt'a między Franciszkiem I a sułtanem Solimanem II, udzielała między innymi przywileje flocie francuskiej w handlu Europy z Turcją) i Anglja (która później uzyskała podobne przywileje, co i Francja). Klauzula była jednostronna: Holandja ma być traktowana przez Turcję tak, jak są przez Turcję traktowane najbardziej uprzywilejowane z krajów europejskich.

Następnie spotykamy klauzulę największego uprzywilejowania w traktacie angielsko-portugalskim z r. 1642 i, sformułowaną już w sposób zbliżony do dzisiejszego, w traktacie francusko-hiszpańskim z roku 1659. Odnośny ustęp traktatu pokoju pirenajskiego brzmi:

„Les sujets du roi de France dans tous les Etats de la couronne d'Espagne, et ceux de cette puissance chez les Français, seront traités comme la nation la plus favorisée, ne payant que les mêmes droits auxquels les Anglais et les Hollandais sont soumis“.

Traktat Portugalji z Niderlandami z 6 sierpnia 1661 roku gwarantuje Portugalji największe uprzywilejowanie do teraźniejszych i późniejszych ułatwień i przywilejów udzielonych przez Niderlandy Anglii. Traktaty: angielsko-hiszpański z 1667 roku i angielsko-duński z 9 grudnia 1669 roku posiadają klauzulę

największego uprzywilejowania, rozciągającą się na wszystkie prerogatywy udzielone dotąd i na te, które udzielone byłyby w przyszłości przez jedną ze stron wszystkim innym krajom.

Klauzula największego uprzywilejowania przybiera stopniowo formę coraz więcej zbliżoną do dzisiejszej. W pierwszych traktatach ma charakter jednostronnej gwarancji, udzielanej przez kraje, na terytorjum których spotykały się współzawodniczące z sobą państwa. Korzyści ciągnęła formalnie jedna tylko strona. Ale w tym czasie i traktaty handlowe są w stadium powstawania i mają charakter raczej jednostronnych uprzywilejów, niż dzisiejszym formom odpowiadających traktatów handlowych. Klauzula największego uprzywilejowania kształtuje się jednocześnie i równolegle z dojrzewaniem form traktatów handlowych wogóle.

We wszystkich dotąd wymienionych traktatach kraj układający się ma prawo bezwarunkowo i natychmiast do wszelkich prerogatyw, udzielonych przez kontrahenta jakiegokolwiek trzeciemu państwu. Jeżeli te terminy „bezwarunkowo“ i „natychmiast“ nie były w tekście umieszczane, to tylko z tego względu, że nie istniał inny rodzaj największego uprzywilejowania i nie istniało pojęcie klauzuli wzajemności (*réciprocité*), wprowadzonej dopiero w 1778 roku do traktatów handlowych.

Anglja ze swą potężną flotą handlową, a dzięki niej silnie rozwiniętym handlem, była najgorętszą orędowniczką największego uprzywilejowania. Zawiera ona traktaty oparte na tej zasadzie z Gdańskiem w 1706, z Sycylią w 1713 i z Hiszpanją w 1715 roku.

W drugiej połowie XVIII wieku zwiększa się ilość zwolenników zasady największego uprzywilejowania, klauzula ta zostaje powszechnie uznana w międzynarodowych stosunkach handlowych. Zawierane w tym czasie traktaty prawie bez wyjątku posiadają największe uprzywilejowanie<sup>1)</sup>.

---

<sup>1)</sup> Następujące traktaty, zawarte w XVIII wieku do 1778 roku, posiadają klauzulę największego uprzywilejowania: Anglii ze Szwecją—5 lutego 1766 r. i z Rosją—20 czerwca 1766 r., Danji z Marokko—18 czerwca 1753 r. i z Portugalją—26 września 1766 r., Prus z Turcją—22 marca 1761 r., Francji z Hamburgiem—1 kwietnia 1769 r.



O rozpowszechnieniu klauzuli największego uprzywilejowania, rozciągającej się na wszystkie dotychczasowe i późniejsze ulgi przyznane państwu trzeciemu, świadczy również umowa, zawarta między dworami burbońskimi Francji, Hiszpanji i Sycylii w r. 1761, tak zwany pakt rodzinny (*Pacte de Famille*). Była to próba zbliżenia gospodarczego w celach politycznych.

Wobec powszechnie stosowanej w tym czasie klauzuli największego uprzywilejowania musiano zastrzedz w art. XXV tego traktatu, że jeżeli którekolwiek z państw należących do paktu rodzinnego wejdzie w stosunki traktatowe z jakimś innym państwem na podstawie „*traitement de la nation la plus favorisée*“, to ulgi wyjątkowe, przyznane sobie wzajemnie przez dwory burbońskie, będą wyłączone z pod działania tej klauzuli. I rzeczywiście, w 25 lat później zawarty traktat Edena (1786) wyklucza z największego uprzywilejowania wszystkie szczególnie przywileje udzielone przez Francję krajom należącym do paktu rodzinnego.

## OKRES DRUGI od 1778 do 1835 roku.

Okres drugi historii zasady największego uprzywilejowania rozpoczyna się z chwilą przystąpienia Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej do międzynarodowych stosunków gospodarczych, jako jednostki suwerennej, zdolnej do prowadzenia samodzielnej polityki handlowej. W roku 1778 Stany Zjednoczone zawierają z Francją pierwszy traktat handlowy i wprowadzają jednocześnie modyfikację do zasady największego uprzywilejowania. Modyfikacja ta zmienia zasadniczo dotychczasowe pojęcie największego uprzywilejowania.

Bezwarunkowa klauzula największego uprzywilejowania, używana dotąd, uogólniała na wszystkie najbardziej uprzywilejowane państwa każdą ulgę, zniżkę celną, lub inną prerogatywę, udzieloną jakiegokolwiek obcemu mocarstwu. Obecnie zasada ta zostaje ograniczona warunkiem pewnej wzajemności — klauzula, którą Niemcy nazywają *Reziprozitätsklausel* od słowa *recipere*.

Pojęcie wzajemności jest tu wzięte w znaczeniu specjalnem: pewnej ścisłej wzajemności (*parfaite réciprocité*). Przywileje, do



których ma się prawo na mocy największego uprzywilejowania, należy za każdym razem okupywać nowemi ze swej strony wzajemnemi ustępstwami.

W traktacie z roku 1778 klauzula największego uprzywilejowania uprawnia kontrahenta natychmiast i bezwarunkowo tylko do taryfy ogólnej, z której korzystał w Stanach Zjednoczonych ogół państw, będących z nimi w stosunkach traktatowych, i do tych szczególnych przywilejów (*particular favour*), które Stany udzieliły lub udziela w przyszłości państwu trzeciemu darmo, t. j. bez rekompensaty. Wszystkie natomiast przywileje, udzielone przez Stany jakimukolwiek państwu obcemu wzamian za równoważne ulgi od niego otrzymane, więc przywileje nie darme, lecz opłacone pewną rekompensatą, podlegają zasadzie ścisłej wzajemności. Na podstawie klauzuli ścisłej wzajemności, najbardziej uprzywilejowany kraj ma tylko wówczas prawo do tych opłaconych przywilejów, jeżeli wypełni warunek wymagany przez tę klauzulę, t. j. odwzajemni się takimi samemi lub podobnemi ulgami do tych ulg, jakie trzecie państwo udzieliło Stanom Zjednoczonym wzamian za otrzymane przywileje<sup>1)</sup>.

W ten sposób uwarunkowana klauzula największego uprzywilejowania występuje po raz pierwszy we wspomnianym wyżej traktacie francusko-amerykańskim:

Art. II. „The Most Christian King and the U. S. of Am. engage mutually not to grant any particular favour to other nations, in respect of commerce and navigation, which shall not immediately become common to the other party, who shall enjoy the same favour, freely, if the concession was freely made, or on allowing the same compensation, if the concession was conditional.“

Wprowadziwszy raz tę zasadę, Stany Zjednoczone starają trzymać się jej konsekwentnie. I chociaż do roku 1825 zasada

---

<sup>1)</sup> Odtąd klauzulę europejską nazywać będziemy wprost „klauzulą największego uprzywilejowania“, a natomiast klauzulę amerykańską—„warunkową klauzulą największego uprzywilejowania“, lub „klauzulą ścisłej wzajemności“.



wzajemności nie znajduje naśladowców wśród innych państw<sup>1)</sup>, Ameryka Północna stosuje ją prawie<sup>2)</sup> we wszystkich traktatach, zawieranych w tym czasie z państwami europejskimi: Holandją (8 października 1782 r.), Szwecją (3 kwietnia 1783 r.), Prusami (10 września 1785 i 11 lipca 1799 r.) i Szwecją-Norwegią (4 września 1816 r.).

W drugiej ćwierci XIX stulecia amerykańska zasada ścisłej wzajemności zaczyna zdobywać sobie narazie zwolenników tylko w krajach środkowej i południowej Ameryki. Pierwotnie kraje te hołdują starej zasadzie bezwarunkowej.

Naprzykład w roku 1825 zawiera Anglja traktaty: 2 lutego ze Zjednoczonymi Prowincjami nad Rio de la Plata i 18 kwietnia z Kolumbią. Obydwa nie zawierają klauzuli ścisłej wzajemności. W roku 1826 zawierają traktaty z bezwarunkową klauzulą: 8 stycznia Brazylja z Francją, a 26 grudnia Meksyk z Anglią. Brazylja stosuje jeszcze tę klauzulę w traktatach z Austrią (17 czerwca 1827) i z Prusami (9 lipca 1827), a Meksyk w traktatach z Hannoverem (20 czerwca 1827) i z Danją (19 lipca 1827).

We wszystkich tych traktatach każda ze stron ma prawo żądać, aby ją druga strona traktowała na stopie „de la nation

---

<sup>1)</sup> Jako egzotyczne zjawisko w Europie należy zanotować traktat angielsko-portugalski z dn. 19 lutego 1810 roku. Artykuł II tego traktatu zawiera warunkową klauzulę amerykańską. Był to jednak fakt oderwany, nie znajdujący w ciągu 25 lat naśladowców wśród państw starego świata w stosunkach między sobą. Tem bardziej zjawisko wyjątkowe, że Anglja nawet w swych traktatach ze Stanami Zjednoczonymi nie umieszczała tej klauzuli, np. w traktatach z 1785, 1794 i 1815 roku. Jedyny ten najzupełniej odosobniony wypadek nie miał żadnego znaczenia, które odbiłoby się na systemie polityki handlowej państw europejskich w tym okresie.

<sup>2)</sup> Odstępują Stany Zjednoczone od swej zasady w następujących traktatach zawartych do roku 1825:

z Anglią 19 listopada 1785 r.,

z Marokko 25 stycznia 1787 r. (traktat ten zawiera jednostronną klauzulę największego uprzywilejowania na korzyść Stanów Zjednoczonych),

z Anglią 19 listopada 1794 r.,

z Francją 30 kwietnia 1803 r. i

z Anglią 3 lipca 1815 r.

Tylko więc z Anglią i Francją Stany Zjednoczone wchodziły w stosunki oparte na obustronnej bezwarunkowej europejskiej zasadzie największego uprzywilejowania.



la plus favorisée, conformément au tarif général des douanes". Chociaż klauzula największego uprzywilejowania nie jest tutaj ograniczona warunkiem wzajemności, to jednak uprawnia kraje najbardziej uprzywilejowane tylko do korzystania ze stawek taryfy ogólnej. Kwestja szczególnych ulg i wyjątkowych przywilejów jest przemilczana i stąd trudno określić, w jaki sposób kraje środkowej i południowej Ameryki komentowały zasadę największego uprzywilejowania, zastrzeżoną w pierwszych swoich traktatach.

Podbój tych krajów w sposób zdecydowany przez zasadę amerykańską rozpoczyna się od traktatu Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej z Kolumbią, zawartego dnia 3 października 1824 roku, który został oparty na warunkowej zasadzie największego uprzywilejowania. W ślad za nim idą traktaty Stanów Zjednoczonych z klauzulą ścisłej wzajemności:

z Federacją Ameryki Centralnej — 5 grudnia 1825 r.,

z Brazylią — 12 grudnia 1828 r.,

z Meksykiem — 5 kwietnia 1831 r.,

z Chile — 16 maja 1832 r.,

z Venezuelą — 20 stycznia 1836 r.,

i cały szereg późniejszych traktatów<sup>1)</sup>, pod wpływem których kraje środkowej i południowej Ameryki ulegają systemowi polityki handlowej Unji północno-amerykańskiej. Stopniowo zaczynają one wprowadzać zasadę ścisłej wzajemności do traktatów zawieranych z państwami europejskimi.

Meksyk zawiera traktaty oparte na warunkowej zasadzie największego uprzywilejowania: 15 czerwca 1827 r. z Niderlan-

---

<sup>1)</sup> W dalszym ciągu Stany Zjednoczone Ameryki Północnej zawierają traktaty z klauzulą ścisłej wzajemności:

z Ekwadorem — 13 czerwca 1839 r.,

z Nową Grenadą — 12 grudnia 1846 r.,

z Gwatemalą — 3 marca 1849 r.,

z San-Salwadorem — 2 stycznia 1850 r.,

z Kostaryką — 10 lipca 1851 r.,

z Peru — 26 lipca 1851 r.,

z Argentyną — 27 lipca 1853 r.,

z Boliwią — 13 maja 1858 r.,

z Paragwajem — 4 lutego 1859 r.,

z Venezuelą — 27 sierpnia 1860 r.



dami, 19 tegoż miesiąca i roku z Danją, 18 lutego 1831 roku z Prusami, a 4 października 1831 roku z Saksonją.

W tym samym czasie zawiera Brazylja traktaty z warunkową klauzulą największego uprzywilejowania z miastami hanzeatyckimi: Lubeką, Hamburgiem i Bremą 17 listopada 1827 roku i z Danją 26 kwietnia 1828 r. W traktacie dodatkowym brazylijsko-pruskim z dn. 18 kwietnia 1828 r., komentując postanowienia traktatu z roku 1827, obydwie strony podkreślają, że będą traktować się na zasadzie największego uprzywilejowania „en observant toutefois les conditions, sous lesquelles ces avantages auraient été concédés“.

Stany Zjednoczone Am. Półn. w dalszym ciągu rozpoznają swoją zasadę, stosując klauzulę ścisłej wzajemności w traktatach z następującymi państwami europejskimi:

Austrją — 27 sierpnia 1829 r.,

Rosją — 18 grudnia 1832 r.,

Sardinią — 26 listopada 1838 r.,

Holandją — 19 stycznia 1839 r.,

Hannowerem — 20 maja 1840 r.,

Portugalją — 26 sierpnia 1840 r.,

Belgją — 10 listopada 1845 r. etc.

Warunkowa klauzula największego uprzywilejowania znajduje coraz szersze zastosowanie. Narazie uznawana tylko przez Stany Zjednoczone, zdobywa sobie z biegiem czasu miejsce w traktatach państw środkowo- i południowo-amerykańskich, aby wreszcie w połowie XIX wieku wyprzeć prawie zupełnie bezwarunkową klauzulę z traktatów handlowych<sup>1)</sup>.

---

<sup>1)</sup> Państwa europejskie wierne starej bezwarunkowej zasadzie nie wprowadzają do roku 1835 klauzuli ścisłej wzajemności do traktatów, zawieranych pomiędzy sobą. Od roku 1778 do 1835 zostają zawarte następujące traktaty, oparte na bezwarunkowej zasadzie największego uprzywilejowania:

Anglii z Francją — 26 września 1786 r. (traktat Edena),

Kr. Ob. Sycylii — 26 września 1816 r.,

Holandją — 17 marca 1824 r.,

Szwecją-Norwegją — 18 marca 1826 r.,

Austrją — 21 grudnia 1829 r.,

Francji z Meklemburgiem — 18 września 1779 r.,

Rosją — 11 grudnia 1786 r.,

Sycylią — 28 lutego 1817 r.,

## OKRES TRZECI od 1835 do 1860 roku.

Klauzula ścisłej wzajemności zaczęła sobie zdobywać większe koło zwolenników dopiero w tym czasie, kiedy punkt ciężkości umów handlowych przeszedł do taryf celnych. Przy zawieraniu traktatów handlowych taryfowych każda stawka, każda zniżka celna dla jakiegoś rodzaju przedmiotów wymiany, była często owocem długich i zawiłych przetargów. Ustępstwami w swojej taryfie musiano okupywać pożądane zniżki w taryfie kontrahenta. Taryfy z połowy XIX wieku były mało wyspecjalizowane, tak że poszczególne pozycje obejmowały zwykle całą gałąź produkcji lub dotyczyły większej grupy towarów podobnych. Przeto targi o każdą pozycję były szczególnie uciążliwe. Klauzula największego uprzywilejowania, rozdająca darmo zniżki celne z trudem wytargowane, za które w innym wypadku możnaby żądać od każdego kontrahenta wzajemnych rekompensat, staje się w tych nowych warunkach niewygodna. Wszystkie państwa kulturalne starają się forsownie o rozwój własnego przemysłu i wszelkimi siłami popierają wywóz towarów zagranicę. Na rynkach pojawiają się nowi konkurenci, często słabsi gospodarczo i nie mogący konkurować, nie uzyskawszy na obcym rynku stanowiska wyjątkowo uprzywilejowanego. Zjawia się więc potrzeba nowych umów, któreby gwarantowały kontrahentom traktowanie wyjątkowe. Umowy takie powstają i zaopatrzone są nawet w specjalne zastrzeżenia, na mocy których wyjątkowe zniżki celne, udzielone sobie przez układające się strony, nie mogą być rozszerzone na inne państwa i nie mogą darmo stać się ich udziałem.

- 
- Danji z Rosją — 8 października 1782 r.,  
Genuą — 30 lipca 1789 r.,  
Prusami — 17 czerwca 1818 r.,  
Szwecją-Norwegją — 2 listopada 1826 r.,  
Rosji z Turcją — 10 lipca 1783 r.,  
Sycylią — 6 stycznia 1787 r.,  
Prusami — 11 marca 1825 r.,  
Hiszpanji z Turcją — 14 września 1782 r.,  
Sycylią — 15 sierpnia 1817 r.,  
Prus ze Szwecją-Norwegją — 14 marca 1827.



Podobne zastrzeżenia zgóry prowadzą do wykluczenia z traktatów europejskiej klauzuli największego uprzywilejowania, a w praktyce zdążają do systemu ceł różniczkowych (*droits différenciels*).

Naprzykład w art. XXII traktatu Belgji z Sardynją, zawartego 24 stycznia 1851 roku, znajdujemy klauzulę, na mocy której wszystkie przyznane sobie obustronnie w tym traktacie zniżki celne mogą być innym krajom udzielone tylko wzamian za odpowiednie wynagrodzenie. Co więcej, artykuł XXIX tego samego traktatu zastrzega, że gdyby jedna ze stron rozszerzyła na jakieś inne państwo w drodze rozporządzenia administracyjnego zagwarantowane w tym traktacie wyjątkowe zniżki (Belgia — zniżki udzielone Sardynji dla oliwy, wina, marmuru i owoców południowych, a Sardynja — zniżki udzielone Belgji dla jej wyrobów żelaznych, szklanych, kryształowych, wełnianych i płóciennych), to strona druga, pokrzywdzona z tego powodu, będzie uprawniona do wypowiedzenia traktatu, który wygaśnie po 6 miesiącach od daty wypowiedzenia. Sardynja i Belgja zobowiązały się więc nie uogólniać tych przywilejów, które przyznały sobie w drodze wzajemnych ustępstw. Podobne zastrzeżenie znajdujemy w traktacie belgijsko-hiszpańskim z 25 października 1842 r.:

Art. V. „Chacune des hautes parties contractantes pourra accorder à une ou plusieurs autres puissances les avantages stipulés dans le présent traité.

Dans le cas où l'une des parties ferait usage de ce droit, celle dont les produits pourraient avoir à souffrir de cette extension, aura la faculté de résilier la présente convention, après en avoir prévenu l'autre partie six mois à l'avance.”

I w tym wypadku miały naogół prawo obydwie strony do udzielania państwow trzecim zagwarantowanych sobie przywilejów, ale gdyby wskutek tego jedna z nich uczuła się pokrzywdzoną, mogła traktat wypowiedzieć.

Artykuł XXIV traktatu belgijsko-holenderskiego z 29 lipca 1846 roku posiada natomiast nieco inne zastrzeżenie:

„Les reductions de droits, concédées de part et d'autre par le traité ne seront accordées spécialement à d'autres pays que moyennant des équivalents.“

Te przykłady dowodzą, jak obcą była międzynarodowym stosunkom handlowym w połowie XIX wieku idea tej klauzuli największego uprzywilejowania, która panowała w XVII i XVIII stuleciu.

Do rozpowszechnienia się zasady amerykańskiej na gruncie starego świata niewątpliwie przyczyniły się również liczne targi, wynikłe na tle różnicy w interpretacji klauzuli największego uprzywilejowania między mocarstwami europejskimi i Ameryką. Szczególnie Francja i Niemcy wiodły długie spory ze Stanami Zjednoczonymi, doprowadzające w rezultacie do faktycznego uznawania odrębnej amerykańskiej zasady — największego uprzywilejowania. Stany Zjednoczone, wychodząc zwycięsko z tych nieporozumień, szachowały do pewnego stopnia mocarstwa europejskie swobodą w prowadzeniu polityki handlowej, niekrępowanej bezwarunkową klauzulą.

Nie zrywając zupełnie ze starą zasadą stosowaną dotychczas, stopniowo wstępuje Europa na drogę, po której kroczyły już od półwiecza z górą Stany Zjednoczone.

Pierwszym traktatem, który zapoczątkował nową erę w Europie, był traktat zawarty w dn. 4 marca 1835 roku pomiędzy Austro-Węgrami a Grecją<sup>1)</sup>. Artykuł VIII tego traktatu zastrzega, że żadna ze stron nie może rościć sobie pretensji do szczególnych przywilejów, udzielonych jakiemuś obcemu państwu, *qu'en offrant les mêmes avantages*. W ślad za nim idą dalsze oparte na zasadzie ścisłej wzajemności traktaty Grecji, np. ze Szwecją-Norwegią z 4 grudnia 1836, Prusami z 12 sierpnia 1839 i Holandją z 22 lutego 1843 roku. Następnie zawierają traktaty z warunkową klauzulą Prusy z Holandją dn. 3 czerwca 1837, Anglja z Austrią 3 lipca 1838 i z Rosją 11 stycznia 1843 roku.

Czwarte dziesięciolecie XIX wieku jest okresem powszechnego przechodzenia do zasady ścisłej wzajemności. Odtąd

---

<sup>1)</sup> Traktat angielsko-portugalski z 1810 roku stanowi odosobniony wy-padek, który nie wywarł wpływu na stosunki traktatowe pomiędzy krajami europejskimi. Por. odnośnik <sup>1)</sup> na str. 24.



coraz rzadziej napotykały traktaty, które zawierałyby starą europejską klauzulę największego uprzywilejowania, a w latach od 1840 do 1860 zdobywa sobie amerykańska zasada nieomal wyłączne panowanie w układach handlowych. Jest to jednocześnie okres stosowania konwencyjnych taryf celnych.

Do roku 1844 było w Europie już 8 traktatów taryfowych z cłami umownymi (konwencyjnymi), a w roku 1845 i 1846 przybywa ich jeszcze 5<sup>1)</sup>. Klauzula ścisłej wzajemności zyskuje grunt do praktycznego zastosowania. W sposób iście mistrzowski operuje nią hrabia Cavour, stojący na czele rządu Królestwa Sardyńskiego. Nieskrępowany zasadą bezwarunkowego największego uprzywilejowania, buduje w latach 1850 — 52 głęboko pomyślany i korzystny system ciał różniczkowych umownych, oparty na 8 traktatach taryfowych i na warunkowej zasadzie największego uprzywilejowania<sup>2)</sup>.

O rozpowszechnieniu się zasady ścisłej wzajemności świadczy wymownie ilość traktatów na niej opartych z okresu lat od 1835 do 1860, przekraczająca liczbę 150<sup>3)</sup>. Ciekawą jest jednakże rzeczą, o ile konsekwentne było wprowadzenie do traktatów handlowych amerykańskiej klauzuli. Chociaż zwrot ku niej był naogół zdecydowany, to jednak polityka handlowa tego okresu prawie we wszystkich państwach wahała się między jednym a drugim pojęciem największego uprzywilejowania i zawierano raz warunkową, to znów bezwarunkową klauzulę. W rezultacie jednak bezwarunkowa klauzula występuje dużo rzadziej. Istnieje wszakże pewna kategoria traktatów, które, pomimo że były zawierane w okresie panowania systemu ścisłej wzajemności, posiadają stale bezwarunkową klauzulę największego uprzywilejowania. Są to traktaty zawierane przez mocarstwa europejskie z półcywilizowanymi krajami Azji i Afryki na wzór dawnych kapitulacji i noszące tę samą co dawniej nazwę. Gwarancję największego uprzywilejowania otrzymywały państwa europejskie od państw wschodnich jednostronnie, to znaczy bez takiegoż zobowiązania

---

<sup>1)</sup> W chronologicznym porządku podaje wszystkie te traktaty Glier (Meistbegünstigungs-Klausel, Berlin 1905).

<sup>2)</sup> Glier, *op. cit.*, str. 133.

<sup>3)</sup> Glier, *op. cit.*, str. 388 i n.



ze swej strony i dlatego nie mogło tutaj być mowy o jakiegokolwiek wzajemności wogóle, a tem bardziej o ścisłej.

Między innemi nawet Stany Zjednoczone, zaciekle broniące swojej zasady, zawierają 7 maja 1830 r. według zdania prezydenta Van Burena „ze względu na specjalny charakter Wysokiej Porty“ traktat z Turcją, w którym Turcja gwarantuje Stanom jednostronne i bezwarunkowe największe uprzywilejowanie. Takich traktatów Ameryka Półn. zawierała więcej.

Art. XIV traktatu Stanów Zjednoczonych z Marokko, zawartego 25 stycznia 1787 r., brzmi:

„The commerce with the United States shall be on the same footing as is the commerce with Spain, or as that with the most favoured nation for the time being; and their citizens shall be respected and esteemed, and have full liberty to pass and repass our (sultana marokańskiego) country and seaports whenever they please without interruption.“

Zupełnie podobnie sformułowaną klauzulę największego uprzywilejowania zawierają traktaty Stanów Zjednoczonych z Japonją (31 marca 1854 r.) i Chinami (18 czerwca 1858 r.). Są to naogół te same kapitulacje, które zawierały z Cesarstwem Otomańskim: Francja, Anglja, Niderlandy i Polska<sup>1)</sup> w XVII wieku.

Takie traktaty zawierają z Turcją: Belgja 3 sierpnia 1839, Zollverein 22 października 1840 i miasta hanzeatyckie 1 września 1841 roku. W 61 i 62 roku zeszłego stulecia budują państwa europejskie formalny system kapitulacji z Turcją, oparty na polityce o dewizie: *non do, ut des*. Rozpoczyna go Francja traktatem z 29 kwietnia 1861 r., a w ślad za nią idą kapitulacje zawarte przez: Anglję 29 kwietnia 1861 r., Włochy 10 lipca 1861 r., Belgję 10 października 1861 r., Rosję 22 stycznia 1862 r., Szwecję—Norwegję 21 lutego 1862 r., Danję i Holandję 25 lutego 1862 r., Zollverein 20 marca 1862 r., miasta hanzeatyckie 27 września 1862 r. — wszystkie z jednostronną klauzulą największego uprzywilejowania, zagwarantowaną sobie przez każde z tych państw na wstępie kapitulacji.

Traktaty z jednostronną klauzulą największego uprzywile-

---

<sup>1)</sup> Patrz str. 51.



jowania zawierały państwa europejskie nietylko z Turcją, ale i z innemi półkulturalnemi krajami Azji i Afryki, np.:

Anglja z Persją — 28 października 1841 r.,

Borneo — 27 maja 1847 r.,

Abisynją — 2 listopada 1849 r.,

Francja z Maskatem w Arabji — 17 listopada 1844 r.,

Chinami — 24 listopada 1858 r.,

Zollverein z Chinami — 2 kwietnia 1861 r.

Sjam zmuszony był zagwarantować jednostronne największe uprzywilejowanie Danji — 15 września 1859 r. i Holandji — 17 grudnia 1860 r., Japonja—Rosji—19 sierpnia 1858 r. i Portugalji — 3 sierpnia 1860 r.

Jednakże Stany Zjednoczone nietylko stosowały bezwarunkowe największe uprzywilejowanie w formie jednostronnej gwarancji. Zdarzało się, że godziły się one na zawieranie obustronnej bezwarunkowej klauzuli.

Traktaty te jednakże nie dawały oczekiwanych rezultatów, gdyż, ile razy strona zainteresowana chciała korzystać z przyśługujących jej na mocy bezwarunkowej klauzuli praw, Stany Zjednoczone sprzeciwiały się temu zawsze, tłumacząc, że cała ich dotychczasowa polityka dowodzi, że największe uprzywilejowanie pojmują oni tylko jako uprawnienie kontrahenta do ogólnej taryfy.

Pierwszym traktatem Stanów Zjednoczonych, pozbawionym klauzuli ścisłej wzajemności, był traktat z dnia 19 listopada 1785 r. z Anglją, zamieniony w r. 1794 przez nowy, również oparty na bezwarunkowej klauzuli.

Dnia 30 kwietnia 1803 r. ustępuje Francja Stanom Zjednoczonym swoją kolonję Luizjanę traktatem, zawierającym postanowienie, że w ciągu lat 12 flota francuska i hiszpańska na terytorjum odstąpionem będzie równouprawniona z flotą Stanów, a po upływie tego terminu będzie traktowana na stopie kraju najbardziej uprzywilejowanego.

Wyrażnie mówi o tem art. VIII tego traktatu:

„In future and forever after the expiration of the twelve years, the ships of France shall be treated upon the footing of the most favoured nations in the ports above mentioned.“

Po dwunastu latach, gdy Francja chciała korzystać ze swoich praw, przysługujących jej z tytułu ósmego artykułu, napotkała sprzeciw ze strony Stanów Zjednoczonych. Żądały one od Francji rekompensat za przywileje, opłacone wzajemnymi ustępstwami przez korzystające z nich trzecie kraje. Wywiązał się spór<sup>1)</sup>, pierwszy na tle nieznanego dotąd w Europie pojmo-  
wania klauzuli, który po długich targach zakończył się traktatem w r. 1831. W tym traktacie Francja zmuszona była zrzec się prawa do bezwarunkowego największego uprzywilejowania, wzamian za co otrzymała pewną zniżkę celną dla swojego wina na przeciąg 10 lat. Nie mogąc formalnie nie uznać pretensji francuskich za słuszne, postarały się jednak Stany o usunięcie z traktatu artykułu VIII. W czasie sporu twierdzili Amerykanie, że w braku wyraźnego zobowiązania odnoszącego się do wyjątkowych przywilejów, kontrahent ma prawo na mocy klauzuli jedynie do taryfy generalnej, z której korzysta ogół państw najbardziej uprzywilejowanych. Nie może on być gorzej traktowany niż ogół tych państw, lecz nie przysługują mu bezwarunkowo i natychmiast wyjątkowe ulgi, przyznane poszczególnym krajom trzecim i przez nie opłacone.

Ze względu na ten sposób interpretowania zasady największego uprzywilejowania, trudno jest określić, które traktaty zawierały Stany Zjednoczone z przeświadczeniem, że zobowiązują się w nich do bezwarunkowej klauzuli największego uprzywilejowania. W niektórych jednak wypadkach nie można mieć żadnej wątpliwości, że Amerykanie czynili świadomie wyłomy w swojej napozór konsekwentnej do dnia dzisiejszego polityce.

Dowodem tego są traktaty zawarte przez Stany Zjednoczone:

z Szwajcarią — 25 listopada 1850 r.,

z rep. Oranje — 22 grudnia 1871 r.,

i z Serbią — 14 października 1881 r.

Artykuł X traktatu szwajcarskiego brzmi:

---

<sup>1)</sup> Glier, *op. cit.*, str. 187.



„In order the more effectually to attain the object contemplated in Article VIII each of the contracting parties hereby engages not to grant any favour in commerce to any Nation, Union of Nations, State, or Society, which shall not immediately be enjoyed by the other party.“

Nietylko artykuł X dowodził w tym wypadku, że kontrahenci gwarantują sobie świadomie bezwarunkowe największe uprzywilejowanie, ale i ówczesne enuncjacje w obu parlamentach, szwajcarskim i amerykańskim, świadczą, że obydwie strony zdawały sobie dokładnie sprawę, że traktat zawiera bezwarunkową klauzulę największego uprzywilejowania<sup>1)</sup>. Gdy jednak Stany Zjednoczone traktatem z dnia 28 maja 1898 r. udzieliły Francji zniżek celnych dla kamienia winnego, wina, spirytualji, obrazów i wyrobów snycerskich, a Szwajcarja wskazując na art. X swojego traktatu zgłosiła do tych ulg pretensje, Amerykanie odmówili stanowczo i aby nie czynić wyjątków w swej jednolitej polityce, wypowiedziano Szwajcarji artykuły VIII i X traktatu z 1850 roku.

Traktat z Oranje prędko został anulowany przez przyłączenie jej do Anglii. Traktat z Serbją zawiera określenia takie jak: „bezwzględnie i bezwarunkowo“ i „przez sam fakt przyznania trzeciemu państwu przywilejów“, więc nie mógł pozostawiać żadnej wątpliwości co do charakteru największego uprzywilejowania.

Wszystkie te wyjątkowe traktaty Stanów Zjednoczonych wskazują, że nawet i to państwo nie było w możności utrzymać się konsekwentnie przy swojej zasadzie.

Nic więc dziwnego, że polityka handlowa państw europejskich w okresie lat od 1835 do 1860 była w tym względzie jeszcze mniej konsekwentna. Nierzadko natrafiamy w tym okresie na traktaty z bezwarunkową klauzulą największego uprzywilejowania. Często w jednym i tym samym traktacie do pewnych towarów stosuje się bezwarunkowe, do innych warunkowe największe uprzywilejowanie. Naprzykład w traktatach taryfowych Belgji z Sardynją (24 stycznia 1851) i z Holandją (20 września 1851) zastrzeżono, że wszystkie jeszcze większe przywileje lub zniżki celne,

---

<sup>1)</sup> Glier, *op. cit.*, str. 192.



tyczące się towarów wymienionych w każdym z traktatów, a udzielone przez jedną ze stron trzeciemu państwu, mają bezwarunkowo i natychmiast stać się udziałem strony drugiej. Wszystkie inne natomiast przywileje, dotyczące się niewymienionych w traktacie towarów, podporządkowane zostały zasadzie ścisłej wzajemności.

Wielka Brytania była krajem najbardziej odpornym wobec zasady amerykańskiej i pomimo, że zawierała cały szereg traktatów z warunkową klauzulą największego uprzywilejowania, nie zarzuciła starej zasady. W licznych traktatach angielskich z połowy XIX wieku znajdujemy bezwarunkową klauzulę.

Naprzykład traktat angielsko-holenderski z dnia 27 października 1837 roku gwarantuje obu stronom w artykule I klauzulę największego uprzywilejowania w formie bezwarunkowej. Podobne zastrzeżenie zawierają: art. VI traktatu Wielkiej Brytanii i Królestwa obojga Sycylii z dn. 29 kwietnia 1845 roku, art. X traktatu angielsko-rosyjskiego z dn. 12 stycznia 1859 r. i traktat angielsko-szwajcarski z dn. 6 września 1855 r.

Nawet z krajami amerykańskimi udaje się Anglii zawierać po roku 1835 traktaty z bezwarunkową klauzulą <sup>1)</sup>). Taką klauzulę zawierał traktat Anglii z Abisynją z dn. 2 listopada 1849 r.

Rosja natomiast nigdy nie była zwolenniczką europejskiej zasady i niechętnie udzielała obcym bezwarunkowego największego uprzywilejowania. Ograniczała je naprzykład w ten sposób, że, podporządkowując klauzuli bezwarunkowej kwestie żeglugi i praw obcych obywateli, wyłączała z pod tej zasady sprawy celne. Tak ograniczoną klauzulę spotykamy w traktatach Rosji z Francją (11 stycznia 1787 r., w artykule IV i X), z Sycylią (17 stycznia 1787, w art. V) i z Portugalją (20 grudnia 1787, w art. VI). Jako zdecydowana nieprzyjaciółka największego uprzywilejowania, zawiera Rosja 11 marca 1825 roku traktat z Prusami, w którym (art. IX) zastrzeżone zostaje z inicjatywy delegacji rosyjskiej <sup>2)</sup>), że w tem co dotyczy importu żadna ze stron nie może rościć pretensji do postanowień traktatów, zawartych dotąd lub które będą zawarte w przyszłości z obcemi mocarstwami.

---

<sup>1)</sup> Poznański, *op. cit.*, str. 57.

<sup>2)</sup> Poznański, *op. cit.*, str. 56.



W roku 1832, 18 grudnia, zawiera Rosja pierwszy swój traktat oparty na amerykańskiej zasadzie ze Stanami Zjednoczonymi Am. Półn. (art. XI), a następnie w latach 1840 — 50 szereg traktatów z państwami europejskimi:

Anglią — 11 stycznia 1843 r.,  
Holandją — 13 września 1846 r.,  
Francją — 16 września 1846 r.—odnowiony 14 lipca 1857 r.,  
Belgją — 14 lutego 1850 r.—odnowiony 9 czerwca 1858 r.,  
Austrią — 14 września 1860 r.,

i parę innych — wszystkie oparte na warunkowej klauzuli największego uprzywilejowania. Taż sama jednak Rosja zawiera z Japonją 14 stycznia 1855 r. i z Chinami 1 lipca 1858 roku traktaty oparte na jednostronnej klauzuli największego uprzywilejowania na korzyść Rosji, a z Anglią 12 stycznia 1859 roku traktat, niezawierający klauzuli ścisłej wzajemności i oparty na obustronnie zagwarantowanej w art. X bezwarunkowej klauzuli największego uprzywilejowania.

Nie trzyma się zatem i Rosja konsekwentnie zasady ścisłej wzajemności.

Zollverein i państwa niemieckie przechodzą do zasady ścisłej wzajemności w traktatach z państwami europejskimi dopiero od roku 1837, w którym (3 czerwca) zawarty zostaje traktat prusko-holenderski z warunkową klauzulą największego uprzywilejowania. W traktacie Zollvereinu z Holandją z dn. 21 stycznia 1839 roku stosunki Zollvereinu z kolonjami holenderskimi są poddane jeszcze bezwarunkowej klauzuli, a stosunki tegoż z metropolją — warunkowej. Następnie Zollverein i państwa niemieckie zawierają poniższe traktaty z klauzulą ścisłej wzajemności:

Prusy z Grecją — 31 lipca 1839 r.,  
Portugalją — 20 lutego 1844 r.,  
Zollverein z Belgją — 1 września 1844 r.,  
Sardynją — 23 czerwca 1845 r.,  
Meksykiem — 10 lipca 1855 r.,  
Argentyną — 19 września 1857 r.,  
Paragwajem — 1 sierpnia 1860 r.,

Saksonja z Grecją — 24 maja 1841 r.,  
Wirtembergja z Portugalją — 13 października 1845 r.

Obok tych znajdujemy parę traktatów Zollvereinu z okresu 1837 — 1860, opartych na bezwarunkowej klauzuli największego uprzywilejowania. Pomijając liczne traktaty, w których Zollverein otrzymywał jednostronną gwarancję największego uprzywilejowania, a o których była mowa wyżej, zawarł on traktaty: z Holandją 31 grudnia 1851 r., Austro-Węgrami 19 lutego 1853 roku i Persją 25 czerwca 1857 r. W pierwszym traktacie warunkowa klauzula największego uprzywilejowania jest ograniczona i odnosi się tylko do wwozu z metropolji holenderskiej do Zollvereinu, wyłączając artykuły rybołówstwa. Natomiast wywóz z Zollvereinu do Holandji i jej kolonji, jak również przywóz z kolonji i produkty rybołówstwa podlegają bezwarunkowej klauzuli największego uprzywilejowania. Drugi traktat z r. 1853 zawiera bezwarunkową klauzulę największego uprzywilejowania z wyraźnem zastrzeżeniem, że wyjątkowe ulgi przysługiwać będą „gleichzeitig ohne Gegenleistung“. Traktat Zollvereinu z Persją (1857) zawiera w art. V obustronną gwarancję bezwarunkowego największego uprzywilejowania („...unter keiner Bedingung und unter keinem Vorwand...“).

Królestwo Sardyńskie, odgrywające w piątym i szóstym dziesięcioleciu XIX wieku poważną rolę w międzynarodowych stosunkach handlowych, zajmuje od roku 1838 (traktat ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki Północnej z dnia 26 listopada) stanowisko zdecydowane po stronie amerykańskiej zasady i zawiera w ciągu 22 lat przeszło 30 traktatów opartych na klauzuli ścisłej wzajemności<sup>1)</sup>. A jednak i Sardinja odbiega trzykrotnie od przyjętej zasady, zawierając traktaty z bezwarunkową klauzulą: z Nową Grenadą — 18 sierpnia 1847 roku<sup>2)</sup>, Szwajcarją — 8 czerwca 1851 r., Austro-Węgrami — 18 października 1851 r.

W pewnem przeciwieństwie do Rosji, Zollvereinu, państw

---

<sup>1)</sup> Glier, *op. cit.*, str. 133 i n.

<sup>2)</sup> W tym traktacie klauzula największego uprzywilejowania w formie bezwarunkowej odnosi się tylko *pro praeterito*, czyli do zniżek, które do chwili podpisania traktatu były trzecim krajom udzielone, a nie obejmuje zniżek przyszłych.



niemieckich i Sardynji kierowała swą zewnętrzną polityką handlową Szwajcarja, która na wzór Anglii stara się w miarę możliwości pozostać przy bezwarunkowej zasadzie i zawiera wspomniane wyżej traktaty ze Stanami Zjednoczonymi (1850), Sardynją (1851) i Anglią (1855). Również północne państwa europejskie Szwecja, Norwegia i Danja odbiegają od panującej zasady i stosują narówni z klauzulą ścisłej wzajemności i bezwarunkową klauzulę największego uprzywilejowania<sup>1)</sup>.

Ten pobieżny przegląd traktatów, zawieranych przez główne mocarstwa w okresie od 1835 do 1860 roku, świadczy o przewadze, jaką uzyskała w stosunkach międzynarodowych handlowych zasada ścisłej wzajemności nad bezwarunkową zasadą największego uprzywilejowania, i o tem, że zasada ścisłej wzajemności nabrała szczególnego znaczenia w zastosowaniu jej do pierwszych mało wyspecjalizowanych taryf celnych konwencyjnych. Przy pomocy tych taryf próbowano prowadzić politykę różniczkową i dlatego odrzucano zasadę europejską, sprzeciwiającą się niejednokowemu traktowaniu kontrahentów.

Nie postępowano jednak konsekwentnie. Stosując przeważnie klauzulę ścisłej wzajemności, posiłkowano się również i bezwarunkową klauzulą, bądź podporządkowując jej całość stosunków handlowych z kontrahentem, bądź ograniczając ją do towarów wymienionych w traktacie<sup>2)</sup>, lub do wszystkich innych przywilejów z wyjątkiem zniżek celnych (Rosja). Innym razem zastrzegano warunkową klauzulę w stosunkach z metropolją, a bezwarunkową — odnośnie do kolonji. Były znów państwa stosujące prawie wyłącznie klauzulę wzajemności, podczas gdy inne zawierały traktaty głównie z bezwarunkowem największem uprzywilejowaniem.

Z chwilą przejścia Anglii do systemu wolnego handlu stosunki pod tym względem zmieniły się zupełnie.

## OKRES CZWARTY od 1860 do 1914 roku.

Zasadniczym celem największego uprzywilejowania było stworzenie dla kraju eksportującego na rynki zagraniczne jedna-

<sup>1)</sup> Glier, *op. cit.*, str. 179.

<sup>2)</sup> Por. wyżej na str. 34 i n.

kowych warunków handlowych z krajami konkurencyjnymi. Pierwsze znane w historii traktaty, zawierające klauzulę największego uprzywilejowania, potwierdzają to najzupełniej. Tymczasem w miarę rozpowszechniania się zasady amerykańskiej, znacznie modyfikującej zasadnicze pojęcie największego uprzywilejowania, okazało się, że warunkowa klauzula ze swą ścisłą wzajemnością nietylko, że nie osiąga tego celu, t. j. uzyskania na rynku zagranicznym stanowiska kraju najbardziej uprzywilejowanego, ale przeciwnie, stwarza możliwość wybitnego różniczkowania poszczególnych krajów. Zaznaczyć należy, że ten system szedł ręką w rękę z protekcjonizmem polityki merkantylnej, hamującej wymianę międzynarodową.

W połowie XIX wieku następuje pewne przesunięcie się punktu ciężkości interesów handlowych i potrzeb ekonomicznych szeregu poważniejszych państw europejskich.

Przemysł angielski, czując swą przewagę nad innymi i nie obawiając się konkurencji na własnym rynku, w imię jeszcze potężniejszego rozwoju wymagał zniesienia ceł od wwozu środków żywności do Anglii i uchylecia ceł dla towarów angielskich na obcych rynkach. Powszechne zniesienie murów celnych i przejście wszystkich krajów do wolnego handlu leżało w żywotnym interesie przemysłu angielskiego.

Francja posiadała podówczas monopol na liczne wyroby przemysłu zbytkowego i zależało jej na stworzeniu dogodnych warunków zbytu zagranicą. Również jak i w Anglii niskie cła wwozowe dla środków żywności mogły tylko sprzyjać tej produkcji.

Zollverein, wywożący zboże, widział duże korzyści w powszechnem zniesieniu ceł zbożowych, a w obniżeniu własnej taryfy dla wyrobów przemysłowych widział zapewnienie krajowi taniości tych wyrobów.

Na podłożu nowych warunków ekonomicznych znajduje sobie coraz liczniejszych zwolenników idea wolnohandlowa. W imię powszechnych interesów dążono do obalenia systemów prohibicji i protekcjonizmu, do zniesienia wszelkich przeszkód, krępujących handel i do wytrącenia rządowi wszelkiego oręża dotychczasowej polityki celnej. Zwrócono się więc również



i przeciwko warunkowej klauzuli największego uprzywilejowania, umożliwiającej różniczkowe traktowanie państw obcych.

Rezultatem tych prądów było przywrócenie starej europejskiej zasadzie bezwarunkowego największego uprzywilejowania dominującej roli w traktatach handlowych.

Bezwarunkowa klauzula staje się dogodnym środkiem pomocniczym w ruchu wolnohandlowym, obdarowywując każdą zniżką celną, każdym nowym przywilejem wszystkich kontrahentów.

Pierwszem zwycięstwem idei wolnohandlowej w dziedzinie stosunków międzynarodowych był zawarty przez Cobdena dnia 23 stycznia 1860 roku traktat angielsko-francuski. Traktat ten zapoczątkowuje tak zw. zachodnio-europejski system traktatów handlowych.

W traktacie Cobdena, wzamian za pewne zniżki celne w taryfie francuskiej, znosi Anglja cła od mnóstwa towarów, a cła od innych — znacznie obniża. Właściwy traktat nie zawiera jeszcze bezwarunkowej klauzuli największego uprzywilejowania w formie nieograniczonej, a tylko częściową, rozciągającą się na towary wymienione w załączonej do traktatu taryfie konwencyjnej.

Artykuł XIX traktatu Cobdena brzmi:

„Każda z kontraktujących stron zobowiązuje się udzielić stronie drugiej każdego przywileju, ulgi lub zniżki celnej przy wwozie wymienionych w niniejszym traktacie artykułów, które to przywileje, ulgi etc. dana strona przyznałaby jakimukolwiek trzeciemu mocarstwu.“

Dopiero *Convention complémentaire* z 16 listopada 1860 roku znosi to ograniczenie klauzuli do „wymienionych w traktacie artykułów“ i bezwarunkową klauzulę największego uprzywilejowania rozciąga na wszystkie artykuły obustronnego przywozu.

Traktat Cobdena wraz z *Convention complémentaire* rozpoczyna nową erę w historii zasady największego uprzywilejowania.

Udzielone Francji ulgi celne i przywileje uczyniła Anglja składową częścią swojej taryfy generalnej i pozwoliła z niej

korzystać wszystkim krajom, nawet niezawierającym] z Anglią traktatów. Musiała jednak teraz już siłą rzeczy dążyć do rozpowszechnienia bezwarunkowej zasady największego uprzywilejowania, gdyż po obniżeniu stawek swej taryfy do pewnego minimum, rozbroiła się ona niejako wobec krajów prowadzących politykę ścisłej wzajemności. Anglia nie miała już obecnie z czego udzielać ekwiwalentów w postaci wzajemnych ulg celnych, nie posiadając odpowiednio skonstruowanej w tym celu taryfy. Tak rozbrojona dąży jedynie do zagwarantowania sobie na rynkach obcych największego uprzywilejowania i zawiera szereg traktatów opartych tylko na zasadzie największego uprzywilejowania, t. j. takich, na treść których składa się jedynie obustronna i bezwarunkowa klauzula.

Naprzykład traktaty Anglii:

- z Belgją — 23 lipca 1862 r.<sup>1)</sup>,
- z Salwadorem — 24 października 1862 r.,
- z Włochami — 3 sierpnia 1863 r.,
- z Zollvereinem — 30 maja 1865 r.<sup>2)</sup>,
- z Austro-Węgrami — 16 grudnia 1865 r.,
- z Kolumbią — 16 lutego 1866 i 31 października 1868 r.

Aby zasadniczo odróżnić redakcję bezwarunkowej klauzuli od warunkowej, wszystkie te traktaty i inne powstałe po 1860-ym roku zawierają w zastrzeżeniu największego uprzywilejowania słowa: natychmiast i bezwarunkowo, wykluczające wszelki warunek wzajemnych ustępstw.

Pierwszym krajem, który poszedł za przykładem Anglii, była Belgja. W siódmym dziesięcioleciu zeszłego wieku zawiera

---

<sup>1)</sup> Klauzula największego uprzywilejowania brzmi w tym traktacie: „We wszystkim, co się tyczy żeglugi i handlu, nie może żadna z kontraktujących stron przyznać jakiemuś trzeciemu państwu takiego przywileju, ulgi..., któreby nie były natychmiast i bezwarunkowo przyznane poddanym drugiej strony“.

<sup>2)</sup> Art. V. „Any favour, privilege or reduction, in the Tariff of duties of importation or exportation which either of the Contracting Parties may concede to any third Power, shall be extended immediately and unconditionally to the other.“



ona traktaty z bezwarunkową klauzulą z 19 państwami. Włochy (incl. Państwo Kościelne) zawarły w tym samym czasie najwięcej, bo 24 traktaty o typie zachodnio-europejskiego systemu. Następnie Francja 19, Austro-Węgry 14, a Zollverein i państwa niemieckie 18 traktatów, opartych na bezwarunkowej zasadzie największego uprzywilejowania<sup>1)</sup>.

Szybko jednak warunki ekonomiczne siódmego dziesięciolecia zmieniają się. Zapoczątkowany w Niemczech przemysł metalurgiczny nadreński i śląski nie był w stanie rozwijać się bez ochrony celnej. Jednocześnie przechodziła Rzesza ewolucję od kraju rolniczego do kraju importującego zboże. Interesy niemieckiego ziemiaństwa zagrożone konkurencją Ameryki wymagały również ochrony celnej. Rząd udzielał jej tem chętniej, że widział w agrariuszach jedyne oparcie przeciwko demokracji i socjalistom. Francja po przegranej wojnie w r. 1870 — 1871 zmuszona była ze względów finansowych uciec się do podwyższenia taryfy celnej, aby pokryć niedobory wynikłe z długów wojennych i kontrybucji. Zbrojenia, obciążające budżety mocarstw, wymagały szukania w cłach nowych źródeł dochodów. Między innymi przyczyn gwałtownego kryzysu ekonomicznego 1873 roku zaczęto doszukiwać się i w ruchu wolno-handlowym.

Wskutek tych zjawisk powstał silny prąd protekcjonistyczny w polityce handlowej państw kontynentu europejskiego. Zasada największego uprzywilejowania nabiera w tym okresie szczególnego znaczenia, już nie jako oręż wolnohandlowców, ale jako czynnik ułatwiający zawieranie traktatów, odprawę celną, układanie taryf i t. p. Bujne życie gospodarcze, jakie zakiepało pod koniec XIX wieku, tak skomplikowało i spletało międzynarodowe stosunki handlowo-celne, że zasada największego uprzywilejowania w formie bezwarunkowej, wobec ogromnych ilości traktatów handlowych, spełniała rolę czynnika ułatwiającego regulowanie zawiłych interesów międzynarodowych. I chociaż kierunek wolnohandlowy przyczynił się do tego, by kraje europejskie powróciły do bezwarunkowej zasady, to z chwilą po-

---

<sup>1)</sup> Wszystkie te traktaty podaje w spisie chronologicznym Glier, *op. cit.*, str. 404 i n.

rzucenia go i przejścia do protekcjonizmu przemysłowego, nie zaniechano jednak stosować w traktatach handlowych europejskiej klauzuli.

Z wyjątkiem traktatów amerykańskich i paru innych nielicznych, wszystkie zawierane po roku 1860 oparte są na zasadzie bezwarunkowej <sup>1)</sup>. Rozkrzewiła się ona tak silnie w międzynarodowych stosunkach traktatowych, że nawet niektóre państwa przeciwne jej, nie zdołały się wyłamać z zasady ogólnie przyjętej.

Naprzykład Francja, która zawsze była niechętnie usposobiona do długoterminowych (10-letnich) traktatów z taryfami konwencyjnymi i klauzulą największego uprzywilejowania, chcąc się od nich uwolnić, nie przedłużyła swoich traktatów taryfowych, upływających w roku 1892. Wzajemnie ustanowiła 2 taryfy: maksymalną i minimalną, przyznając ostatnią traktatami z jednorocznym terminem wypowiedzenia tym państwom, które udzielały Francji największego uprzywilejowania. Uwolniwszy się od zobowiązań długoterminowych i taryf konwencyjnych, Francja nie potrafiła zerwać z zasadą największego uprzywilejowania i w dalszym ciągu zawiera na niej oparte traktaty. W dużej mierze przyczynił się do tego art. 11 traktatu frankfurckiego z 10 maja 1871 roku, zawierający po wieczne czasy obowiązującą klauzulę największego uprzywilejowania. Autonomiczna polityka Francji niedługo trwała w formie przewidzianej w 1892 roku. Już w 1905 Francja zmuszona jest do zawarcia długoterminowych i też na zasadzie największego uprzywilejowania opartych traktatów, np. z Rosją 29 września 1905 i Szwajcarią 20 października 1906 roku, a potem z krajami bałkańskimi i południowo-amerykańskimi.

Podobne koleje przechodziła polityka handlowa Hiszpanji i Portugalji. Hiszpanja również w 1892 roku wymówiła wszystkie swe traktaty i postanowiła zawierać je w przyszłości bez zobowiązywania się do największego uprzywilejowania. Polityka ta okazała się niekorzystna i już w 1896 r. zdecydowała się Hiszpanja powrócić do zasady największego uprzywilejowania.

W tym samym czasie kanclerz Caprivi otwiera nową erę

---

<sup>1)</sup> Glier, *op. cit.*, spis chronologiczny.



traktatów handlowych o charakterze protekcyjnym, lecz opartych na zasadzie największego uprzywilejowania. Dnia 6 grudnia 1891 roku zawierają Niemcy takie traktaty z Austro-Węgrami, Belgją, Włochami, a następnie 10 grudnia tegoż roku ze Szwajcarją, 21 sierpnia 1892 roku z Serbją i 21 sierpnia 1893 roku z Rumunją. Powstaje tak zwany środkowo-europejski system traktatów handlowych.

Tylko Stany Zjednoczone Am. Półn. pozostały wierne swojej zasadzie. Pomimo licznych protestów państw europejskich i sporów, jakie wynikały z tego powodu, zawierają Stany traktaty oparte na zasadzie ścisłej wzajemności. Tak np. z Włochami 26 lutego 1871 i Belgją 8 marca 1875 roku. Wyjątek stanowią tylko wyżej wspomniane traktaty z rep. Oranje (1871) i z Serbją (1881) <sup>1)</sup>.

Z państwami południowej i środkowej Ameryki również zawierają Stany Zjednoczone Am. Półn. liczne traktaty z klauzulą ścisłej wzajemności, np.:

- z Hondurasem — 4 lipca 1864 r.,
- z Haiti — 3 listopada 1864 r.,
- z Dominiką — 8 lutego 1867 r.,
- z Nikaraguą — 21 czerwca 1867 r.,
- z Peru — 6 września 1870 r.,
- z San-Salwadorem — 6 grudnia 1870 r. etc.

Za przykładem Stanów Zjednoczonych Am. Półn. stosują państwa południowo- i środkowo-amerykańskie zasadę ścisłej wzajemności w traktatach między sobą, jak np. Argentyna w traktatach z Peru (9 marca 1874 r.) i Paragwajem (3 lutego 1876 r.), a Ekwador z Meksykiem (10 lipca 1888 r.) i San-Salwadorem (29 marca 1890 r.).

W stosunkach z Europą i Azją natomiast państwa te wahają się między jedną i drugą zasadą, raz zawierając traktaty z bezwarunkową, to znów z warunkową klauzulą. Z biegiem czasu jednak i w tych stosunkach stopniowo zanika warunkowa klauzula. W okresie od 1860 — 1880 roku państwa środkowo-

---

<sup>1)</sup> Patrz str. 33.

i południowo-amerykańskie zawierają z państwami europejskimi i azjatyckimi około 26 traktatów z warunkową, a tylko 18 z bezwarunkową klauzulą, podczas gdy w latach od 1881 do 1910 traktatów z warunkową klauzulą zawarły te państwa kilkanaście i to przeważnie z Japonją, a ilość traktatów opartych na bezwarunkowej zasadzie przekroczyła liczbę 50 <sup>1)</sup>).

Niektóre z państw amerykańskich nawet w stosunkach między sobą porzucają zasadę ścisłej wzajemności i zawierają traktaty z bezwarunkową klauzulą największego uprzywilejowania, np. Meksyk z San-Domingo—29 marca 1890 i Nikaraguą—6 listopada 1900 roku.

Klauzula ścisłej wzajemności znika prawie zupełnie z traktatów zawieranych po 1860 roku między państwami europejskimi i bardzo rzadko można spotkać od tego przełomowego roku traktat handlowy, któryby stosunki handlowe dwóch państw starego świata opierał na warunkowej zasadzie. Do takich wyjątków należą traktaty Rosji, która zawsze niechętnie odnosiła się do bezwarunkowej zasady, z Włochami (28 września 1863 roku) i Szwajcarją (26 grudnia 1872 r.). Również klauzulę ścisłej wzajemności zawiera art. VI traktatu grecko-hiszpańskiego z dn. 21 sierpnia 1875 r. i traktaty zawarte z pozaeuropejskimi krajami: przez Portugalję z Transwalem (29 lipca 1869 roku) i przez Belgję z Oranje (1 sierpnia 1874 r.).

W ostatnich 10-leciach przed wojną 1914 roku panowała więc prawie niepodzielnie bezwarunkowa zasada największego uprzywilejowania. Ogromne ilości traktatów jakie były w tym okresie zawierane opierały się w znakomitej większości na tej starej klauzuli z wieków XVII i XVIII.

Wyjątek stanowili tu tylko Amerykanie. Natomiast amerykańskie państwa łańskie w stosunkach z Europą i Azją (prócz Japonji) stosowały mniej więcej po roku 1880 przeważnie bezwarunkową klauzulę.

A jednak zasada europejska zyskiwała sobie coraz więcej nieprzyjaciół. Ujawniał się żywy prąd zmierzający ku usunięciu

---

<sup>1)</sup> Glier, *op. cit.*, spis chronologiczny i Teubert, *Die Meistbegünstigungsklausel*, Breslau 1913, str. 22 i nast.



tej zasady z traktatów handlowych, jako czynnika krępującego swobodę w prowadzeniu zewnętrznej polityki handlowej i uniemożliwiającego unję celne, lub też jako gwarancji zgoła bezwarściowej. Pomimo to do chwili wybuchu wojny nie udało się zachwiać zasadą największego uprzywilejowania. Z losami jej podczas wojny i w traktatach powojennych zaznajomimy się po dokładniejszym zbadaniu klauzuli ze strony teoretycznej.

---

II.

TREŚĆ I FORMY  
KLAUZULI NAJWIĘKSZEGO UPRZYWILEJOWANIA.





## 1. Sposoby udzielania największego uprzywilejowania.

Podmioty prawne traktatu opartego na klauzuli największego uprzywilejowania są te same, jakie występują przy zawieraniu każdego innego traktatu handlowego. Państwa, posiadające samodzielność polityczną i ekonomiczną, są zdolne do wchodzenia w układy handlowe i stają się podmiotami prawnymi zawartych traktatów i mieszczących się w nich zobowiązań<sup>1)</sup>.

Klauzula największego uprzywilejowania może być udzielona przez jedno państwo drugiemu autonomicznie lub umownie. Autonomiczne udzielenie prawa do korzystania z tej klauzuli jest to jednostronny akt władzy państwowej. Natomiast przez

---

<sup>1)</sup> Nie roztrząsając spornej kwestji podmiotowości należy jednak stwierdzić, że kraje nie posiadające samodzielności politycznej uzyskiwały niekiedy prawo wchodzenia w międzynarodowe układy handlowe. Naprzykład Egipt w roku 1873 uzyskał od Porty Otomańskiej prawo zawierania samodzielnych traktatów handlowych w ramach swej autonomji. Również pozostające pod zwierzchnictwem sułtana księstwa naddunajskie Mołdawja i Wołoszczyzna miały prawo zawierania oddzielnych traktatów handlowych, zanim w roku 1878 uzyskały całkowitą niepodległość. Wszystkie autonomiczne kolonie angielskie nie tylko zawierają niezależnie od metropolji traktaty handlowe, ale nawet na własną rękę prowadzą wojny celne z obcemi państwami. I odwrotnie, państwa niezależne pod względem politycznym, a przystępujące do unji celnych, mogą tracić moc zawierania samodzielnie traktatów handlowych.

Zgodni są z powyższem: Oncken, Dr. A. w *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, rok 1911, tom V. str. 352; Teubern w *Meistbegünstigungsklausel*, str. 28, i inni. Przeciwnie Schraut (w *System der Handelsverträge*, Leipzig 1884, str. 1) uważa, że tylko kraje całkowicie politycznie suwerenne zdolne są do zawierania traktatów handlowych.



umieszczenie odpowiedniego zastrzeżenia w zawartym traktacie handlowym udzielają sobie kontrahenci tego samego prawa w sposób umowny.

Za przykład uprawnienia do klauzuli największego uprzywilejowania, udzielonego obcemu państwu autonomicznie, służyć może ustawa francuska z dn. 27 lutego 1882 roku, na mocy której Francja postanawia traktować towary angielskie narówni z towarami krajów najbardziej uprzywilejowanych<sup>1)</sup>. Przykłady tego rodzaju nie należą do rzadkich. Przy pomocy wymiany not komunikują sobie dnia 24 grudnia 1920 roku Bułgarja z Węgrami<sup>2)</sup>, a dnia 19 lutego 1921 roku Bułgarja z Niemcami<sup>3)</sup>, że będą regulowały wzajemne stosunki handlowe na zasadzie największego uprzywilejowania.

Największe uprzywilejowanie udzielone w sposób umowny może być bądź samodzielną umową, bądź też jedną z wielu klauzul traktatu handlowego. Jeżeli państwa regulują swe stosunki handlowe jedynie na zasadzie największego uprzywilejowania, to traktat taki, nie zawierający poza tem odnośnie handlu i żeglugi żadnych innych zobowiązań, nosi nazwę traktatu największego uprzywilejowania (*Meistbegünstigungsvertrag*). W innych traktatach, omawiających szczegółowo układ wzajemnych stosunków gospodarczych, ustalających wysokość cel, zakres udzielonych sobie przez kontrahentów przywilejów etc., klauzula największego uprzywilejowania jest jednym z wielu innych uprawnień i często nawet nienajważniejszym.

Klauzula największego uprzywilejowania może mieć charakter jednostronnej gwarancji, polegającej na tem, że jedna z układających się stron zobowiązuje się do traktowania drugiej na takiej stopie, na jakiej traktuje jakikolwiek najbardziej uprzywilejowany kraj trzeci. Ponieważ jednak państwa, wchodzące z sobą w układy handlowe, nie są skłonne do udzielania takich przywilejów, których nie otrzymywałyby same, więc klauzula największego uprzywilejowania ma przeważnie charakter obustronnej gwarancji. Jedynie z krajami półkulturalnemi

<sup>1)</sup> Augier et Marvaud. La politique douanière de la France, str. 13.

<sup>2)</sup> Deutsches Handels-Archiv, Berlin 1921, Januar-Heft.

<sup>3)</sup> Deutsches Handels-Archiv, Berlin 1921, Februar-Heft.

Wschodu zawierały mocarstwa europejskie tak zw. kapitulacje, które w myśl dewizy: *non do, ut des*, zobowiązywały te kraje, jak np. Turcję, Chiny, Sjam, Japonję, Persję i inne, do jednostronnej gwarancji największego uprzywilejowania na korzyść mocarstw europejskich.

Traktat karłowicki, zawarty z Turcją dn. 26 stycznia 1699 roku przez pełnomocnika Króla i Rzeczpospolitej Stanisława Małachowskiego, wojewodę poznańskiego, przyznawał w art. VIII kupcom polskim jednostronne największe uprzywilejowanie w Cesarstwie Otomańskim. Odnośny ustęp tego artykułu brzmi:

„...które to w podobnych sprawach ustawy, y uchwały względem inszych sprzymierzonych Narodów postanowione, y do polskich także kupców rozciągać się mają,...“<sup>1)</sup>

W większości wypadków gwarantowały sobie układające się państwa klauzulę obustronną. Uzewnętrzniało się to w następujących, często między innymi spotykanych zwrotach:

„Każda z obu Wysokich Układających się Stron zobowiązuje się udzielić stronie drugiej, każdy przywilej..., który jedna z nich udzieli jakiegokolwiek mocarstwu trzeciemu...“<sup>2)</sup>

„Obie (Wysokie) Układające się Strony zastrzegają sobie wzajemnie... traktowanie na stopie kraju najbardziej uprzywilejowanego...“<sup>3)</sup>

Bardzo często redagowano dwa jednakowo brzmiące artykuły, w których oddzielnie każda ze stron gwarantowała drugiej jednostronną klauzulę największego uprzywilejowania.

Traktaty handlowe polegać winny na wzajemnych ustęp-

---

<sup>1)</sup> Traktaty między Mocarstwami Europejskimi od Roku 1648 zasłże, Warszawa 1773, str. 335 tomu I.

<sup>2)</sup> Np. art. 37 traktatu handlowego francusko-belgijskiego z dnia 1 maja 1861 roku, art. 9 traktatu niemiecko-hiszpańskiego z dnia 12 lipca 1883 roku i w wielu innych traktatach zawartych po roku 1860.

<sup>3)</sup> Np. art. 1 traktatu szwajcarsko-włoskiego z dnia 23 stycznia 1889 roku, art. 3 traktatu hiszpańsko-szwajcarskiego z dnia 14 marca 1883 roku, art. 11 traktatu francusko-szwedzko-norweskiego z dnia 30 grudnia 1881 roku i inne.



stwach, na wzajemnem ograniczaniu swobody swej polityki handlowej, na dobrowolnem rezygnowaniu z części swej suwerenności — a wszystko w imię wspólnych korzyści krajów zawierających traktat. Dawne pojęcia merkantylistów, że jeden z krajów może z bogacić się tylko przez zubożenie i wyzyskanie innych, okazały się fałszywemi. Zewnętrzna polityka handlowa weszła na tory wzajemnych ustępstw i uznawania obustronnych, a nawet międzynarodowych interesów. Pod tym kątem widzenia rozpatrywana zasada największego uprzywilejowania, która związana jest zawsze ściśle z ogólnym charakterem traktatów handlowych<sup>1)</sup>, winna być zastrzeżeniem obustronnem. Do roku 1919, który przyniósł światu traktat wersalski z jednostronną klauzulą największego uprzywilejowania, obciążając Niemcy na korzyść aliantów, jedynie kraje o niskiej kulturze obarczone bywały taką klauzulą.

Istnieją międzynarodowe układy gospodarcze, w których sposób udzielenia prawa do największego uprzywilejowania jest nieco różny, niż zwykła jednostronna lub obustronna gwarancja. Odrębność tych aktów polega na tem, że dwa lub więcej państw gwarantuje sobie wzajemnie równouprawnienie i największe uprzywilejowanie na terytorjum pewnego trzeciego kraju, który odgrywa tu rolę całkowicie bierną. Tego rodzaju traktaty zapoczątkowane zostały w roku 1885 przez Akt generalny berlińskiej konferencji w sprawie Konga. W podobny sposób posługowano się klauzulą największego uprzywilejowania w traktacie zawartym 7 marca 1885 roku między Anglią, Hiszpanją i Niemcami odnośnie sułtanatu Sulu (hiszp. *Iolo*). W traktacie tym zapewniły sobie zawierające go państwa europejskie prawo do największego uprzywilejowania na terytorjum Sulu. Niemcy i Anglia 10 kwietnia 1886 r. zastrzegają sobie największe uprzywilejowanie na Nowej Gwinei niemieckiej i angielskiej, jak również na wyspach Salomona, Fidżi i innych. Podobne traktaty zostały zawarte między Anglią i Francją dn. 14 czerwca 1898 r. odnośnie francuskich i angielskich kolonji w zachodniej Afryce, a między Anglią i Rosją dn. 31 sierpnia 1907 r. odnośnie Afganistanu.

---

<sup>1)</sup> Por. wyżej str. 21.

## 2. Forma negatywna, pozytywna i podwójna.

Z różnemi formami klauzuli największego uprzywilejowania zaznajomiliśmy się przy śledzeniu jej historycznego rozwoju. Niejednakowe interesy państw wchodzących w układy handlowe obok różnic językowych sprawiły, że teksty klauzuli w traktatach handlowych są bardzo rozmaite. Z trudnością można ustalić pewne ogólne typowe formy redakcyjne, w jakie ujmowano zasadę największego uprzywilejowania. Liczne odchylenia od nich są rzeczą nieuniknioną. Zależnie więc od formy w jakiej zredagowany jest tekst klauzuli, rozróżniać należy klauzulę negatywną, pozytywną i podwójną.

W negatywną formę ujęta jest klauzula największego uprzywilejowania, gdy zastrzega, że nie może jeden z kontrahentów poddać towarów drugiego takim ograniczeniom wwozu i wywozu, lub ustanowić dla towarów drugiego takich ceł wyższych lub innych, któreby nie były rozciągnięte jednocześnie i w jednokowych rozmiarach na podobne towary każdego innego kraju.

W ten sposób zredagowaną klauzulę posiada na przykład część pierwsza art. XI traktatu, zawartego dn. 21 kwietnia 1846 roku przez Sardinję z Oldenburgiem:

„Nie może być nałożone przez żadną z Wysokich Układających się Stron na handel i żeglugę drugiej Strony żadne cło inne lub wyższe, któreby nie było jednocześnie i w tym samym rozmiarze nałożone na handel i żeglugę każdego innego kraju.“

Podobnie ujęte zastrzeżenie największego uprzywilejowania zawierają traktaty: angielsko-bułgarski z 12 lipca 1897 r., szwajcarsko-norweski z 22 marca 1894 r., Stanów Zjednoczonych z Grecją z 22 grudnia 1837 r. i inne.

Redagując klauzulę największego uprzywilejowania w formie pozytywnej, zobowiązują się kontrahenci, że każdy przywilej, każda ulga, każda zniżka celna udzielona przez jedną ze stron jakiegokolwiek państwu trzeciemu przed zawarciem lub w czasie obowiązywania traktatu, musi być przyznana natychmiast i bezwarunkowo również i drugiej kontraktującej stronie.



Tę formę największego uprzywilejowania posiada traktat belgijsko-hiszański zawarty dn. 12 lutego 1870 r. Artykuł 16 tego traktatu brzmi:

„KaŒda zniŒka w taryfie ceł wywozowych i wwozowych, kaŒdy przywilej i kaŒda ulga, któr¸ jedna z Wysokich Układaj¸cych si¸ Stron udzieli w dziedzinie handlu i Œeglugi jakimukolwiek Mocarstwu trzeciemu, musi by¸ natychmiast i bezwarunkowo rozci¸gni¸ta na drug¸ Układaj¸c¸ si¸ Stron¸.“

Podobnie zredagowan¸ klauzul¸ największego uprzywilejowania zawieraj¸ traktaty zawarte mi¸dzy: Francj¸ i Zollvereinem — 2 sierpnia 1862 r., Belgj¸ i Lubeck¸ — 11 maja 1863 r. i wiele innych traktat¸ zawieranych mi¸dzy pa¸stwami europejskimi w drugiej połowie XIX wieku<sup>1)</sup>.

Nierzadko klauzula redagowana bywa w dwuch zdaniach, a nawet w dwuch oddzielnych artykułach, z których jeden brzmi według formuły negatywnej, a drugi według pozytywnej. Takie podw¸jne zastrzeŒenia posiadaj¸ mi¸dzy innymi traktaty: angielsko-belgijski z 23 lipca 1862 r., niemiecko-włoski z 8 maja 1868 r. i niemiecko-rosyjski z 28 lipca 1904 roku.

W traktacie angielsko-belgijskim artykuł 14 składa si¸ z dwuch zda¸. W pierwszym gwarantuj¸ sobie układaj¸ce si¸ strony, Œe ani jedna, ani druga z nich nie moŒe nał¸Œy¸ na towary kontrahenta takich ceł wyŒszych lub innych, któreby nie były natychmiast nał¸Œone na towary kaŒdego innego kraju; w zdaniu drugim jedna ze stron zobowi¸zuje si¸ przyzna¸ drugiej natychmiast i bezwarunkowo kaŒdy przywilej, któryby udzielony został jakimukolwiek mocarstwu trzeciemu.

W traktacie niemiecko-włoskim artykuł 2 zawiera klauzul¸ zredagowan¸ według wzoru negatywnego, gdy natomiast klauzula pozytywna znajduje si¸ w art. 4.

Wyodr¸bienie tych trzech form klauzuli największego uprzywilejowania z pośród mn¸stwa innych, pozwoli p¸źniej na dokł¸dniejsze podkreślenie r¸żnic pomi¸dzy klauzul¸ europejsk¸ i ameryka¸sk¸.

---

<sup>1)</sup> Por. Glier, *op. cit.*, str. 229, punkt B.

### 3. Przedmioty największego uprzywilejowania.

Klauzula największego uprzywilejowania dotyczy ogólnie biorąc handlu i żeglugi: „... in respect of commerce and navigation...”, jak mówią np. traktaty Stanów Zjednoczonych z Francją (6. lutego 1778) i Argentyną (21 lipca 1853). W taki sam sposób zredegowaną klauzulę spotykamy przeważnie w wielu dawniejszych traktatach. Pod słowami „handel i żegluga” należy rozumieć wszystko to, co dotyczyło w tym czasie wymiany międzynarodowej — handlu i żeglugi w najszerszym pojęciu. Rozciągała się więc klauzula na warunki przywozu, wywozu i tranzytu towarów, obejmując cła i inne pobory, dotyczyła traktowania cudzoziemskich towarów i okrętów etc.

Niewszystkie jednak traktaty ograniczały się w artykułach zawierających klauzulę największego uprzywilejowania do słów „handel i żegluga”. Z biegiem czasu starano się treściwiej formułować, do czego ma się odnosić to zastrzeżenie i używano rozmaitych zwrotów, coraz wyraźniej określających przedmioty największego uprzywilejowania. Naprzykład: „wytwory rolnictwa i przemysłu”<sup>1)</sup>, „surowce i produkty przetworzone”<sup>2)</sup>, „we wszystkim co dotyczy cel i opłat okrętowych”<sup>3)</sup>, „handel i cła”<sup>4)</sup>, „wytwory, towary i artykuły jakiegokolwiek rodzaju, należące do produkcji, manufaktury i przemysłu”<sup>5)</sup>; albo też korzystają z klauzuli największego uprzywilejowania „poddani króla Francji”, jak to ma miejsce w jednym z najstarszych traktatów, mianowicie francusko-hiszpańskim z r. 1659.

Wymienianie jako przedmiotów największego uprzywilejowania uprawnień i obowiązków poddanych lub obywateli krajów kontraktujących zdarza się w traktatach bardzo często<sup>6)</sup>. Artykuł II traktatu zawartego dn. 10 lipca 1888 roku pomiędzy Meksykiem i Ekwadorem brzmi:

---

<sup>1)</sup> Art. VI traktatu Sardynji z Państwem Kościelnem z dnia 3 lipca 1847 roku.

<sup>2)</sup> Art. VIII traktatu Austrii z Grecją z dnia 4 marca 1835 roku.

<sup>3)</sup> Art. XIV traktatu rosyjsko-francuskiego z dnia 14 czerwca 1857 r.

<sup>4)</sup> Art. XXXIII traktatu Zollvereinu z Holandją z dn. 31 grudnia 1851 r.

<sup>5)</sup> Art. VIII traktatu prusko-brazylijskiego z dn. 9 lipca 1827 r.

<sup>6)</sup> Glier, *op. cit.*, str. 278, odnośnik 1.



„Obywatelom Meksyku w Ekwadorze, a obywatelom Ekwadoru w Meksyku, będą przyznane te prawa i przywileje, z których korzystają obywatele lub poddani państwa najbardziej uprzywilejowanego w zakresie następujących punktów...”

By usunąć wątpliwości na jakie przedmioty rozciągać się winna klauzula największego uprzywilejowania, wyszczególniane bywają dokładnie w traktatach wszystkie wypadki, w których należy ją stosować. Artykuł 11 traktatu frankfurckiego z dn. 10 maja 1871 roku, wyliczając obiekty największego uprzywilejowania, brzmi:

„Sont compris dans cette règle les droits d'entrée et de sortie, le transit et les formalités douanières, l'admission et le traitement des sujets des deux nations ainsi que de leurs agents.”

Artykuł II traktatu Brazylii i Urugwaju z 12 października 1851 r. rozciąga klauzulę największego uprzywilejowania na prawa agentów dyplomatycznych i konsularnych, poddanych, obywateli, okręty i wytwory gleby i przemysłu.

W wieku XIX i XX większość traktatów handlowych posiada klauzulę największego uprzywilejowania gwarantowaną w kilku a nawet kilkunastu artykułach, omawiających oddzielnie najróżniejsze sprawy z dziedziny handlu i żeglugi. Naprzykład traktat rosyjsko-niemiecki z dn. 28 lipca 1904 r. aż w dwunastu artykułach zawiera zastrzeżenie największego uprzywilejowania. Konwencja handlowa polsko-rumuńska z dnia 1 lipca 1921 roku, która całość stosunków gospodarczych pomiędzy obu krajami reguluje na zasadzie największego uprzywilejowania, „rozciąga tę zasadę na<sup>1)</sup>:

- 1) Prawa i obowiązki obywateli jednej strony na terytorjum drugiej:
  - a) w zakresie uprawiania przemysłu i handlu i wszelkich pod tym względem przywilejów i ulg (art. 1),

---

<sup>1)</sup> Kasperski Kazimierz. Konwencja handlowa polsko-rumuńska. Przegląd Gospodarczy, Warszawa 1921, zeszyt 14.

- b) w dziedzinie osiedlania się, nabywania i władania majątkami ruchomymi i nieruchomymi, o ile to jest dozwolone obywatelom innych krajów (art. 2, a linea 1),
  - c) w stosunku do ograniczeń, jakie mogą istnieć w prawodawstwie danego kraju, ale dla obywateli wszystkich innych państw (art. 2, a linea 3),
  - d) pod względem formalności obowiązujących komwojażerów (art. 8, a linea 6).
- 2) Warunki obrotu towarami, a mianowicie:
- a) cła wwozowe i wywozowe (art. 5, a linea 1 i 2),
  - b) ewentualne zakazy przywozu i wywozu (art. 5, a linea 4),
  - c) sprawy taryf na kolejach i drogach wodnych (art. 10),
  - d) tranzyt wogóle (art. 12, a linea 1) i dopuszczalne ograniczenia zasady wolności tranzytu (art. 12, a linea 4).
- 3) Uprawnienia dla towarzystw akcyjnych handlowych, przemysłowych, finansowych i ubezpieczeniowych jednej strony (art. 9, a linea 4), o ile dopuszczane będą do działalności na terytorjum drugiej strony.
- 4) Traktowanie statków i ich ładunków jednej strony w portach drugiej i to niezależnie od tego, czy statki te przychodzą wprost ze swego kraju czy też z innego i niezależnie od tego, jakiego pochodzenia jest ładunek przez te statki przywieziony i dokąd przeznaczony (art. 14).“

Przez wyliczanie wszystkich przedmiotów największego uprzywilejowania określa się dokładnie granicę działania klauzuli i nie pozostawia się żadnej wątpliwości, w jakich wypadkach ma być ona stosowana. Tak na przykład w wyżej przytoczonym traktacie polsko-rumuńskim, starannie uchylono wszelkie możliwe w tej sprawie nieporozumienia. W wypadku innym, gdy klauzula dotyczy tylko „handlu i żeglugi“ wogóle, przyjmuje się, że rozciąga się ona na to wszystko, co można podciągnąć pod pojęcie handlu i żeglugi w znaczeniu najszerszem.



A zatem: wwóz, wywóz i przewóz wytworów gleby i przemysłu; cła, ich wysokość i formalności stosowane przy ich pobieraniu; traktowanie podróżujących agentów handlowych; taryfy przewozowe i sam przewóz towarów<sup>1)</sup>, a więc: koleje żelazne, żegluga, poczta, telegraf, telefon i t. p. Utało się jednak w praktyce, że wymagają specjalnego zastrzeżenia prawa i przywileje konsulów, prawa osiedlania się cudzoziemców, prawa spółek akcyjnych, szczególnie towarzystw ubezpieczeniowych i towarzystw żeglugi dla przewozu emigrantów, o ile mają wchodzić w zakres największego uprzywilejowania<sup>2)</sup>. Często nawet umowy te są przedmiotami specjalnych traktatów, jak np. traktatów konsularnych lub umów osiedleńczych (*traité d'établissement*).

#### 4. Kiedy klauzula największego uprzywilejowania nabiera treści materialnej i kiedy ją traci.

Klauzula największego uprzywilejowania jako umowa samodzielna, czy też jako jedno z zastrzeżeń traktatu handlowego, podlega we wszystkim co się tyczy terminu jej obowiązywania, wygaśnięcia lub wypowiedzenia tym samym przepisom prawa międzynarodowego, które obowiązują w stosunku do wszelkich traktatów międzynarodowych.

Odróżnić należy jednak termin, w którym obowiązuje klauzula największego uprzywilejowania, od terminu, w którym przejawia swe działanie czyli nabiera treści materialnej. Działanie jej bowiem jest zjawiskiem wtórnym, wynikającym z faktu udzielenia mocarstwu trzeciemu przez jedną ze stron związanych klauzulą największego uprzywilejowania, jakiegoś przywileju nie-

---

<sup>1)</sup> Najczęściej w dziedzinie taryf przewozowych i samego przewozu towarów cudzoziemcy otrzymują obok największego uprzywilejowania zarazem równouprawnienie z krajowcami.

<sup>2)</sup> Naprzykład traktat austro-węgiersko-niemiecki z dnia 25 stycznia 1905 roku zastrzega największe uprzywilejowanie: w art. 19 dla spółek akcyjnych wraz z ubezpieczeniami, a w art. 20 dla praw i przywilejów konsulów; ogólną natomiast klauzulę największego uprzywilejowania, rozciągającą się na handel i żeglugę, zawiera art. 2.

przyznanego stronie drugiej bezpośrednio w traktacie. To znaczy, że treści materialnej dla państwa *A* nabiera klauzula największego uprzywilejowania tylko wtenczas jednocześnie z wejściem w życie opartego na tej klauzuli traktatu z państwem *B*, jeżeli istniały już poprzednio ustępstwa dalej idące niż w traktacie *AB*, przyznane przez *B* mocarstwu trzeciemu *C*. W innym wypadku klauzula największego uprzywilejowania pozostaje dla *A* czystą, niezapisaną kartą aż do chwili udzielenia przez *B* takich dalej idących ustępstw jakiegokolwiek mocarstwu trzeciemu.

Przyznana mocarstwu trzeciemu zniżka celna winna przypaść natychmiast i automatycznie kontrahentowi. Zbyteczne są zasadniczo wszelkiego rodzaju oficjalne zawiadomienia. W praktyce jednak utarł się zwyczaj informowania krajów zainteresowanych przez wymianę not pomiędzy przedstawicielami dyplomatycznymi<sup>1)</sup>.

Tak działa tylko klauzula bezwarunkowa, gdyż warunkowa wymaga jeszcze dodatkowej (*particulier*) umowy między kontrahentami, w celu ustalenia rekompensaty za uprawnienie do korzystania z opłaconego przez kraj trzeci przywileju. Takiej dodatkowej umowy wymaga na przykład wyraźnie art. XII traktatu portugalsko-pruskiego z dn. 20 lutego 1844 roku<sup>2)</sup>. Nierozstrzygnięte teoretycznie, a w praktyce traktatowej rozmaicie decydowane jest pytanie, czy dany przywilej, po dojściu do skutku dodatkowej umowy obowiązuje od chwili udzielenia go mocarstwu trzeciemu, czy też od chwili zawarcia tego dodatkowego porozumienia<sup>3)</sup>.

Poważniejszym zagadnieniem na gruncie europejskim i większe praktyczne znaczenie posiadającym jest to, czy nabyte od państwa *B* przez państwo *A* na mocy klauzuli największego uprzywilejowania prerogatywy, udzielone przez *B* jakiemuś mocarstwu *C*, będą cofnięte z chwilą, gdy traktat między *B* i *C* wygaśnie. Z pośród paru innych<sup>4)</sup> na uwagę zasługuje postawienie tej sprawy przez Lehra. Rozróżnia on dwa wypadki:

1) Teubern, *op. cit.*, str. 70.

2) Patrz niżej str. 80.

3) Patrz Glier, *op. cit.*, str. 273.

4) Patrz Teubern, *op. cit.*, str. 72.



1) Jeżeli nabyte przez państwo *A* prerogatywy były przedmiotem specjalnych umów między *A* i *B*, co ma miejsce w razie istnienia warunkowej klauzuli, to, pomimo wygaśnięcia umowy między *B* i *C*, państwo *A* pozostaje nadal przy nabytych prerogatywach. Wskutek zawarcia umowy między mocarstwami *B* i *C* powstała oddzielna umowa państwa *A* z państwem *B*, w której poczyniono sobie wzajemne ulgi i niema powodu, aby po ustaniu umowy *BC* miała bezwarunkowo wygaśnąć i umowa *AB*.

2) Inaczej ma się rzecz, gdy państwo *A* otrzymało prerogatywy od mocarstwa *B* na zasadzie bezwarunkowej klauzuli największego uprzywilejowania, a więc „natychmiast“ i bez żadnych specjalnych umów. Tak otrzymane prawa ustają z chwilą wygaśnięcia umowy między mocarstwami *B* i *C*.

W myśl zasady, iż *cessante causa cessat effectus*, postąpiła w roku 1914 Rosja<sup>1)</sup>. Wskutek zerwania traktatów z państwami centralnymi przez działania wojenne, pozbawiła Rosja Francję tych wszystkich przywilejów, których udzieliła Niemcom dn. 28 lipca 1904 roku i Austro-Węgrom dn. 25 lutego 1906 roku, a z których Francja korzystała do roku 1914 na podstawie bezwarunkowego największego uprzywilejowania.

Inaczej, lecz również zgodnie z powyższą zasadą, postąpiła Austria po wybuchu wojny światowej. Chcąc uniknąć niepożądanych zmian w stosunkach handlowych z krajami neutralnymi, zagwarantowała ona przez rozporządzenie z dn. 6 października 1914 roku<sup>2)</sup> wszystkim neutralnym i sprzymierzonym z nią państwom całkowite korzystanie nadal z ulg i przywilejów, przysługujących im dotychczas na mocy największego uprzywilejowania. Austro-Węgry stały zatem na stanowisku, że z chwilą wygaśnięcia zawierających dane przywileje traktatów z państwami trzecimi kontrahenci, korzystający z tych przywilejów na mocy bezwarunkowej klauzuli, tracą je *eo ipso*, i aby tego uniknąć zostało wydane wspomniane rozporządzenie. Za przykładem Austro-Węgier poszła Bułgarja, wydając dn. 25 marca 1918 roku podobnej treści okólnik ministerjum skarbu<sup>3)</sup>.

<sup>1)</sup> Essai sur la politique douanière de la France, Paris 1919, str. 67.

<sup>2)</sup> R. G. Bl. № 268.

<sup>3)</sup> Deutsches Handels-Archiv, Berlin 1918, Juni-Heft.

Von Teubern<sup>1)</sup> uważa, że w tym wypadku winna być miarodajną przyczyna wygaśnięcia traktatu, który stworzył nowe przywileje. Jeżeli państwo *B* związane traktatem największego uprzywilejowania z państwem *A*, dlatego wypowiada traktat państwu *C*, że zmienia system swojej polityki handlowej, to państwo *A* zmuszone będzie na równi z państwem *C* zrzec się ulg i przywilejów, które zawierał traktat *BC*. Gdy natomiast przyczyną zerwania traktatu *BC* jest wojna polityczna czy też gospodarcza między temi państwami, to niema żadnej racji po temu, żeby państwo *A* korzystające z klauzuli największego uprzywilejowania ponosiło stąd szkody.

## 5. Ograniczenia klauzuli największego uprzywilejowania.

Klauzula największego uprzywilejowania, działając w całej rozciągłości, obejmuje wszystkie ulgi i przywileje w zakresie stosunków wymiennych, przyznane przez jedną ze stron jakiemukolwiek bez wyjątku państwu obcemu przed zawarciem lub w czasie trwania traktatu. Sama przez się zatem klauzula największego uprzywilejowania w zasadzie nie dopuszcza żadnych wyjątków z zakresu swego działania. W praktyce stosują się jednak liczne ograniczenia zacieśniające mniej lub więcej zakres działania klauzuli. Można je rozklasyfikować na pewne grupy, obejmujące: 1) szereg ograniczeń terytorjalnych, 2) ograniczenia *pro praeterito* lub *pro futuro* i 3) ograniczenia warunków celnych ze względu na rodzaj towaru.

Ograniczenia terytorjalne klauzuli największego uprzywilejowania polegają na uprawnieniu kontrahenta, otrzymującego największe uprzywilejowanie tylko do przywilejów, które udzielone zostały lub będą państwu w traktacie wymienionym, lub też odwrotnie — polegają na uprawnieniu kontrahenta do wszystkich przywilejów z wyjątkiem tych właśnie, których udzielono wymienionym krajom lub pewnym terytorjom.

Art. 11 traktatu frankfurckiego z 10 maja 1871 roku posiada

---

<sup>1)</sup> *Op. cit.*, str. 73.



klauzulę ograniczoną w sposób pierwszy. Zastrzega on, że układające się strony mają prawo jedynie do tych przywilejów, które jedna z nich przyzna Anglii, Belgii, Holandji, Szwajcarii, Austrii i Rosji <sup>1)</sup>. A zatem klauzula największego uprzywilejowania traktatu frankfurckiego jest ograniczona i rozciąga się tylko na te przywileje, które udzielone były lub będą jednemu z państw wymienionych, a nie jak to zwykle bywa „każdemu państwu trzeciemu“. Formalne to ograniczenie nie odgrywało jednak roli praktycznej, gdyż na przykład Anglja, posiadając w Niemczech nieograniczone największe uprzywilejowanie, korzystała bez zastrzeżeń z każdej ulgi przyznanej przez Niemcy każdemu innemu krajowi, a Francja, mając prawo do ulg przysługujących Anglii, korzystała pośrednio z ulg przyznanych przez Niemcy wszystkim innym państwom, nawet niewymienionym w art. 11 traktatu frankfurckiego.

Z podobnych ograniczeń terytorjalnych, spotykanych w traktatach z XVIII stulecia, zasługuje na uwagę następujące. Artykuł VI traktatu francusko-rosyjskiego z 11 stycznia 1787 roku gwarantuje obywatelom jednej strony w krajach będących pod panowaniem drugiej strony, gdzie żegluga i handel są dozwolone, prawo do cel, przywilejów i zwolnień, z których korzystają kraje europejskie najbardziej uprzywilejowane. Artykuł ten brzmi:

„Les deux Puissances contractantes accordent à leurs sujets respectifs, dans tous les pays de leur domination où la navigation et le commerce sont permis, les droits, franchises et exemptions, dont y jouissent les nations Européennes les plus favorisées.“

Klauzula rozciąga się w tym traktacie tylko na przywileje udzielone krajom europejskim.

Ograniczenia klauzuli największego uprzywilejowania polegające na uprawnieniu kontrahenta tylko do przywilejów udzie-

---

<sup>1)</sup> „Toutefois seront exceptées de la règle susdite (z zasady największego uprzywilejowania) les faveurs qu'une des parties contractantes, par des traités de commerce, a accordées ou accordera à des Etats autres que ceux qui suivent: l'Angleterre, la Belgique, les Pays-Bas, la Suisse, l'Autriche, la Russie.“

lonych krajom wymienionym, tak jak to ma miejsce w powyższych traktatach, spotyka się bardzo rzadko. Najczęściej klauzula mówi o „jakimkolwiek państwie trzeciem najbardziej uprzywilejowanym“, to znaczy, że strony wchodzące w układ udzielają sobie zasadniczo praw do przywilejów przyznanych każdemu z państw trzecich. Dopiero od tej reguły mogą być czynione w traktacie handlowym wyjątki. Lecz pojęcie „państwa trzeciego“, „każdego innego kraju“ lub też „jakiegokolwiek innego obcego państwa“ może mieć nie dla wszystkich to samo znaczenie i może stać się w pewnych okolicznościach źródłem nieporozumienia między stronami związanymi traktatem. Określenie, że państwem trzecim może być tylko państwo pod względem samodzielności gospodarczej równorzędne zawierającym traktat, nie rozstrzyga pewnych zagadnień największego uprzywilejowania powstałych na tle polityki handlowej zewnętrznej. Takie zagadnienia zjawiają się wobec nader skomplikowanej kwestji unji i związków celnych<sup>1)</sup> i wobec różnych systemów polityki handlowej kolonjalnej.

Nie osiągnięto jednolitego poglądu na to, czy kraj związany z kontrahentem klauzulą największego uprzywilejowania ma prawo wejść z innym państwem we wspólność celną. Wspólność taka wymaga bowiem wyłączenia z zasady największego uprzywilejowania wszystkich ulg wyjątkowych, przyznanych w stosunkach wymiennych pomiędzy krajami przystępującymi do unji celnej lub związku celnego.

Poznański<sup>2)</sup> uważa, że ani w razie powstania unji celnej jak najściślejszej, ani w razie utworzenia związku więcej lub mniej ścisłego, korzystający z największego uprzywilejowania

---

<sup>1)</sup> Terminologia zachodnioeuropejska nie ustala odpowiednich nazw dla różnego rodzaju stopni zbliżenia gospodarczego, zależnie od zakresu wspólności celnej. Należy jednak stwierdzić (por. Lippert, *Das Internationale Finanzrecht*, Wien 1912, str. 341), że terminu *unja celna* (*Zollunion*, *Zolleinigung* lub *Zollverein*) używa się dla określenia możliwie daleko idącego zazębienia wzajemnych stosunków celnych, t. j. gdy nastąpiło zlanie się dwóch obszarów celnych niezależnych w jeden otoczony wspólną granicą celną. Dla zbliżeń gospodarczych luźniejszych, opartych jedynie na ściślej-szem porozumieniu traktatowym, będziemy używać nazwy *związki celne* (*Zollbund*, *Zollbündnis*) bez wchodzenia w bliższą analizę zakresu wspólności celnej.

<sup>2)</sup> *Op. cit.*, str. 120.



nie może być pozbawiony praw przysługujących mu na mocy klauzuli zagwarantowanej w traktacie poprzedzającym powstanie wspólności celnej. Zatem kontrahent związany klauzulą największego uprzywilejowania nie może wejść z trzecim państwem we wspólność celną bez względu na zakres tej wspólności.

Co innego mówi tak zw. teoria nowej osoby prawnej. Z punktu widzenia tej teorii klauzula największego uprzywilejowania w formie bezwarunkowej nie sprzeciwia się powstawaniu unii celnych przez całkowite lub częściowe zniesienie wewnętrznej granicy celnej, gdy na miejsce dwóch niezależnych jednostek gospodarczych powstaje skutek unii celnej nowa jednostka, nowa osoba prawna, a kontrahenci, którzy dotąd mieli do czynienia z dwiema suwerennymi, teraz znajdują się wobec jednej nowej jednostki prawnej. Natomiast przy mniej ścisłym niż unia związku celnym kraje związkowe gospodarczo suwerenne nie tracą zdolności prawnej wchodzenia w oddzielne umowy handlowe i, nie tworząc nowej osoby prawnej, nie przestają być dla siebie krajami trzecimi w stosunku do traktatu zawartego między jednym z nich a jakimś innym państwem. Pozostają nadal dwa niezależne obszary celne, a kraje obce, korzystające w jednym z nich z największego uprzywilejowania, mają prawo żądać, by przypadły im w udziale wszystkie ulgi i przywileje przyznane drugiemu. Według teorii nowej osoby prawnej klauzula największego uprzywilejowania nie pozwala na związki celne z zachowaniem suwerenności gospodarczej każdego z państw związkowych wobec innych kontrahentów.

Dr. Roger Battaglia i dr. Sigmund Schilder<sup>1)</sup> przeciwstawiają temu rozumowaniu inne, oparte na wniosku *a maiori ad minus*. Dowodzą oni, że jeżeli klauzuli największego uprzywilejowania nie sprzeciwia się rzecz większa, mianowicie zupełna unia celna, to o ileż prędzej może być dopuszczalną w tych samych warunkach rzecz mniejsza, czyli niezupełna unia celna, a więc związek celny z wewnętrzną granicą celną. Rozumowanie to miało na celu usprawiedliwienie koncepcji „Europy Środkowej“.

Aby uniknąć w tej sprawie wszelkich możliwych nieporo-

---

<sup>1)</sup> Schilder, Mitteleuropa und die Meistbegünstigungsfrage, str. 12.



zumień, ograniczano klauzulę największego uprzywilejowania w traktatach z końca XIX i z XX wieku odpowiednimi zastrzeżeniami ze względu na istniejące lub przyszłe unje celne. Art. 6 traktatu rumuńsko-niemieckiego z dn. 8 października 1904 r. zastrzega, że największe uprzywilejowanie nie będzie rozciągać się na „zobowiązania nałożone na jedną z układających się stron przez postanowienia już zawartej lub mającej być zawartą w przyszłości unji celnej (Zolleinigung)“. Art. 2 traktatu niemiecko-austro-węgierskiego z dn. 6 grudnia 1891 r. w cz. 1 przyznaje układającym się stronom największe uprzywilejowanie; część 2 natomiast brzmi:

„Ausgenommen hiervon sind:... 2) die von einem vertragschliessenden Theile durch eine schon abgeschlossene oder etwa künftighin abzuschliessende Zolleinigung zugestandenem Begünstigungen...“

Podobne ograniczenie znajdujemy w art. 11 traktatu szwedzko-niemieckiego z dn. 2 maja 1911 r. i w innych.

Niepraktykowane dotychczas ograniczenie terytorjalne klauzuli największego uprzywilejowania, zastosowane przez państwa centralne w traktatach zawieranych w roku 1918 przy likwidowaniu wojny na wschodzie, omówimy w ostatnim rozdziale.

Innem zagadnieniem spornem wobec zasady największego uprzywilejowania, a w szczególności wobec pojęcia „państwa trzeciego“, jest stosunek kraju macierzystego do kolonii. Zagadnienie polega na tem, czy państwo, korzystające z największego uprzywilejowania w metropolji, uprawnione jest tem samem do przywilejów udzielanych przez nią swoim kolonjom, ewentualnie odwrotnie — czy korzystając z największego uprzywilejowania w cudzej kolonji, uprawnione jest do ulg udzielanych przez nią swemu krajowi macierzystemu.

Teubern<sup>1)</sup> uważa, że klauzula największego uprzywilejowania o tyle tylko nie dotyczy stosunków między metropolją i kolonjami, o ile te ostatnie nie posiadają pod względem samodzielności w polityce handlowej stanowiska równego państwowi niezależnym. Pogląd ten może i słuszny teoretycznie,

---

<sup>1)</sup> Die Meistbegünstigungsklausel, str. 29 i n.



w praktyce jednak nie był uznawany. Anglja naprzykład pod tym względem zawsze traktowała wszystkie swoje kolonje jednako i nie czyniła różnicy pomiędzy temi, które posiadały *self government*, a temi które autonomji gospodarczej nie otrzymały. Historia stosunków celnych, panujących pomiędzy Anglją i jej autonomicznymi kolonjami, a zarówno dzisiejsze tendencje angielskiej polityki handlowej, również nie potwierdzają poglądu Teuberna.

Do roku 1898 państwa obce, korzystające z klauzuli największego uprzywilejowania w Wielkiej Brytanji i w jej kolonjach, korzystały w Kanadzie z tych samych przywilejów, z których korzystała w swej kolonji Anglja. Ten stan rzeczy trwał od roku 1848, kiedy to Anglja, przechodząc stopniowo do polityki wolnohandlowej, uchyliła system preferencyjny w stosunkach ze swemi kolonjami. Niektóre państwa, jak Belgja (art. XV traktatu z dnia 23 lipca 1862 r.) i Zollverein (art. VII traktatu z dn. 30 maja 1865 r.) dla uchylenia wszelkich wątpliwości zastrzegały sobie w traktatach zawieranych z Wielką Brytanią, że w jej kolonjach będą one nietylko traktowane jak kraje obce najbardziej uprzywilejowane, ale będą zarazem korzystać ze wszystkich przywilejów, które przysługują w tych kolonjach Królestwu Wielkiej Brytanji i Irlandji<sup>1)</sup>. W roku 1897 Anglja wypowiada te dwa traktaty i oświadcza, że jej stosunki handlowe z własnymi kolonjami nie mogą podlegać w żadnym razie klauzuli największego uprzywilejowania<sup>2)</sup>. Korzysta z tego natychmiast Kanada i już w roku 1898 obniża o 25% cła dla towarów dowożonych wprost z Anglji i z innych kolonji angielskich. Zniżka 25-procentowa zostaje powiększona w r. 1900 do 33½-procentowej, a 12 kwietnia 1907 roku wchodzi w życie nowa taryfa celna kanadyjska, oparta na *the tri-partite-system*.

---

<sup>1)</sup> Artykuł VII traktatu angielsko-niemieckiego z 1865 roku brzmi:

„The stipulations of the preceding Art. 1 to 6 shall also be applied to the Colonies and Foreign Possessions of Her Britannic Majesty. In those Colonies and Possessions the produce of the States of the Zollverein shall not be subject to any higher or other import-duties, than the produce of the United Kingdom of Great Britain and Ireland, or of any other country...”

<sup>2)</sup> Teubern, *op. cit.*, str. 30.

Składa się ona z trzech taryf: najniższej — dla towarów przywożonych z Anglii i jej kolonii, średniej — przyznawanej krajom, które traktują Kanadę na stopie kraju najbardziej uprzywilejowanego, a trzeciej, najwyższej — dla wszystkich innych państw. Dnia 12 lutego 1915 roku podwyższono stawki celne pierwszej taryfy o 5%, a drugiej i trzeciej o 7½%. Nie trzyma się jednak Kanada ściśle systemu potrójnej taryfy. Naprzykład w traktacie z dn. 19 września 1907 roku przyznaje Francji dla całego szeregu towarów cła taryfy najniższej, a nawet udziela zniżki dalej idące od stawek taryfy obowiązującej towary angielskie. Poza tem § 3 taryfy kanadyjskiej z 1907 roku ogranicza klauzulę największego uprzywilejowania do tych tylko towarów, które są bezpośrednio przywożone z portów kontrahenta. Nie podporządkowywała się więc Kanada regułom zasady największego uprzywilejowania w całej rozciągłości, lecz bezwarunkowo nie uważała za „państwo trzecie“ ani swej metropolji, ani innych autonomicznych kolonii angielskich, chociaż kraje te były samodzielne w dziedzinie zewnętrznej polityki handlowej <sup>1)</sup>). Australia, Nowa Zelandja i Unja południowo-afrykańska, stworzona w 1904 roku, szły w ślad za polityką gospodarczą Kanady. Udzielały one sobie i swej metropolji znacznych ulg celnych, dochodzących do 25-procentowych zniżek od cł obowiązujących kraje obce.

Agitacja Chamberlaina, cła różniczkowe wprowadzone podczas wojny <sup>2)</sup> i częściowe zatrzymanie tych cł nadal zniewala przypuszczać, że Anglja wchodzi stopniowo na drogę coraz ściślejszego zbliżenia gospodarczego ze swemi kolonjami. To pociągnie w następstwie wykluczenie z zasady największego uprzywilejowania wszelkich przywilejów wyjątkowych, przyznawanych sobie przez kraje Imperjum Brytyjskiego.

Francuski system polityki kolonialnej różnił się w zakresie stosunków celnych o tyle od angielskiego, że nie tylko kolonie udzielały Francji, lecz i ta udzielała kolonjom znacznych ulg

---

<sup>1)</sup> Dnia 29 stycznia 1921 r. został podpisany traktat handlowy Kanady z Francją. W art. I tego traktatu Kanada przyznaje towarom francuskim klauzulę największego uprzywilejowania z wyraźnem zastrzeżeniem, że wyjątkiem z tej reguły są przywileje przyznane Wielkiej Brytanji i jej dominjom i posiadłościom (Deutsches Handels-Archiv, Berlin 1921, Mai-Heft).

<sup>2)</sup> Schuster und Wehberg. Der Wirtschaftskrieg, t. I, Jena 1917.



celnych, z których nie korzystał żaden kraj obcy nawet na mocy największego uprzywilejowania. Skomplikowany system ceł różniczkowych pozwolił Francji związać się gospodarczo szczególnie z Algierem i Tunisem, a w stopniu nieco mniejszym z innymi kolonjami.

Portugalja, chcąc zachować swemu mało żywotnemu przemysłowi rynki własnych kolonji we wschodniej i zachodniej Afryce i w Indjach, również hołduje w polityce kolonialnej cłom różniczkowym. W roku 1917 reguluje ona na nowo przepisy dla handlu i żeglugi pomiędzy swojemi posiadłościami, zastrzegając znaczne przywileje fladze narodowej i ustanawiając od stawek taryfy obowiązującej obce państwa przynajmniej 50% zniżkę celną dla towarów przywożonych z kolonji do Portugalji i odwrotnie. Taka sama zniżka wyjątkowa obowiązuje przy wymianie towarowej między kolonjami portugalskimi <sup>1)</sup>.

Na podobną drogę wkroczyła Japonja w stosunku do Formozy i Korei <sup>2)</sup>.

Niemcy we wszystkich traktatach zawartych podczas wojny, wbrew własnej dotychczasowej praktyce, wyłączyły z działania klauzuli największego uprzywilejowania wszystkie te przywileje, któreby kiedykolwiek przyznane były w stosunkach gospodarczych Niemiec z ich kolonjami. Takie zastrzeżenia zawierają traktaty: niemiecko-ukraiński z dn. 9 lutego 1918 r., art. VII, część IV A., niemiecko-rosyjski z dn. 3 marca 1918 r. w punkcie 4 uzupełnienia drugiego (Anlage 2) i traktat niemiecko-finlandzki z dn. 7 marca 1918 r. w punkcie 3 art. VI.

Identyczne ograniczenia poczyniły Austro-Węgry i Rosja w traktatach brzeskich z roku 1918.

Przeprowadzając syntezę powyższych tendencji międzynarodowej polityki kolonialnej, należy przyjąć, że zmierza ona bezwarunkowo do ściślejszego zjednoczenia gospodarczego kolonji z metropoljami, a więc do wyłączenia z zasady największego uprzywilejowania ulg i innych przywilejów, udzielanych sobie wzajemnie przez metropolje i kolonie.

Sprawa, czy kolonie cieszą się samodzielnością gospo-

---

<sup>1)</sup> Deutsches Handels-Archiv, Berlin 1918, Februar und April—Heft.

<sup>2)</sup> Schilder, Entwicklungstendenzen der Weltwirtschaft, str. 262 i n.

darczą, czy też są jej pozbawione, nie wpływała i prawdopodobnie w najbliższej przyszłości wpływać nie będzie na prawa kontrahenta, otrzymującego gwarancję największego uprzywilejowania.

Prócz ograniczeń zasady największego uprzywilejowania, zacieśniających pojęcie „państwa trzeciego“ ze względu na unje celne i stosunki handlowe metropolji z kolonjami, spotykamy inne ograniczenia, które również wyłączają z zakresu działania tej zasady przywileje przyznane pewnym krajom. Przyczyny stosowania tych ograniczeń są najrozmaitsze.

Kraje Ameryki środkowej i południowej wyłączały z zasady największego uprzywilejowania ulgi udzielane państwom, z którymi tworzyły poprzednio jednolite organizmy gospodarcze.

We wszystkich prawie traktatach brazylijskich znajdujemy zagwarantowane pewne wyjątkowe stanowisko dla Portugalji. Artykuł dodatkowy traktatu brazylijsko-pruskiego z dn. 9 lipca 1827 roku gwarantuje Prusom największe uprzywilejowanie, rozciągające się na prerogatywy udzielone wszystkim krajom „à l'exception de la nation Portugaise“.

Podobne ograniczenia posiadają traktaty Brazylii ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki Półn. (12 grudnia 1828 r., art. II), z Danją (26 kwietnia 1828 r., art. II), z Francją (8 stycznia 1826 r., art. XIV) i z innemi państwami, które otrzymywały odnośnie tej klauzuli niejako drugorzędne stanowisko wobec Portugalji, korzystającej bez zastrzeżeń z największego uprzywilejowania w Brazylii<sup>1)</sup>.

Meksyk w traktacie z Zollvereinem z dn. 10 lipca 1855 roku zastrzega sobie prawo udzielania wyjątkowych ustępstw i przywilejów w zakresie handlu i żeglugi nowym państwom kontynentu amerykańskiego, które były poprzednio kolonjami hiszpańskimi (art. XV).

Chile stosowało podobne ograniczenia nie rozciągając największego uprzywilejowania, przyznanego naprzykład dn. 31 października 1897 roku Szwajcarji, na te wyjątkowe przywileje, którymi cieszyły się w Chile kraje mówiące po hiszpańsku.

---

<sup>1)</sup> Niemcy nazywają to: die Meistbegünstigungsverhältnisse erster und zweiter Ordnung.



Boliwia ogranicza bezwarunkową klauzulę największego uprzywilejowania w zawartym dn. 18 kwietnia 1912 r. traktacie z Belgją, przez wyłączenie z zakresu działania tej klauzuli wszystkich przywilejów, które udzieli „...aux sujets et aux produits des Etats limitrophes, en matière de commerce“.

W stosunkach traktatowych między państwami europejskimi wykluczano z największego uprzywilejowania ulgi wyjątkowe przyznawane np.: przez Portugalję—towarom brazylijskim i Hiszpanji<sup>1)</sup>, przez Hiszpanję—Portugalji i republikom amerykańsko-hiszpańskim<sup>2)</sup>, przez Szwecję — towarom norweskim i duńskim<sup>3)</sup> i przez Norwegję — Szwecji<sup>4)</sup>, Persji i Afganistanowi<sup>5)</sup> ulg wyjątkowych, do których nie miały prawa inne państwa nawet na mocy klauzuli największego uprzywilejowania.

Wszystkie powyższe terytorjalne ograniczenia klauzuli największego uprzywilejowania miały pewną wspólną cechę. Terytorja, których ludność, towary, okręty itp. korzystały z przywilejów wyłączonych z zasady największego uprzywilejowania, stanowiły oddzielne państwa suwerenne. Istnieją prócz tego ograniczenia terytorjalne klauzuli największego uprzywilejowania takie, które wyłączają z jej działania przywileje udzielone pewnym terytorjom ściśle określonym, lecz nie tworzącym odrębnych podmiotów prawa międzynarodowego.

Aby ułatwić życie gospodarcze ludności terenów pogranicznych i złagodzić utrudnienia powstałe dla okolic, które szczególnie mogą być dotknięte przy przegradzaniu ich murami celnymi, przyznają państwa sąsiednie w traktatach handlowych pewne ulgi wyjątkowe dla ludności tych terenów, zastrzegając jednocześnie w traktatach z innymi kontrahentami, że te ulgi wyjątkowe nie będą podlegały klauzuli największego uprzywilejowania.

Z ulg takich korzystać mogą jedynie drobne ilości towa-

<sup>1)</sup> Np. protokuł końcowy do art. 9 traktatu niemiecko-portugalskiego z dn. 30 listopada 1908 r.

<sup>2)</sup> Schilder, Mitteleuropa und die Meistbegünstigungsfrage, str. 60.

<sup>3)</sup> Art. 7 traktatu norwesko-holenderskiego z dn. 20 maja 1912 roku.

<sup>4)</sup> Traktat rosyjsko-austriacki z dn. 14 września 1860 r.

<sup>5)</sup> Deklaracja z r. 1903.

rów, przeznaczone na zaspokojenie potrzeb prywatnych ludności pogranicznej.

Ponieważ ograniczenie klauzuli największego uprzywilejowania w sposób powyższy spotyka się w traktatach handlowych bardzo często, jest więc uważane za stały wyjątek z zasady największego uprzywilejowania, czyniony dla handlu w pasie pogranicznym (*pour le trafic-frontier et les rapports de bon voisinage*).

Punkt I art. 11 traktatu niemiecko-rosyjskiego z dn. 28 lipca 1904 roku zastrzega, że żadna ze stron nie będzie rościła pretensji do „ulg, które są lub będą w przyszłości przyznane innym mocarstwom sąsiednim dla ułatwienia obrotu miejscowego w pasie pogranicznym do 15 kilometrów szerokim”. Podobne zastrzeżenia zawierają: art. 6 traktatu Rumunji i Austro-Węgier z dn. 22 czerwca 1875 r., art. 6 traktatu duńsko-hiszpańskiego z dn. 4 lipca 1893 r., art. 6 traktatu polsko-rumuńskiego z dn. 1 lipca 1921 r. i inne.

Jako przykłady różnych ograniczeń klauzuli największego uprzywilejowania pod względem terytorjalnym służyć mogą jeszcze następujące.

Rosja ograniczała w traktatach klauzulę, wyłączając z jej działania przywileje wyjątkowe, któremi faworyzowała handel z krajami sąsiadującymi z nią w Azji. Takimi przywilejami cieszyła się Mongolia i Mandżuria. Oprócz tego Rosja ograniczała prawa państw korzystających z największego uprzywilejowania zastrzegając wyjątkowe „ulgi, które są lub w przyszłości będą przyznane w zakresie przywozu lub wywozu mieszkańcom gubernji archangielskiej, a także północnemu i wschodniemu pobrzeżu Rosji Azjatyckiej (Syberji)...“<sup>1)</sup>

Szwecja ograniczała terytorjalnie klauzulę największego uprzywilejowania udzielając wyjątkowych ulg celnych Finlandji.

Egipt ogranicza klauzulę największego uprzywilejowania w traktacie zawartym z Niemcami dn. 19 lipca 1892 roku w następujący sposób:

Art. 22. „Postanowienia niniejszej umowy nie rozciągają się:

---

<sup>1)</sup> Art. 11 (punkt 3) traktatu rosyjsko-niemieckiego z dn. 28 lipca 1904 r.



- 1) na istniejące lub w przyszłości zawarte specjalne umowy pomiędzy Egiptem i innymi pod bezpośrednim zarządem Wysokiej Porty pozostającymi częściami Cesarstwa Otomańskiego, jak również między Egiptem a Persją;
- 2) na normy, które będą regulowały wymianę krajowych i obcych towarów z Sudanem.“

Drugą grupą ograniczeń klauzuli największego uprzywilejowania są ograniczenia *pro praeterito* lub *pro futuro*.

Zasadniczo klauzula największego uprzywilejowania rozciąga się na przywileje i ulgi, które były udzielone państwom trzecim przed zawarciem traktatu z kontrahentem, lub będą udzielone w przyszłości.

„Każda z Układających się Stron zobowiązuje się przyznać niezwłocznie drugiej Stronie każdy przywilej, ulgę lub zniżkę celną, którą już przyznała lub mogłaby przyznać w przyszłości... państwu trzeciemu“<sup>1)</sup>.

Klauzula działa więc *pro praeterito* i *pro futuro*.

Spotykamy jednak traktaty, które stanowią wyjątki z tej zasady.

W traktacie Anglii z Gdańskiem, zawartym dn. 23 października 1706 roku, klauzula największego uprzywilejowania działała tylko *pro futuro*: „...greater privileges, which shall be hereafter granted...“.

Podobne ograniczenie posiada traktat angielsko-hiszpański z dn. 14 grudnia 1715 r.: „...privileges, which shall be granted...“, i duńsko-portugalski z dn. 26 września 1766 r. (art. I), w którym Portugalia zobowiązuje się przyznać Danii każdy przywilej udzielony państwu trzeciemu w przyszłości przez jakiś nowy traktat, lecz: „sans contrevenir aux traités de commerce antérieurs faits par Sa Majesté très-fidèle avec d'autre puissances...“.

Z późniejszych traktatów posiada także ograniczenie traktat Austro-Węgier z Zollvereinem z dn. 19 lutego 1853 roku. Odpowiednia część artykułu II brzmi:

---

<sup>1)</sup> Art. 5 (a linea 3) traktatu polsko-rumuńskiego z dn. 1 lipca 1921 r.

„Wyjęte są (z reguły największego uprzywilejowania) tylko te ulgi..., które przyznane są innym krajom przez istniejące już umowy ratyfikowane przed zawarciem niniejszego traktatu, lub te przywileje, które tym samym krajom i w rozmiarach nie wyższych będą udzielone po wygaśnięciu powyższych umów.“

I w tym traktacie nie działa klauzula największego uprzywilejowania *pro praeterito*.

Po roku 1860 w okresie panowania bezwarunkowej klauzuli nie znajdujemy takich ograniczeń.

Klauzula ograniczona pod względem warunków celnych dla towarów nie uprawnia wszystkich artykułów handlu do korzystania z klauzuli największego uprzywilejowania. Szereg towarów zostaje wyłączony z jej zakresu i tworzą się tym sposobem dwie grupy towarów: jedna z nich korzysta z największego uprzywilejowania, druga jest go pozbawiona. Francja posiłkowała się na większą skalę podobnem ograniczaniem klauzuli największego uprzywilejowania. Niektóre artykuły kolonialne, jak kawa, herbata, czekolada i korzenie, były zaliczone przez nią do grupy towarów, na które nie rozciągała się klauzula największego uprzywilejowania. Zupełnie nierównomierne udzielała Francja krajom zainteresowanym zniżek celnych dla tych towarów. Do roku 1900 były one wyszczególnione jedynie w taryfie generalnej i tem tłumaczyło się, że kontrahent otrzymujący największe uprzywilejowanie, którego prawa ograniczone były we Francji jedynie do taryfy minimalnej, nie korzystał z cel konwencyjnych dla powyższych towarów kolonialnych. Rozporządzeniem z dn. 24 lutego 1900 roku wszystkie te towary wciągnięto do taryfy minimalnej, ale nie zaniechano pomimo to stosowania poprzednich ograniczeń<sup>1)</sup>.

Od roku 1888 prowadziła Francja wojnę celną z Włochami, zakończoną w r. 1898 obustronnem przyznaniem sobie prawa do największego uprzywilejowania. Obydwa kraje zastrzegły jednak wyjątki z tej zasady: wyroby jedwabne — włoskie we

---

1) Schilder, *op. cit.*, str. 32.



Francji, a francuskie we Włoszech—miały być clone według stawek taryf generalnych.

Przy ratyfikacji traktatu włosko-hiszpańskiego z dn. 18 listopada 1905 roku, opartego tylko na klauzuli największego uprzywilejowania, parlament włoski wyłączył z tej zasady wino. To pociągnęło za sobą wojnę celną z Hiszpanją, trwającą od 1906 do 1914 roku, przez który to okres czasu obie strony stosowały względem siebie taryfy generalne. W traktacie z dn. 30 marca 1914 r., który zakończył wojnę celną, obie strony przyznały sobie prawo do największego uprzywilejowania, a więc Hiszpanja — Włochom swą taryfę minimalną, a Włochy — Hiszpanji swą taryfę konwencyjną; jednak wina zostały wyłączone i podciągnięte pod stawki taryf generalnych. Z klauzuli największego uprzywilejowania korzystały jedynie wina włoskie: Marsala, Małmazja i Vermouth, i hiszpańskie: Xeres, Tarragona i Malaga<sup>1)</sup>).

Wszystkie ograniczenia klauzuli największego uprzywilejowania, które zostały w tym rozdziale rozpatrzone, mają charakter jawnego, ściśle określonego i wyraźnie sformułowanego w tekście traktatu zwężenia rozciągłości największego uprzywilejowania. Odróżnić od nich należy pewne czynności państwa w dziedzinie polityki ekonomicznej, mające na celu uchylenie się od zobowiązań nieczynienia różnic między towarami kontrahentów i skryte obejście zasady największego uprzywilejowania zapomocą środków, które, nie zmieniając w niczem formalnie gwarancji największego uprzywilejowania, faktycznie różniczkują kontrahentów i stwarzają niewidzialne mury celne. O tych sposobach skrytego obejścia zasady największego uprzywilejowania, pociągającego za sobą zmniejszenie jej użyteczności, będziemy mówili w rozdziale następnym, zawierającym ocenę zasady największego uprzywilejowania. Obecnie należy zatrzymać się dłużej nad ograniczeniem klauzuli największego uprzywilejowania, zastosowaniem po raz pierwszy przez Stany Zjednoczone Ameryki

---

<sup>1)</sup> Art. VI traktatu (Recueil Martens, III S, tom IX, str. 448).

Północnej, które całkowicie modyfikuje działanie klauzuli i stwarza odrębny system zewnętrznej polityki handlowej, polegający na zasadzie ścisłej wzajemności.

## 6. Amerykańska klauzula ścisłej wzajemności.

Śledząc historyczny rozwój zasady największego uprzywilejowania, zaznajomiliśmy się pobieżnie z odmiennym sposobem pojmowania jej przez Amerykanów. Przystępując do społeczności międzynarodowej, wprowadzili oni do traktatów handlowych innowację, nie chcąc zgodzić się na dotychczasowy zakres działania klauzuli. Nie zgadzają się oni mianowicie na działanie klauzuli *eo ipso* w każdym wypadku. Amerykanie są zdania, że ulga, udzielona krajowi trzeciemu wzamian za pewne rekompensaty, winna być także okupiona przez kontrahenta, pragnącego korzystać z niej na mocy największego uprzywilejowania.

Na tle odmiennego komentowania zasady już znacznie wówczas w traktatach handlowych rozpowszechnionej powstały liczne nieporozumienia i spory<sup>1)</sup>. Były one liczne zwłaszcza po roku 1860—przełomowym w polityce handlowej Europy—po którym już tylko Stany Zjednoczone i inne państwa amerykańskie stosują klauzulę ścisłej wzajemności. Spory te zmusiły prawników i ekonomistów do zajęcia się bliżej kwestją największego uprzywilejowania, tem bardziej, że odnośne artykuły traktatów amerykańskich nie odznaczały się jasnością i konsekwencją.

W roku 1905 ukazuje się w Niemczech obszerne dzieło dr. L. Gliera<sup>2)</sup>, który w sposób wyczerpujący przeprowadza porównanie między europejską i amerykańską zasadą największego uprzywilejowania i uwypukla ich istotne różnice.

Za punkt wyjścia do określenia amerykańskiej zasady po-

---

<sup>1)</sup> Patrz Teubern, *op. cit.*, §§ 11 i 12.

<sup>2)</sup> Die Meistbegünstigungs-Klausel, Eine entwicklungsgeschichtliche Studie unter besonderer Berücksichtigung der deutschen Verträge mit den Vereinigten Staaten von Amerika und mit Argentinien.



służyła Glierowi różnica między formą negatywną i pozytywną klauzuli największego uprzywilejowania. Przypominając sobie brzmienie negatywne klauzuli<sup>1)</sup> należy zwrócić uwagę na tę okoliczność, że nie mówi się w niej nic o szczególnych przywilejach, o wyjątkowych ulgach. Jest to jedynie gwarancja, że kraj układający się nie będzie gorzej traktowany niż każdy inny kraj obcy. W ten sposób przeważnie formułowano negatywną część klauzuli w okresie do roku 1860. W ostatnich bowiem sześciu dziesięcioleciach, szczególnie w traktatach zawierających klauzulę tylko w negatywny sposób sformułowaną, zatracą ona to pojęcie, które było jej właściwe w czasie powszechnego panowania warunkowej zasady. W traktatach pierwszej połowy XIX wieku negatywna część klauzuli największego uprzywilejowania gwarantowała jedynie kontrahentowi, że nie będzie on gorzej traktowany niż inne kraje, gdyż każdy zakaz lub utrudnienie skierowane przeciwko niemu będzie również rozszerzone i na wszystkie inne kraje, słowem, że będzie on równouprawniony z ogółem krajów najbardziej uprzywilejowanych w ramach taryfy, z której te kraje korzystają.

Za przykład wyjątkowo charakterystyczny posłużyć może art. VIII traktatu zawartego dn. 21 stycznia 1839 roku między Zollvereinem i Niderlandami:

„Die Parteien verpflichten sich:... b) die gegenseitigen Ein- und Ausfuhrn ohne Unterschied des Landes, woher sie kommen oder wohin sie bestimmt sind, zugunsten der Regierungen nicht mit anderen Lasten irgendwelcher Art zu belegen, als mit denjenigen, welche in den in Kraft stehenden Tarifen und Gesetzen allgemein festgesetzt sein werden.“

Inaczej rzecz się ma z wyjątkowymi przywilejami (*particular favour*), specjalnie wyróżniającymi jakiś obcy kraj. O takich przywilejach mówi druga część klauzuli, część zredagowana w formie pozytywnej. I kiedy ta część klauzuli w traktatach, zawieranych po roku 1860 między państwami europejskimi

---

<sup>1)</sup> Por. str. 53.

skiem, przyznaje kontrahentowi natychmiast i bezwarunkowo każdy przywilej przyznany jakimukolwiek państwu trzeciemu, to w traktatach zawieranych przez Amerykanów—stawia kontrahentowi pewien warunek. Tylko takie wyjątkowe przywileje mogą stać się natychmiast i bezwarunkowo udziałem kontrahenta, które były bezpłatnie udzielone obcemu państwu; wszystkie natomiast wyjątkowe ulgi, przywileje i zniżki celne, za które kraj obcy udzielił pewnej zapłaty w formie ze swej strony poczynionych wzajemnych ustępstw, mogą tylko wówczas stać się udziałem kontrahenta, gdy ten zaofiaruje za nie taką samą lub podobną rekompensatę.

Ta podwójna redakcja klauzuli największego uprzywilejowania, zapewniająca kontrahentowi w pierwszej negatywnej części, że nie będzie gorzej traktowany aniżeli inne kraje (*Gleichbenachteiligungszwang*), a w drugiej części pozytywnej mówiąca o prawach do wyjątkowych przywilejów (*Gleichbegünstigungszwang*)<sup>1)</sup>, w traktatach nowszych nie jest zachowywana. Ta okoliczność, że kraj układający się ma prawo do taryfy ogólnej tak jest dziś jasna, że niema o czym mówić; ale w czasach około połowy XIX wieku, kiedy dla każdego nieomal kraju tworzone oddzielne taryfy<sup>2)</sup>, sprawa ta nie była tak niewątpliwa.

Wyraźnie wówczas oddzielano od negatywnej formy największego uprzywilejowania formę pozytywną, obejmującą zasadę ścisłej wzajemności.

Dla łatwiejszego zorientowania się, gdzie leży różnica zasadnicza między bezwarunkową a warunkową klauzulą największego uprzywilejowania, porównamy dwa traktaty: niemiecko-włoski z dn. 8 maja 1868 roku, posiadający bezwarunkową klauzulę, z traktatem zawartym dnia 21 kwietnia 1846 roku między Sardinją i Oldenburgiem, a opartym na zasadzie ścisłej wzajemności.

---

<sup>1)</sup> Por. Teubern, *op. cit.*, str. 41.

<sup>2)</sup> Porównaj okres III historii klauzuli największego uprzywilejowania, str. 27.



Forma negatywna

Art. II. „Wytwory roli i przemysłu jednej z Wysokich Układających się Stron, wprowadzone na terytorjum drugiej Strony a przeznaczone do spożycia, na skład, do wywozu lub przewozu, nie będą podlegać poborom wyższym lub innym niżeli wytwory kraju w tym względzie najbardziej uprzywilejowanego.“

Art. XI. „Nie może być nałożone przez żadną z Wysokich Układających się Stron na handel i żeglugę drugiej Strony żadne cło inne lub wyższe, ani żadne ograniczenie, któreby nie było jednocześnie i w tym samym rozmiarze nałożone na handel i żeglugę każdego innego kraju.“

Forma pozytywna

Art. IV. „Każdy przywilej, ulga i zniżka w taryfie ceł wwozowych i wywozowych, którą jedna z Wysokich Układających się Stron przyzna jakiemukolwiek państwu trzeciemu, będzie natychmiast i bezwarunkowo przyznana drugiej Stronie.“

„Jeżeli jedna z Wysokich Układających się Stron przyzna w przyszłości jakiemuś innemu państwu przywileje w cłach lub żegludze inne lub większe niż zawarowane w niniejszym traktacie, to te same przywileje będą udzielone i Stronie drugiej, która otrzyma je darmo, jeżeli były darmo przyznane i wzamian za sprawiedliwą i umówioną rekompensatę w braku ekwiwalentu, jeżeli przywilej był uwarunkowany.“

W tych dwóch traktatach forma negatywna klauzuli gwarantuje jedno i to samo. Zauważyć jedynie należy, że większość traktatów, zawierających warunkową klauzulę, nie używa w re-

dakcji negatywnej słów: „kraju najbardziej uprzywilejowanego“, a mówi tylko o „każdym innym kraju“, o „innych krajach“<sup>1)</sup>, czyli o ogóle krajów obcych, gdy tymczasem wszystkie traktaty, oparte na bezwarunkowej klauzuli, używają słów: „kraju najbardziej uprzywilejowanego“ i zaznaczają tem wyraźnie, że mają zasadę największego uprzywilejowania na względzie<sup>2)</sup>.

Istotną różnicę w pojmowaniu klauzuli największego uprzywilejowania znajdujemy dopiero w drugiej jej części, zredugowanej w formie pozytywnej. Zamiast słów: „natychmiast i bezwarunkowo“, „darmo“, „niezwłocznie i bez rekompensaty“ — *immédiatement et sans condition, gratuitement, immediately and unconditionally, gleichzeitig und ohne Bedingung, gleichmässig und ohne irgendwelche Gegenleistung, sofort und bedingungslos, ipso facto, immediatamente di pien diritto* — mamy istotę zasady ścisłej wzajemności. Jest to pewnego rodzaju ograniczenie europejskiej zasady największego uprzywilejowania. Warunkowa zasada największego uprzywilejowania stwarza dla strony układającej się te same prawa co i bezwarunkowa, z wyjątkiem prawa „niezwłocznie i bezwarunkowo“ do wyjątkowych przywilejów udzielonych państwu trzeciemu wzamian za odpowiedni ekwiwalent. Zasadniczo i do tych nawet przywilejów ma prawo kontrahent, ale dopiero po zaofirowaniu wzajemnych równoważnych ustępstw. Klauzula największego uprzywilejowania zostaje ograniczona klauzulą ścisłej wzajemności (*Reziprozitätsklausel*).

Zwężenie klauzuli największego uprzywilejowania przez klauzulę wzajemności pociąga za sobą pewne komplikacje formalne. W razie istnienia między związanymi umową handlową stronami stosunku opartego na bezwarunkowym największym uprzywilejowaniu, każda ulga udzielona przez jedną z nich obcemu państwu bywa natychmiast udzielona i stronie drugiej. Kontrahent ma natychmiast i bez żadnych dodatkowych warunków prawo do tej ulgi w takiej rozciągłości, z jakiej korzysta państwo trzecie. Tymczasem artykuł XII traktatu portugalsko-pruskiego z dn. 20 lutego 1844 roku brzmi jak następuje:

---

<sup>1)</sup> Art. VI traktatu zawartego dn. 3 lipca 1847 r. między Sardinją a Państwem Kościelnem.

<sup>2)</sup> Glier, *op. cit.*, str. 75 i n.



„...Il est entendu particulièrement, que dans le cas où l'un des deux Gouvernements accorderait à un autre Etat des diminutions de droits sur ses produits du sol ou de l'industrie, ou lui concéderait d'autres avantages ou faveurs spéciales en fait de commerce et de navigation, à la suite d'un traité de commerce ou d'une convention speciale, et en compensation des diminutions de droits, avantages ou faveurs accordés par cet autre Etat, l'autre des deux Gouvernements ne pourra demander les mêmes avantages et facilités pour le commerce et la navigation de ses sujets qu'en offrant, a défaut de pareils avantages de même étendue et qualité, des équivalents ou compensations à assurer dûment par un arrangement particulier entre les deux Gouvernements.“

Komplikacja polega na tem, że jest wymagana specjalna umowa co do wzajemnych rekompensat. Jeżeli jedna ze stron, związanych warunkową klauzulą największego uprzywilejowania, udzieli innemu państwu ulgi wzamian za pewne świadczenia wzajemne, to druga strona narazie nie ma prawa korzystać z tych ulg. Nabędzie to prawo dopiero na zasadzie specjalnego, oddzielnego (*particulier*) porozumienia ze swym kontrahentem, w którym to układzie ustalone zostaną należycie wzajemne świadczenia.

Nie wszystkie traktaty posiadały tak dokładnie omówioną zasadę ścisłej wzajemności, niemniej jednak do wszystkich odnosi się to, co o konieczności zawarcia umowy dodatkowej zawiera przytoczony artykuł XII.

W traktatach, zawierających warunkową klauzulę największego uprzywilejowania, w artykułach dotyczących ceł wwozowych i wywozowych, przeważnie nie używano w redakcji negatywnej słów: „najbardziej uprzywilejowanego kraju“<sup>1)</sup>. Zaznaczano w ten sposób, że sprawa ceł podporządkowana jest zasadzie ścisłej wzajemności. To dotyczyło tylko ceł, bo w tych samych traktatach osobne artykuły o prawach konsulów, wice-

---

<sup>1)</sup> Naprzykład w przytoczonym wyżej na str. 78 traktacie Sardynji z Oldenburgiem.

konsulów, agentów i komisarzy, zastrzegają dla nich traktowanie narówni z „tej samej rangi agentami dyplomatycznymi kraju w tym względzie najbardziej uprzywilejowanego“<sup>1)</sup>. A więc prawdopodobnie prawa konsulów regulowano w tych wypadkach według zasady bezwarunkowej. Nawet w połowie XIX wieku rzadko spotyka się traktaty handlowe, któreby klauzulę wzajemności rozciągały i na prerogatywy przedstawicieli konsularnych<sup>2)</sup>.

Oprócz takiego połączenia w jednym traktacie klauzuli bezwarunkowej i warunkowej, gdy pierwsza odnosi się do praw konsulów, a druga do handlu i żeglugi, spotykamy niekiedy jeszcze więcej zawiłe skombinowanie europejskiej zasady z amerykańską.

Naprzykład traktat Sardynji z Nową Grenadą (18 sierpnia 1847) zawiera bezwarunkową klauzulę dla wszystkich wyjątkowych przywilejów; przyznanych poprzednio zawartemi traktatami, a warunkową klauzulę dla wyjątkowych przywilejów, któreby w przyszłości były udzielone jakimukolwiek obcemu państwu. A więc *pro praeterito* obowiązuje bezwarunkowe, *pro futuro* — warunkowe największe uprzywilejowanie.

W ten sam sposób brzmi pierwsza część art. XI traktatu zawartego między Sardynją a Państwem Kościelnem dn. 3 lipca 1847 roku.

Wspomniany już wyżej w rozdziale o historii zasady największego uprzywilejowania<sup>3)</sup> traktat Belgji z Sardynją (24

---

<sup>1)</sup> Traktat prusko-meksykański z dn. 18 lutego 1831 roku. Art. VI tego traktatu zawiera negatywnie sformułowaną klauzulę największego uprzywilejowania, odnoszącą się do ceł i nie zawiera słów: „najbardziej uprzywilejowanego kraju“. W art. XIV znajdujemy klauzulę ścisłej wzajemności odnoszącą się do „*faveur particulière en fait de commerce ou de navigation*“. „Handel i żegluga“ nie obejmują jednak spraw konsularnych (patrz wyżej na str. 58), te sprawy reguluje art. XIII traktatu i zastrzega konsulom najwyraźniej „największe uprzywilejowanie“.

<sup>2)</sup> Jako jeden z rzadkich wypadków za przykład może służyć traktat Brazylii i Urugwaju z dn. 12 października 1851 r., w którym przedmiotami klauzuli opartej na zasadzie ścisłej wzajemności są: przywileje dyplomatycznych i konsularnych agentów, prawa poddanych i obywateli, okręty i wytwory gleby i przemysłu.

<sup>3)</sup> Str. 34.



stycznia 1851 roku) zawiera między innemi zastrzeżenie, na mocy którego każda ze stron ma bezwarunkowo i natychmiast prawo do wszystkich jeszcze większych zniżek celnych, udzielonych trzeciemu mocarstwu dla towarów wymienionych w taryfie konwencyjnej, załączonej do omawianego traktatu. Gdyby natomiast jedna ze stron udzieliła jakiegokolwiek obcemu państwu wyjątkowych ulg dla innych towarów niewymienionych w załączonej taryfie konwencyjnej, to druga strona będzie mogła z nich korzystać dopiero po wypełnieniu obowiązków przewidzianych przez klauzulę ścisłej wzajemności.

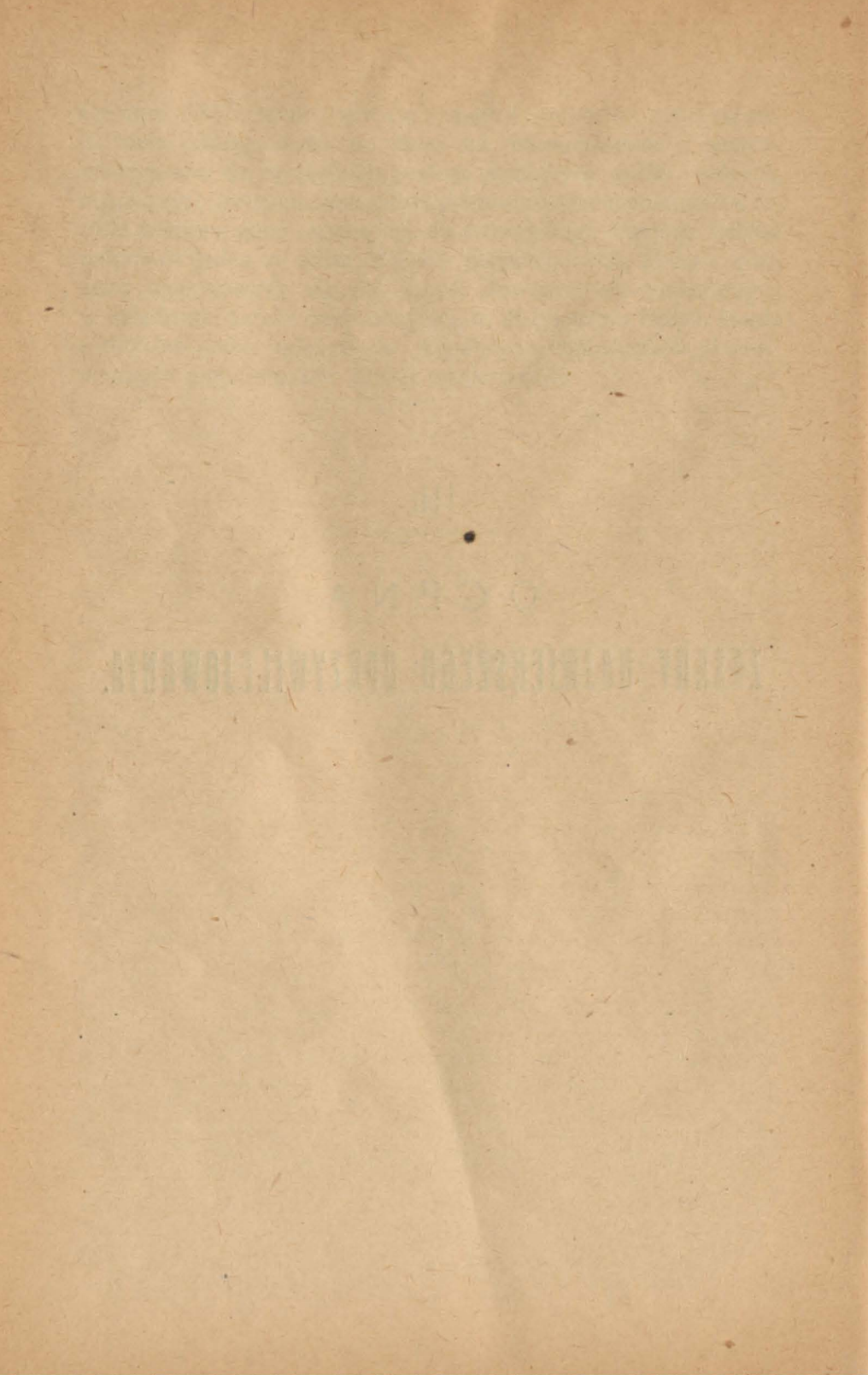
---

III.

OCENA

ZASADY NAJWIĘKSZEGO UPRZYWILEJOWANIA.





Przystępując do oceny zasady największego uprzywilejowania należy przede wszystkim zdać sobie sprawę ze stosunku, w jakim pozostaje ona do idei wolnego handlu i systemu opieki celnej.

Bezwarunkowa klauzula największego uprzywilejowania zapanaowała w XIX wieku jednocześnie z rozkwitem idei szkoły manchesterskiej i była wówczas dogodnym środkiem uogólniania zniżek celnych. Odtąd broniona stale przez zwolenników wolnego handlu, znajdowała nieprzyjaciół swoich wśród obozu protekcjonistów. Łatwo możnaby wysnuć stąd pochopny wniosek, że zasada największego uprzywilejowania, będąc wykładnikiem idei wolnego handlu, działa w kierunku obniżania stawek celnych i że stosowanie jej prowadzi w rezultacie do całkowitego uchylenia ochrony celnej. Takie zapatrywanie jest błędne, gdyż w praktyce dzieje się często wprost przeciwnie. Państwo skłonne do obniżenia stawki celnej na korzyść jednego ze swych kontrahentów nie może tego uczynić obawiając się konkurencji krajów innych, silniejszych ekonomicznie lub mniej zaprzyjaźnionych, z którymi związane jest klauzulą największego uprzywilejowania. W tym wypadku klauzula nie tylko nie powoduje zniżek celnych, ale przeciwdziała im. Co więcej: niejedno mocarstwo skłonne byłoby zupełnie otworzyć swój rynek dla towarów słabego gospodarczo sąsiada przez zniesienie wszelkich ceł w myśl idei wolnohandlowej, lecz na przeszkodzie staje obecność największego uprzywilejowania w traktatach z innymi państwami. Bowiem musiałyby pozwolić korzystać w ten sam sposób ze swojego rynku całemu ogółowi innych krajów, do czego może nie czuć się na siłach.



Zasada największego uprzywilejowania wymaga przeto, aby wysokość stawki celnej dla danego towaru była mierzona najwyższą miarą, potrzebną do ochrony własnej produkcji przeciw najgroźniejszemu pod względem gospodarczym kontrahentowi. Zniżka celna udzielona jednemu państwu staje się ogólnem cłem wwozowem dla wszystkich kontrahentów, a więc zniżki cel nie powinny przekraczać pewnego minimalnego poziomu koniecznego dla wymagań interesów danej produkcji względem chociażby jakiegoś jednego innego kontrahenta. Działanie klauzuli jest w tym wypadku wprost przeciwne idei wolnohandlowej. Tak na przykład artykuł 11 traktatu frankfurckiego był głównym bodźcem do rewizji taryfy celnej francuskiej w r. 1892. Tenże artykuł nie pozwalał również Francji, z obawy przed konkurencją niemiecką, na udzielenie Szwajcarii pożądaných dla obu krajów zniżek celnych, któremi obdarzyły i Niemcy.

Polityka handlowa oparta na zasadzie największego uprzywilejowania nie pokrywa się zatem z dążnościami wolnohandlowymi. Nie sprzyja ona obniżaniu ochronnych murów celnych, a tem mniej ich całkowitemu zniesieniu. Działanie jej polega w tym względzie jedynie na wyrównaniu tych murów ochronnych i na wygładzeniu ich, gdyż nie pozwala na dowolne manewrowanie wysokością stawek celnych zależnie od pochodzenia towarów, okrętów lub handlujących obywateli. I ta właśnie cecha klauzuli, ta jej kompletna przeciwstawność systemowi różniczkowemu (*systeme de la différenciation*) czyni z niej niezbyt wygodne narzędzie w rękach protekcyjistów. Starają się oni możliwie złagodzić szablonowe działanie klauzuli przez zastosowanie ograniczeń, o których była mowa w poprzednim rozdziale, lub wyszukują wszelkiego rodzaju mniej lub więcej sprytnych sposobów, aby zręcznie obejść krępujące zobowiązanie.

Chociaż stosowanie zasady największego uprzywilejowania przy polityce ochrony celnej nie może prowadzić w żadnym razie do wolnego handlu, to niezależnie jednak od tego należy stwierdzić, że najszersze pole działania miała zasada ta w okresie wolnohandlowym. Nie znaczy to jednak, żeby istniała wewnętrzna sprzeczność między protekcyjizmem a zasadą największego uprzywilejowania, lub żeby usługi, jakie oddawała ona



w ostatnich dziesięcioleciach wzrastającego protekcjonizmu były mniejsze, niż za minionych czasów ery wolnego handlu.

Zastosowanie największego uprzywilejowania w stosunkach celnych wywoływało liczne zastrzeżenia. Przeciwnicy największego uprzywilejowania, jako metody regulowania stosunków celnych, starali się w krytyce wyzyskać wszystkie wady tej klauzuli i starali się udowodnić konieczność zerwania z nią na przyszłość; obrońcy — przytaczali wszystkie możliwe korzyści polityczno-gospodarcze, które osiągnęto dzięki zasadzie największego uprzywilejowania, aby wykazać konieczność kontynuowania dotychczasowego systemu międzynarodowej polityki handlowej.

Zwolennicy zerwania z zasadą bezwarunkowego największego uprzywilejowania rozpadają się w zależności od wysuwanych argumentów na dwie grupy. Jedni z nich występują zasadniczo przeciwko bezwarunkowej klauzuli i wykazują, że oparty na niej system polityki handlowej jest nieodpowiedni, gdyż sama przez się zasada jest wadliwa. Inni, nie występując zasadniczo przeciwko największemu uprzywilejowaniu, znajdują jednak, że zasadę tę tak łatwo obejść nie naruszając jej prawnie, tak łatwo uchylić się od zobowiązań przez klauzulę nakładanych nie łamiąc jej otwarcie, że jest ona obecnie tylko pustem, formalnem zastrzeżeniem, niewykonywanem przez kontrahentów. Niewielka faktyczna użyteczność klauzuli jest punktem wyjścia krytyki tej drugiej grupy. Tak jedni, jak i drudzy przeciwnicy bezwarunkowej klauzuli największego uprzywilejowania, wypowiadają się w rezultacie albo za całkowitem zerwaniem z zasadą największego uprzywilejowania, albo wskazują warunkową klauzulę amerykańską, jako jedynie odpowiednią dzisiaj do zastosowania w traktatach handlowych.

Aby należycie ocenić zasadę największego uprzywilejowania, rozpatrzmy kolejno wady zasadnicze bezwarunkowej klauzuli, faktyczną jej użyteczność i wreszcie zalety i wady klauzuli amerykańskiej. Taki systematyczny przegląd da nam możność wyrobienia sobie zdania o wartości tej zasady, na której oparty był cały dotychczasowy system traktatów handlowych.



## 1. Wady zasadnicze największego uprzywilejowania.

Klauzula największego uprzywilejowania z natury rzeczy działa w ten sposób, że pozwala kontrahentowi korzystać natychmiast i darmo z każdego przywileju, przyznanego państwu trzeciemu, nawet gdyby przywilej okupiony był ustępstwami ze strony tego państwa trzeciego. Klauzula największego uprzywilejowania pozwala więc korzystać darmo z przywileju, za który ktoś inny zapłacił. Nie jest to więc w ścisłym znaczeniu słowa równouprawnienie. Państwo otrzymujące darmo przywilej jest nie tylko równouprawnione, ale nawet znacznie bardziej uprzywilejowane od tego, które za tenże przywilej zapłaciło <sup>1)</sup>).

To automatyczne rozszerzanie ceł wyjątkowych na wszystkich kontrahentów jest również przyczyną pewnego szablonu w polityce handlowej. Wzajemne stosunki gospodarcze dwóch krajów powinny być tak regulowane, by odpowiadały indywidualnościom i tendencjom ich rozwoju ekonomicznego nie pomijając jednocześnie istniejących warunków politycznego współżycia. Klauzula tymczasem poddaje wszystkich kontrahentów pod jeden strychulec i nie uznaje tego, że udzielona jednemu z krajów korzystna ulga może zupełnie nie odpowiadać warunkom gospodarczym innych krajów, a w razie uogólnienia jej może spowodować niepożądane następstwa.

Jednakże system polityki handlowej oparty na szablonowym działaniu największego uprzywilejowania, wyłączając stosowanie ceł różniczkowych, ułatwia zawieranie traktatów handlowych, ułatwia formalności celne, a stapiając taryfy oddzielnych traktatów w jedną taryfę konwencyjną, czyni zbytecznymi świadectwa pochodzenia. Lecz stąd i zarzut: *la clause de paresse* <sup>2)</sup> — gdyż zaoszczędzała ona mozola badania w szczegółach sytuacji najważniejszych potrzeb i interesów handlowych z każdym krajem z osobna.

Automatyczne uogólnianie przez zasadę największego uprzywilejowania ceł konwencyjnych pociąga za sobą inną jeszcze

<sup>1)</sup> Por. Poznański, *op. cit.*, str. 149.

<sup>2)</sup> Tak ją nazywa Biard d'Aunet w *La politique et les affaires*, Paris 1918.



niedogodność. Wspominaliśmy już, że zdarzają się takie okoliczności, w których dane państwo skłonne byłoby przyznać drugiemu szereg ulg celnych i tylko obawa przed groźną konkurencją innych krajów, korzystających z największego uprzywilejowania, nie pozwala mu na to. Państwo, przyjmujące na siebie zobowiązanie do traktowania kontrahentów na stopie kraju najbardziej uprzywilejowanego, jest więc tak skrupowane, że musi zrezygnować nawet z dużych korzyści, któreby wzamian za ulgi wyjątkowe przyznane jakimś jednemu krajowi otrzymać mogło, a więc zgóry ogranicza swą suwerenność gospodarczą. Należy jednak zauważyć tutaj, że również do pewnego stopnia ogranicza swą suwerenność gospodarczą państwo, zawierające jakikolwiek inny traktat handlowy. Każda polityka ekonomiczna, oparta na traktatach handlowych, nakłada na wchodzące w układ strony liczne krępujące ich swobodę zobowiązania. Obie strony dobrowolnie rezygnują z części swej niezależności w dziedzinie polityki ekonomicznej. Vosberg-Rekov<sup>1)</sup> trafnie zaznacza, że zmysł praktyczny narodów zainteresowanych musi rozstrzygać o tem, aby nie poświęciły one w tym wypadku zbyt dużo ze swej autonomji.

Zasada największego uprzywilejowania może być tem korzystniejszą dla danego kraju, im pasywniej zachowuje się on w polityce handlowej. Kraj bowiem, który zawarł ze swymi sąsiadami traktaty oparte jedynie na największym uprzywilejowaniu, korzysta darmo ze wszystkich zniżek i ustępstw, jakie udzielają oni jeden drugiemu w zawieranych pomiędzy sobą traktatach taryfowych. Sam jednakże podwyższać może dowolnie mury celne i nie udzielać nikomu żadnych przywilejów. Lecz takiej biernej polityce sprzyjają jednak tylko traktaty największego uprzywilejowania, czyli umowy, które, poza zastrzeżeniem obustronnie praw do największego uprzywilejowania, żadnych innych klauzul, zwłaszcza taryf celnych nie zawierają. Jak się później przekonamy, t. zw. specjalizacja taryf celnych może zmusić te kraje do porzucenia swego stanowiska.

Jedną z wad zasady największego uprzywilejowania jest

---

<sup>1)</sup> Die Politik der Handelsverträge, Schriften der Centralstelle für Vorbereitung von Handelsverträgen, III Heft.



również i to, że stanowi ona nieokreślone ściśle co do swej treści materialnej przyrzeczenie. Klauzula największego uprzywilejowania zobowiązuje kontrahenta do pewnych ustępstw, których wielkość i treść istotną trudno przewidzieć w chwili podpisywania traktatu. Kontrahent zobowiązuje się zgóry do ustępstw, które nawet niezawsze będzie normował wedle swej własnej woli, a które mogą być w przyszłości wymuszone na nim przez jakieś trzecie silniejsze mocarstwo. Wielkość tych nieprzewidzianych koncesji, ich znaczenie i zakres mogą się ujawnić dopiero z biegiem czasu i przybrać rozmiary dla kraju zgoła niepożądane. W zobowiązaniu nieokreślonym ściśle, nie stwarzającym nic pozytywnego, obiecuje się traktować każdy kraj jednakowo: nawet groźnego współzawodnika tak, jak i kraj o zgodnych interesach gospodarczych.

Nie ulega wątpliwości, że skutki takiego nieokreślonego przyrzeczenia mogą się okazać dla kraju bardzo uciążliwe. Nie należy jednak ograniczać się do oceny klauzuli największego uprzywilejowania jedynie z punktu widzenia państwa udzielającego tej gwarancji, lecz trzeba również zwrócić dostateczną uwagę na korzyści płynące dla otrzymującego ją. Należy pamiętać, że obustronna klauzula przedstawia broń, może czasami niewygodną, uciążliwą, ale w dużej mierze skuteczną przeciwko różniczkowemu a gorszemu traktowaniu własnych towarów, okrętów i obywateli na terenie kontrahenta i pozwala bez specjalnych ustępstw ze swej strony korzystać z ulg, które kontrahent przyzna innemu obcemu państwu. Otrzymującemu gwarancję zabezpiecza klauzula największego uprzywilejowania prawa do takich przywilejów, które być może własnymi siłami nie osiągnąłby nigdy. O ile więc dawanie nieokreślonego przyrzeczenia może być szkodliwe zwłaszcza dla kraju słabego gospodarczo i politycznie, o tyle otrzymanie od kontrahenta tej samej gwarancji jest również dla mniej silnego kraju przedewszystkiem korzystne, gdyż pozwala mu wziąć udział na równi z innymi w międzynarodowej wymianie. W praktyce usuwano nieprzewidziane następstwa klauzuli największego uprzywilejowania przez jednocześnie zawieranie traktatów handlowych ze wszystkimi kontrahentami i przez utrzymywanie do ostatniej chwili rezultatów pertraktacji w tajemnicy.



Liczne nieporozumienia wywoływała sprawa zwalczania premji wywozowych i nierzetelnej konkurencji (*dumpingu*). Podnoszono zarzut przeciwko zasadzie największego uprzywilejowania, która jakoby uniemożliwia zwalczanie tych metod konkurencji. W praktyce jednak, zgodnie z interesem większości państw, zastosowano cła karne i uznano wbrew poglądom teoretyków niemieckich, że cła te nie sprzeciwiają się zasadzie największego uprzywilejowania. Posiłkowano się przytem następującym argumentem: ponieważ premjowane towary są w korzystniejszych warunkach konkurencyjnych, niż towary pochodzące z krajów nie udzielających premji, więc by zasadzie największego uprzywilejowania, która dąży do zapewnienia towarom wszystkich kontrahentów jednakowych warunków konkurencyjnych, stało się zadość, należy odebrać towarom premjowanym ich wyjątkowe stanowisko przez nałożenie cła karnego. Cło karne obliczane jest tak, aby wysokość jego zrównoważyła wysokość premji.

Protestowały przeciwko takiemu ujmowaniu sprawy, uważając je za pogwałcenie zasady największego uprzywilejowania, kraje zainteresowane, zwłaszcza Rosja i Niemcy. Rosja toczyła z tego powodu ze Stanami Zjednoczonymi wojnę celną od roku 1901 do 1905<sup>1)</sup>, a nie zgadzając się na postanowienia konwencji brukselskiej z 5 marca 1902 roku, nakładała cła odwetowe na herbatę cejlońską i indyjską<sup>2)</sup>.

Natomiast Stany Zjednoczone w 1894 i Szwajcaria w 1906 roku, nie zrywając z zasadą największego uprzywilejowania, wprowadzają do swych taryf celnych postanowienia, mające na celu zastosowanie pewnych represji przeciwko różnego rodzaju premjom wywozowym, lub nielojalnej konkurencji karteli i trustów. Kanada w artykule VI taryfy z dnia 12 kwietnia 1907 roku umieszcza tak zwaną *Dumping clause*, to samo czyni Australia tegoż roku i wreszcie Francja w art. 3 taryfy z 29 marca 1910 roku.

---

<sup>1)</sup> Taryfa Dingley'a z roku 1897 ustanowiła cła wyrównawcze na premjowany cukier, które nałożono w 1900 i 1901 roku na cukier rosyjski, belgijski, austro-węgierski, włoski i argentyński.

<sup>2)</sup> Schilder, Mitteleuropa und die Meistbegünstigungsfrage, str. 42 i n.



Dnia 5 marca 1902 roku zostaje zawarta konwencja brukselska. Anglja, Austro-Węgry, Belgja, Francja, Holandja, Niemcy, Szwecja i Włochy — państwa, z których każde hołduje zasadzie największego uprzywilejowania, zawierają konwencję skierowaną przeciwko jawnym i ukrytym premjom wywozowym na cukier przewidując stosowanie wyjątkowych ceł wyrównawczych. Do konwencji tej przystępują w r. 1903 Luksemburg i Peru, w 1906 Szwajcarja, a w 1907 Rosja. Konwencja była przedłużana w latach 1907 i 1912 i trwała z pewnemi zmianami aż do wybuchu wojny.

Projekt angielskiego *Anti-Dumping Bill'u* z 19 listopada 1919 roku<sup>1)</sup>, jakkolwiek mający głównie na celu zwalczanie niemieckiej nielojalnej konkurencji, jest zamierzeniem skierowanym przeciwko wszystkim obcym państwom bez względu na największe uprzywilejowanie.

## 2. Użyteczność faktyczna największego uprzywilejowania.

Nietylko zasadnicze wady europejskiej zasady największego uprzywilejowania były przyczyną ostrej krytyki, z jaką spotkała się ona w ostatnich czasach. W wieku XX okazało się, że te więzy, które nakłada klauzula na swobodę polityki handlowej, stały się względnie elastycznymi. Okazało się mianowicie, że państwo, postępując zrećznie, potrafi pod pokrywką formalnie nienaruszonej zasady największego uprzywilejowania prowadzić różniczkową politykę handlową. I wysnuto stąd wniossek, że klauzula największego uprzywilejowania straciła wszelką wartość, że staje się ona czysto formalnem zobowiązaniem, pozbawionem praktycznego znaczenia. Państwo, gwaran-

---

<sup>1)</sup> Der oesterreichische Volkswirt, Wien, 10 Juli 1920. Projekt dotyczy „towarów, zaofiarowanych (na rynku angielskim) taniej, niżeli wynosi ich cena obiegowa w kraju, gdzie były wyprodukowane. Jeżeli ministerjum handlu stwierdzi, że takie zaofiarowanie systematycznie powtarza się w większych ilościach i że wytwórczość angielska może być z tego powodu narażona na szkody, to może ono na określony lub nieokreślony czas poddać wwóz danych towarów ze wszystkich lub określonych krajów pewnym ograniczeniom“.

tujące formalnie innemu prawo do największego uprzywilejowania, faktycznie może prowadzić względem kontrahenta politykę różniczkową rozporządzając środkami takimi, jak specjalizacja taryfy celnej, różniczkowanie ceł zależnie od granicy, przez którą przechodzi towar, rozróżnianie bezpośredniego i pośredniego przywozu, odpowiednia polityka taryfowo-przewozowa i inne mniej lub więcej zręczne zarządzenia.

Przez stosowanie tych i tym podobnych środków można udzielać wyjątkowych przywilejów trzeciemu zaprzyjaźnionemu państwu lub nawet prowadzić wojnę celną z krajem cieszącym się formalnie prawem do największego uprzywilejowania, jeżeli stale i w sposób planowy krzyżuje się jego interesy.

Poddamy z kolei ocenie wszystkie sposoby zręcznego obejścia klauzuli największego uprzywilejowania i przekonamy się w jakim stopniu zmniejszają one użyteczność klauzuli największego uprzywilejowania i czy klauzula rzeczywiście straciła swoją wartość do tego stopnia, że można o niej powiedzieć wraz z Méline, że jest obecnie „złudną przynętą i sidłem dla naiwnych narodów<sup>1)</sup>”.

Taryfy celne autonomiczne z wieku XX cechuje daleko idąca specjalizacja stawek celnych. Niemcy były pierwszym państwem, które ją zastosowały w taryfie z dn. 25 grudnia 1902 r.

Specjalizacja ta polegała na zastąpieniu klasyfikacji alfabetycznej towarów, jaką posiadała poprzednia taryfa z 1879 r., klasyfikacją metodyczną i na powiększeniu ilości numerów taryfy z 387 do 946.

Metodyczna klasyfikacja i zwiększenie ilości artykułów umożliwia dokładniejsze, niż poprzednio, określenie rodzaju, gatunku i szczególnych właściwości towaru, obowiązane do opłaty danej stawki celnej. W ten sposób ułożona taryfa autonomiczna pozwala jeszcze w większym stopniu specjalizować taryfę traktatową, czyli konwencyjną, i dzięki temu dostosowywać zawarte w niej stawki celne do szczególnych właściwości produkcji kraju, z którym się traktat taryfowy zawiera. Naprzykład niemiecka taryfa konwencyjna, oparta na taryfie z 1902 r.,

---

<sup>1)</sup> Poznański, *op. cit.*, str. 90.



zawierała ogółem 2231 stawek celnych<sup>1)</sup>. Za przykładem Niemiec weszły na drogę specjalizacji tariff celnych: Szwajcaria w r. 1902, Austro-Węgry w 1903, Hiszpanja w 1906 i Francja w 1910.

Zapomocą systemu specjalizacji państwo, pomimo wiążącej go z innemi klauzuli największego uprzywilejowania, może do pewnego stopnia różniczkować cła zależnie od pochodzenia towaru. W tym celu, udzielając kontrahentowi zniżki celnej, stara się tak określić w tariffie uprzywilejowany wytwór jego produkcji, aby żadne inne państwo, wytwarzające podobne nawet bardzo zbliżone gatunki towaru, nie mogło na mocy największego uprzywilejowania rościć sobie prawa do zniżki.

Jako klasyczny przykład tego rodzaju specjalizacji tariffy konwencyjnej może posłużyć artykuł tariffy traktatu japońsko-niemieckiego z dnia 24 czerwca 1911 r., dotyczący japońskiej materji jedwabnej, zwanej *habutae*<sup>2)</sup>). Niemcy przyznały tej materji specjalne ulgi celne, a nie chcąc, żeby inne państwa o rozwiniętym przemyśle jedwabniczym skorzystały z tych ulg, nadały materji *habutae* japońską nazwę, określiły cały szereg warunków, omawiających drobiazgowo technikę produkcji, i załączyły odpowiedni wzór, który musiał zupełnie wykluczyć ewentualność, aby jakiegokolwiek inne państwo, powołując się na klauzulę największego uprzywilejowania, mogło być uprawnione do korzystania ze zniżki celnej dla *habutae*. Musiałoby bowiem produkować materję identyczną, gdy tymczasem wszystkie warunki, zawarte w opisie tkaniny *habutae*, cechują produkcję japońską<sup>3)</sup>). Niepożądane skutki obniżenia w tariffie traktatowej niemiecko-japońskiej stawek celnych dla tkanin jedwabnych

---

<sup>1)</sup> Reichesberg, Die Meistbegünstigung in den künftigen Handels-Verträgen, Bern 1918, str. 17.

<sup>2)</sup> Schilder, Mitteleuropa und die Meistbegünstigungsfrage, str. 46.

<sup>3)</sup> Opisano *habutae* jako „das ausgemusterte taftbindige Gewebe, ganz aus Seide des Maulbeerspinners ohne jede Beimischung von künstlicher Seide, von Florettseide oder von Seide des Eichenspinners und beiderseitig mit festen Kanten gewebt, roh, auch abgekocht (gebleicht) und gebügelt, im Gewichte von wenigstens 3 Momme auf die Gewebeinheit, von der Art der hinterlegten Muster“. W Europie przemysł jedwabniczy powszechnie używa do fabrykacji odpadków jedwabnych i floretu. Również ozdabianie tkanin po obu stronach koronkami jest przeważnie praktykowane w Japonji.



w ogólności zostały zręcznie uchylone. W przeciwnym bowiem wypadku wszystkie kraje, korzystające z największego uprzywilejowania w Rzeszy Niemieckiej, otrzymałyby tę samą ulgę i np. Francja nie pozwoliłaby z pewnością wyzyskać przez Japonję przywileju, gdyż dotychczasowe równouprawnienie obu współzawodników na jedwabniczym rynku niemieckim pozostałoby bez zmiany.

Przykład powyższy znakomicie charakteryzuje, na czem polega system specjalizacji taryf celnych, zapoczątkowany przez wspomniane państwa europejskie. Nie należy jednak przeceniać roli, jaką może on odegrać w międzynarodowej polityce handlowej. Różne dziedziny wytwórczości przedstawiają niejednakowo wdzięczne pole dla prowadzenia tego rodzaju polityki różniczkowej pod płaszczykiem największego uprzywilejowania. Nie wszystkie gałęzie produkcji są w równym stopniu wrażliwe na specjalizację ceł. I o ile z dużem powodzeniem specjalizacja może być stosowana w dziedzinie surowców, o tyle na znaczne trudności napotyka w praktyce zastosowanie jej wobec wyrobów przemysłowych. Dlatego też najczęściej spotykamy przykłady specjalizacji ceł dla surowców, względnie dla półfabrykatów, noszących jeszcze wyraźne ślady swego pochodzenia. Ścisła zależność wytwórczości rolnej i zwierzęcej od warunków geograficznych i klimatycznych również pozwala z łatwością doszukać się pewnych osobliwych cech, właściwych różnym krajom.

Przykładów zastosowania tak zwanej geograficznej lub klimatycznej specjalizacji taryf można odnaleźć w nowszych taryfach względnie dużo. Francja w swojej taryfie z 1 kwietnia 1910 r. utrzymała cło dla rzepaku europejskiego i innych specjalnie określonych nasion oleistych pochodzenia europejskiego. Zwolniła natomiast z opłaty ceł wszystkie inne pozaeuropejskie, nie mające specjalnej nazwy nasiona oleiste<sup>1)</sup>. Specjalizacja ta miała na celu uprzywilejowanie Indji angielskich na niekorzyść Rumunji i Rosji.

W traktacie niemiecko-włoskim z 3 listopada 1904 r. i austriacko-włoskim z dn. 11 lutego 1906 r. znajdujemy zniżki

---

<sup>1)</sup> Augier et Marvaud, La politique douanière de la France, str. 210.



celne, udzielone dokładnie wyszczególnionym gatunkom serów, np. *parmesan*, *fontina*, *gorgonzola* i innym. Nie ulega wątpliwości, że nikt inny, tylko Włochy mogły korzystać z tych zniżek <sup>1)</sup>).

Niemcy przyznały w traktacie z Belgją z dn. 22 czerwca 1904 r. ulgi celne dla koni rasy flamandzkiej, brabantkiej i ardeńskiej. Przywilej ten nie mógł być wyzyskany przez zainteresowaną w tym wypadku Francję <sup>1)</sup>). Również przeciwko Francji skierowany był znany przykład specjalizacji taryfy konwencyjnej w traktacie dodatkowym (do traktatu handlowego i celnego z dn. 10 grudnia 1891 r.) niemiecko-szwajcarskim z dn. 12 listopada 1904 roku. W załączniku A (cła przy wwozie do Niemiec) uzyskują znaczne zniżki celne niektóre gatunki bydła rogatego, hodowane na wysokościach położonych przynajmniej 300 metrów ponad poziomem morza i wypędzane co rok przynajmniej na jeden miesiąc letni na pastwiska położone powyżej 800 metrów nad poziomem morza. Z tych ceł konwencyjnych warunki geograficzne pozwalały korzystać jedynie Szwajcarji.

Wszystkie wymienione i wiele innych przykładów geograficznej specjalizacji taryfy celnej wykazują względną łatwość obejścia uciążliwej klauzuli największego uprzywilejowania w stosunku do wytworów produkcji rolnej i zwierzęcej. Trudności dużo większe przedstawia natomiast dziedzina wytworów przemysłowych. Elastyczność produkcji fabrycznej, jej zdolność do szybkiego naginania się do nowych warunków rynku i mniej więcej jednakowa technika produkcji maszynowej we wszystkich krajach, są to zjawiska niesprzyjające specjalizacji taryf celnych w stosunku do wytworów przemysłowych. Dr. Schilder <sup>2)</sup>) pierwszy zwrócił należytą uwagę na te zjawiska. Dowodzi on, że dzięki postępowi technicznemu od pracy ręcznej do maszynowej, kapitał i rzesza robotnicza osiągnęły zdolność przechodzenia szybko i łatwo od jednej gałęzi produkcji do drugiej. Specjalizacja taryf w dziedzinie wytworów produkcji maszynowej może spowodować pewne trudności i przynieść szkody dotychczasowym dostawcom, jednak odpowiednia, na poziomie nowoczesnej

---

<sup>1)</sup> Schilder, *op. cit.*, str. 48.

<sup>2)</sup> Entwicklungstendenzen der Weltwirtschaft, str. 91 tomu I.

techniki stojąca gałąź przemysłu kraju, dotkniętego polityką różniczkową ceł w kraju odbiorcy, łatwo przełamać przeszkodę i nagnie się do nowych warunków rynku. Liczne przykłady szybkiego przystosowywania się produkcji do nowych warunków gospodarczo-politycznych przytacza Schilder w *Entwicklungstendenzen der Weltwirtschaft*<sup>1)</sup>. Naprzykład przez przerzucenie się do fabrykacji delikatniejszych gatunków przędzy bawełnianej wynagrodziła sobie Wielka Brytania zahamowany przez odpowiednią politykę celną państw kontynentu europejskiego wywóz z Anglii ordynarniejszych gatunków tej przędzy.

Prócz tego jednakowa mniej więcej technika produkcji maszynowej we wszystkich krajach również utrudnia, a często i uniemożliwia prowadzenie polityki różniczkowej przy pomocy specjalizacji taryf celnych. Istnieją pierwszorzędnej wagi gałęzie przemysłu zupełnie niepodatne w tym kierunku. Tak naprzykład Francja miała zamiar umieścić w taryfie z dn. 1 kwietnia 1910 roku prohibicyjne stawki celne dla pewnych gatunków stali. Zamiar ten skierowany był przeciwko Niemcom. Okazało się jednak, że w tej dziedzinie nie uda się tak zbudować taryfy, żeby nie dotknąć interesów Anglii i Austro-Węgier. Pod naciskiem ze strony tych dwu państw zmuszona była Francja za-  
niechać swego zamiaru<sup>2)</sup>.

Podobne trudności w tym względzie nastęrczają przemysł: włókienniczy, chemiczny, a nawet i jedwabniczy, jeżeli chodzi o kraje europejskie. Niemożliwą rzeczą jest upośledzić przy pomocy specjalizacji wywóz tkanin jedwabnych jednego z krajów europejskich nie szkodząc interesom reszty. Omawiany wyżej wyjątkowy przykład z *habutae* mógł być zastosowany tylko dlatego, że technika przemysłu jedwabniczego w Japonii znacznie się różni od techniki europejskiej.

Reasumując powyższe okazuje się, że specjalizacja taryfy celnej da się w praktyce zastosować na większą skalę w zakresie znacznie zwężonym, bo tylko do towarów posiadających

---

<sup>1)</sup> Str. 93 i n. tomu I.

<sup>2)</sup> Schilder, *op. cit.*, str. 115.



wyraźne ślady swego pochodzenia, a więc przeważnie w dziedzinie wytwórczości rolnej i zwierzęcej. Natomiast w dziedzinie wytworów przemysłowych rola specjalizacji zmniejsza się do tego stopnia, że trudno przypuścić, by specjalizacja taryf celnych odebrała wszelką wartość zasadzie największego uprzywilejowania i sprowadziła jej faktyczne działanie do zera.

Przeciwnie, zalety największego uprzywilejowania nawet wobec systemu specjalizacji nie dadzą się zaprzeczyć. Różniczkowanie celi zależnie od pochodzenia towaru może być przedsięwzięte w dwóch celach. Po pierwsze może być środkiem użyty jako oręż w wojnie celnej, gdy jakimś szczególnie wysokiem cłem zostaje obciążony ważny artykuł wywozowy jednego z państw. W tym wypadku klauzula największego uprzywilejowania staje się pożądanym czynnikiem hamującym prowadzenie wojny celnej na większą skalę, gdyż zmusza do posiłkowania się specjalizacją taryfy, a ta daje się zastosować tylko w ograniczonym zakresie towarów. Utrudnia również stosowanie środków odwetowych i w ten sposób zgóry ogranicza wojnę celną do rozmiarów minimalnych. Po drugie różniczkowanie celi może mieć wręcz przeciwny cel na względzie. Podczas gdy w pierwszym wypadku chodziło zasadniczo o świadome szkoderzenie interesom pewnego kraju, może być w innym wypadku ten sam środek wyzyskany dla zbliżenia gospodarczego dwóch krajów. Wówczas interesy innych państw bywają dotknięte tylko w sposób pośredni. W praktyce często te dwa zamierzenia pokrywają się wzajemnie, tak, że trudno określić, które z nich przeważało. Okazuje się jednak w tym drugim wypadku, że zasada największego uprzywilejowania nie jest tak bezwzględnie krępująca swobodę prowadzenia zewnętrznej polityki handlowej, gdyż nie nakłada na państwo więzów takich, które nie dałyby się nieco rozluźnić w razie istnienia sprzyjających okoliczności. Największe uprzywilejowanie wraz z systemem specjalizacji staje się mniej bezwzględne, nabiera pewnej elastyczności i pozwala na wyjątkowe ulgi celne nie tracąc z drugiej strony znaczenia czynnika hamującego za daleko posunięte operowanie cłami różniczkowymi.

Specjalizacja taryf celnych nie czyni bynajmniej klauzuli największego uprzywilejowania bezwartościowem zobowiązaniem.

Niektórzy autorowie<sup>1)</sup> przeceniając skutki specjalizacji taryf nie doceniają jednocześnie użyteczności klauzuli największego uprzywilejowania w traktatach taryfowych. Nie ulega jedynie wątpliwości, że wobec specjalizacji taryf niewystarczającymi okazały się traktaty największego uprzywilejowania, czyli układy beztaryfowe, oparte tylko na zasadzie największego uprzywilejowania.

Państwo, które zręcznie zaczyna specjalizować swoją taryfę, przyznając krajom trzecim przy pomocy traktatów taryfowych liczne ulgi wyjątkowe nie pozwala korzystać z tych ulg kontrahentowi cieszącemu się jedynie największym uprzywilejowaniem. Dla najważniejszych artykułów wywozu tego kontrahenta mogą pozostać wysokie stawki taryfy generalnej i aby uzyskać odpowiednie zniżki celne i dla swych towarów, zmuszony jest on do zawarcia traktatu taryfowego.

Specjalizacja taryf wykazała, że dość rozpowszechnione przy końcu XIX wieku traktaty największego uprzywilejowania nie zabezpieczają dostatecznie interesów handlowych, a że natomiast dużo skuteczniej zabezpieczają je traktaty taryfowe. Traktaty największego uprzywilejowania mają pewne słabe strony, które niesłusznie komentowano w ten sposób, że ostatecznie wypowiedano się wogóle przeciw zasadzie największego uprzywilejowania<sup>2)</sup>. System specjalizacji godzi więc przedewszystkiem w wartość traktatów największego uprzywilejowania, słabnie natomiast jego siła wobec stosowania klauzuli największego uprzywilejowania łącznie z traktatami taryfowymi.

Dlatego też w wieku XX zaczęto zastępować traktaty największego uprzywilejowania traktatami taryfowymi, niepozbawionymi jednak klauzuli największego uprzywilejowania. Tak np. Austro-Węgry, które do roku 1906 regulowały swe stosunki handlowe z Rosją, Rumunją i państwami bałkańskimi jedynie na podstawie traktatów największego uprzywilejowania, zmuszone czują się do zastąpienia tych układów traktatami taryfowymi łącznie z klauzulą największego uprzywilejowania i zawie-

---

<sup>1)</sup> Np. Méline J., *Revue économique internationale* 1907, str. 35 i Poznański Ch., *La clause de la nation la plus favorisée*.

<sup>2)</sup> Por. wyżej str. 89.



rają je z Rosją 15 lutego 1906 r., z Rumunją 28 kwietnia 1909 r. i z Serbią 14 marca 1908 r., oraz 27 lipca 1910 roku.

W r. 1904 pisze dr. Roger Battaglia<sup>1)</sup>: „Mimo poważnych trudności należy z naszej strony (ze strony Austro-Węgier) całą siłą dążyć do traktatu (z Rosją), nie ograniczonego do formułki „największego uprzywilejowania“, lecz taryfowego, opartego na niżeniu i związaniu całego szeregu pozycji, traktatu w tym ostatnim kierunku samoistnego, a nie jak w roku 1894 opartego wyłącznie o traktat rosyjsko-niemiecki, gdyż dziś inne są potrzeby eksportu austriackiego do Rosji a inne niemieckiego“.

Niemcy w ciągu pierwszej ery środkowo-europejskich traktatów były ze Szwecją w stosunkach handlowych, opartych na traktacie największego uprzywilejowania, a 8 maja 1906 r. zawarły nowy traktat taryfowy z klauzulą największego uprzywilejowania, odnowiony 2 maja 1911 r. Nawet Anglja w r. 1905 zawiera z Grecją, Bułgarią i Rumunją traktaty, posiadające prócz klauzuli największego uprzywilejowania taryfy celne, przyznane Anglii ze strony tych trzech państw bałkańskich wzamian za największe uprzywilejowanie<sup>2)</sup>.

W traktacie taryfowym kontrahent gwarantuje sobie uznanie przez przeciwnika głównych swych interesów handlowych, a otrzymując przytem prawo do największego uprzywilejowania, może się już w dużo mniejszym stopniu obawiać specjalizacji ceł. Tylko w pewnych szczególnie dogodnych warunkach dla specjalizacji, a więc w dziedzinie wytwórczości rolnej i zwierzęcej, mogą być jego interesy pokrzyżowane. Jednak i przeciwko temu może się kontrahent zabezpieczyć naśladować Włochy, które umieściły w traktacie z Austro-Węgrami z dnia 11 lutego 1906 r. w protokóle końcowym<sup>3)</sup>, odnośnie 119 stawki austro-węgierskiej taryfy, następujące zastrzeżenie:

„W razie, gdyby Austro-Węgry zniżyły jakiegokolwiek trzeciemu państwu stawki celne dla pewnych ga-

---

<sup>1)</sup> Traktaty handlowe a Galicja, Lwów 1904, str. 27.

<sup>2)</sup> Schilder, Entwicklungstendenzen der Weltwirtschaft, t. I, str. 187.

<sup>3)</sup> Protokół końcowy III do taryfy B (cła przy wwozie do Austrii), punkt I do № 19.

tunków serów (für gewisse Käsegattungen), to niższe będą rozciągnięte również na podobne (auf ähnliche) we Włoszech produkowane sery“.

Włochy zabezpieczyły się w sposób najprostszy przed względnie łatwą w tym wypadku specjalizacją taryfy.

Oprócz specjalizacji taryf celnych istnieje kilka jeszcze mniej wydatnych, lecz dawniej już stosowanych sposobów złagodzenia skutków działania szablonowej klauzuli największego uprzywilejowania. Nie naruszając formalnie klauzuli można na przykład różniczkować cła zależnie od dróg, któremi towar przychodzi. W tym celu nakłada się inne cła na towary przywożone morzem, inne na te same towary sprowadzane lądem; inne na dowożone wprost z kraju pochodzenia, inne na towary sprowadzane pośrednio przez obce kraje i obce porty. Osiąga się w ten sposób wielostronne rezultaty nie odmawiając formalnie nikomu prawa do największego uprzywilejowania.

Różniczkowanie cel zależnie od dróg, któremi towar przychodzi, służyć może: do popierania własnej żeglugi morskiej, do ożywiania handlu z krajami zamorskimi przez własne porty, do utrudniania handlu pośredniego na korzyść bezpośredniego, do złagodzenia na rynku krajowym przewagi państwa sąsiedniego, posiadającego wygodną, bezpośrednią granicę lądową, lub też do ułatwiania takiemu państwu dowozu.

Rosyjska taryfa celna autonomiczna z 1903 r. posiadała dla niektórych towarów, sprowadzanych morzem, cła niższe, niż cła dla takich samych towarów, przywożonych przez granicę lądową. Chcąc się przeciwko takiemu różniczkowaniu cel zabezpieczyć, umieściły Austro-Węgry w protokóle końcowym do traktatu z Rosją z dn. 15 lutego 1906 r. następujące zastrzeżenie:

Do art. 2, 4, 5, 7 i 8. „Ponieważ pewne towary, wwożone przez granicę lądową, opłacają obecnie w Rosji cła wyższe, niż wwożone przez pobrzeże morza Bałtyckiego, zastrzega się, że z dniem wejścia w życie niniejszego traktatu cła pobierane na granicy lądowej będą obniżone do wysokości stawek celnych, pobieranych od wwozu przez



pobrzeże bałtyckie, i że nie będzie ustanowione w przyszłości żadne cło różniczkowe, faworyzujące wwoz przez pobrzeże morza Bałtyckiego, Czarnego i Azowskiego (z wyjątkiem pobrzeża kaukaskiego)“.

Lecz i Austro-Węgry posiadały cła dla kawy, herbaty, kakao i korzeni, sprowadzanych morzem wprost do austriackich portów, dużo niższe, niż cła dla tych samych artykułów, wwożonych przez granicę lądową<sup>1)</sup>. Rosja bojąc się, aby Austro-Węgry nie prowadziły takiej polityki w przyszłości na niekorzyść Rosji, zastrzeżę sobie w dalszym ciągu tej samej części protokołu końcowego, że monarchja naddunajska nie będzie nakładała w przyszłości żadnych innych ceł różniczkowych na towary przywożone morzem i ograniczy się jedynie do tych ceł wyjątkowych, które istnieją w chwili wejścia w życie obecnego traktatu.

Nie naruszając formalnie zasady największego uprzywilejowania ustanowiła Rosja cło dużo niższe dla herbaty sprowadzanej przez lądową granicę azjatycką, niż cło dla herbaty przywożonej morzem przez granicę europejską<sup>2)</sup>.

Cła dodatkowe przy wwozie pośrednim (*surtaxes d'entrepôt*) obciążają wszystkie te towary, które niezależnie od swego pochodzenia i rodzaju, przywożone są niebezpośrednio z kraju, w którym zostały wytworzone. Różniczkowanie to ma na celu utrwalanie bezpośrednich stosunków handlowych. Francja posiada specjalną taryfę C, która zawiera cła dodatkowe dla towarów pozaeuropejskiego pochodzenia, przywożonych do Francji z krajów europejskich. Formalnie nie sprzeciwia się taryfa C zasadzie największego uprzywilejowania, gdyż nawet towary przywożone na francuskich okrętach, ale nie bezpośrednio z portów pozaeuropejskich, podlegają tym samym opłatom. Również hiszpańska ustawa celna z dn. 31 grudnia 1891 roku w art. III nakłada specjalne cła dodatkowe według taryfy czwartej na wytwory

---

<sup>1)</sup> Chodziło tu o faworyzowanie własnej żeglugi i własnych portów kosztem Hamburga, Genui i Wenecji.

<sup>2)</sup> Rosja uczyniła to w tym celu, aby ożywić ruch na swych długich kolejach syberyjskich i aby faworyzować Chiny.

pozaeuropejskie, które przywożone są z krajów europejskich, lub które były w europejskich portach przeładowywane.

Jako przykład próby zabezpieczenia się przeciw wykorzystywaniu podobnych sposobów różniczkowania ceł pomimo klauzuli największego uprzywilejowania może służyć artykuł 323 traktatu wersalskiego z Niemcami z dn. 28 czerwca 1919 roku:

„Co do poborów, opłat i zakazów przy wwozie na swoje terytorjum lub przy wywozie ze swego terytorjum,— z zastrzeżeniem zobowiązań szczególnych, zawartych w tym Traktacie, także co do warunków oraz wysokości opłaty za przewóz towarów lub osób do ich lub z ich terytorjum,—Niemcy zrzekają się wprowadzenia pośrednio lub bezpośrednio rozróżniania lub wyróżniania ze względu, czy to na granicę, którą idzie przywóz lub wywóz, czy to na rodzaj, własność i flagę użytego środka przewozowego (łącznie z przewozem powietrznym), czy na początkowy lub bezpośredni punkt wyjścia okrętu lub statku, wagonu, statku powietrznego lub innego środka przewozowego, na jego ostateczne lub bezpośrednie miejsce przeznaczenia, drogę przebywaną lub miejsce przeładowywania, czy na fakt, że port, przez który towary wwozi się lub wywozi, jest portem niemieckim lub jakimkolwiek portem obcym, czy na fakt, że towary wwozi się lub wywozi się morzem, lądem lub drogą powietrzną“<sup>1)</sup>.

Przy pomocy odpowiednio zbudowanych taryf kolejowych, pomimo formalnego zobowiązania się do traktowania swoich sąsiadów na stopie kraju najbardziej uprzywilejowanego, można roztoczyć specjalną opiekę nad pewnymi kierunkami przewozu i ułatwić dowóz towarów do środka kraju, lub do okręgów importujących dany towar, kolejami idącymi od granic tych krajów, które chcemy faworyzować. Przez obniżenie ceny frachtu kolejowego na tych kolejach, a podniesienie jej na innych, prowadzących od granic kraju, którego konkurencję staramy się upośledzić, różniczkujemy faktycznie kontrahentów cieszących

---

<sup>1)</sup> Według przekładu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, № 35; Warszawa, 26 kwietnia 1920 r.



się formalnie największem uprzywilejowaniem. Tak samo można wykorzystać żeglugę po wodach wewnętrznych, a nawet wciągnąć do współłakcji przedsiębiorstwa żeglugi morskiej.

Klauzulę największego uprzywilejowania, dotyczącą ceł wywozowych, omijały z powodzeniem w pierwszej połowie 1920 roku Niemcy. Art. 266 traktatu wersalskiego narzucił im tę klauzulę odnośnie towarów i produktów naturalnych lub fabrykatów wywożonych na terytorjum któregokolwiek z państw sprzymierzonych. Od dnia 20 grudnia 1919 roku Rzesza zaczęła stosować politykę różniczkowania cen towarów zależnie od państwa, do którego towar był wywożony. Odbywało się to przy pomocy urzędów społeczno-rządowych, t. zw. Aussenhandelsstellen i miało na celu przeciwdziałanie zbywaniu towarów na rynkach zagranicznych po zbyt niskich cenach. Urzędy te nie nakładały zabronionych przez art. 266 różniczkowych „opłat lub poborów, łącznie z podatkami wewnętrznymi“, a jedynie normowały cenę towarów. W ten sposób nie łamiąc zasady największego uprzywilejowania zręcznie omijano narzuconą jednostronnie klauzulę.

Wszystko to, co się tyczy stosunku klauzuli największego uprzywilejowania do systemu specjalizacji taryf<sup>1)</sup>, należy odnieść i do wszystkich innych omówionych dotąd sposobów uchylania się od nakładanych przez klauzulę zobowiązań. Gdy wybiegi te mają na celu prowadzenie ukrytej wojny gospodarczej, klauzula największego uprzywilejowania odgrywa rolę czynnika hamującego, sprowadzającego wszystkie wysiłki do rozmiarów niewielkich. W innym wypadku, gdy głównym celem jest osiągnięcie zbliżenia gospodarczego krajów, rozwój własnej żeglugi, lub własnych portów i inne podobne cele ekonomiczne, okazuje się, że istnieją sposoby złagodzenia „bezwzględnej, szablonej i krępującej suwerenność gospodarczą państwa“ zasady największego uprzywilejowania<sup>2)</sup>. Zasada ta pozwala przy zastosowaniu pewnych środków na tworzenie — jak pisze Schil-der<sup>3)</sup>—niewidzialnych granic celnych.

---

<sup>1)</sup> Patrz wyżej str. 98.

<sup>2)</sup> Por. zarzuty przeciwko zasadzie największego uprzywilejowania na str. 88 i 89.

<sup>3)</sup> Mitteleuropa und die Meistbegünstigungsfrage, str. 38.



### 3. Ocena zasady ścisłej wzajemności.

Wychodząc z założenia, że polityka handlowa powinna opierać się na ścisłym przestrzeganiu zasady *do ut des*, amerykańanie wprowadzili do traktatów handlowych warunkową klauzulę największego uprzywilejowania. Zadaniem amerykańskiego systemu największego uprzywilejowania było usunięcie nielogiczności klauzuli bezwarunkowej, tkwiącej w zobowiązaniu do obdarowywania darmo swego kontrahenta temi przywilejami, które okupił kraj trzeci wzajemnemi ze swej strony świadczeniami. Państwo, uzyskujące darmo przywileje, jest nie tylko równouprawnione, ale jak gdyby bardziej uprzywilejowane od tego, które za przywilej zapłaciło. Klauzula amerykańska usuwa tę sprzeczność uzależniając udzielenie kontrahentowi ulg wyjątkowych, okupionych pewnemi koncesjami, od warunku zaoferowania ze strony kontrahenta tychże, lub równej wartości koncesji.

A jednak kwestja ścisłej wzajemności jest w dużej mierze rzeczą nieokreśloną. Wobec niejednorodnych interesów gospodarczych różnych krajów, niejednakowych systemów celnych i t. p. nie może być mowy o wymianie zupełnie równych praw, a więc o absolutnej wzajemności. Ekwiwalent w postaci takiej samej zniżki celnej dla płodów rolnictwa w kraju rolniczym, jaką udzielił kraj uprzemysłowiony, nie może być uważany za ustępstwo równej wartości. Również może się zdarzyć ze względu na odmienne warunki gospodarcze i polityczne, że kraj trzeci, udzielający ze swej strony pewnej zniżki celnej za otrzymane przywileje, może nie ponieść żadnych szkód, podczas gdy kontrahent, gdyby chciał okupić dany przywilej podobną zniżką celną, naraziłby poważnie swoje interesy<sup>1)</sup>. Nie jest więc rzeczą ściśle określoną, jakby się napozór wydawało, sprawa udzielenia takiego samego ustępstwa, i dlatego też najczęściej wymieniane bywają nie te same, a równej wartości przywileje. Pojęcie równoważnika nie jest jednak rzeczą zgóry określoną. Po zawarciu każdego nowego, przynoszącego nowe zniżki

---

<sup>1)</sup> Por. Teubert, Die Meistbegünstigungsklausel, str. 54.



celne traktatu, niezbędna staje się konieczność oddzielnych układów z każdym kontrahentem korzystającym z warunkowego największego uprzywilejowania, by dojść do porozumienia w sprawie odpowiednich ekwiwalentów. I rzeczywiście w wielu traktatach opartych na warunkowej zasadzie największego uprzywilejowania wyraźnie jest zastrzeżone, że w sprawie wzajemnych ustępstw konieczne będzie w przyszłości każdorazowe przeprowadzenie specjalnych rokowań i zawarcie oddzielnej umowy<sup>1)</sup>. W razie istnienia jednak z którejkolwiekby strony zlej woli, porozumienie może być tu zupełnie wykluczone. Zawsze można żądać takiego wynagrodzenia za daną prerogatywę, o którym wiadomo z góry, że kontrahent nie zgodzi się na nie. Kwestja ścisłej wzajemności nie jest wcale więcej jasną i zrozumiałą i nie jest wcale ściślej określoną, niż zagwarantowana sobie z obu stron bezwarunkowa klauzula największego uprzywilejowania. Tak w jednym, jak i w drugim wypadku trudno mówić o zupełnem przestrzeganiu zasady *ut des*.

Należy poza tem zwrócić uwagę na skutki praktyczne stosowania zasady amerykańskiej. Naprzykład Stany Zjednoczone Ameryki Północnej faktycznie nie były z innemi krajami w stosunkach opartych nawet na warunkowej zasadzie największego uprzywilejowania. W Niemczech przysługiwała Stanom Zjednoczonym niepełna taryfa konwencyjna, gdyż bez ulg przyznanych przez Niemcy Japonji (traktatem z 24 czerwca 1911 roku), Portugalji (traktatem z 30 listopada 1908 r.) i Szwecji (traktatem z 2 maja 1911 r.); w Kanadzie korzystały Stany Zjednoczone z taryfy maksymalnej z pewnemi ulgami, a we Francji częściowo z taryfy maksymalnej, częściowo z minimalnej i z cel pośrednich.

Warunkowa klauzula największego uprzywilejowania traci wszelką swoją wartość w miarę, gdy wzajemne ulgi i przywileje zagwarantowane sobie pomiędzy jednym z kontrahentów a kra-

---

<sup>1)</sup> Np. traktaty: Portugalji z Sardinją z dn. 17 grudnia 1850 roku, cyt. u Gliera na str. 108 i portugalsko-pruski z dn. 20 lutego 1844 roku, przytoczony wyżej na str. 80.

jem trzecim przybierają większy zakres. Jest rzeczą jeszcze możliwą dla kontrahenta udzielenie ekwiwalentu, gdy musi okupić jakiś drobny przywilej, udzielony przez stronę drugą państwu trzeciemu. Gdy jednak jeden z kontrahentów przyzna państwu trzeciemu cały szereg ulg natury poważniejszej, prowadzących w mniejszym lub większym zakresie do pewnego zbliżenia gospodarczego z tem państwem trzecim, wówczas drugi kontrahent korzystający z warunkowego największego uprzywilejowania jest bezsilny: bez przekształcenia swojego systemu polityki handlowej nie może kusić się o kupno tych przekraczających pewne maksymalne granice przywilejów.

Z powyższego wynika, że zobowiązanie gwarantujące kontrahentowi możność kupienia sobie ustępstw, udzielonych państwu trzeciemu, jest zobowiązaniem czysto formalnem, bardzo trudnem do rzeczywistego wyzyskania i dlatego warunkowa zasada największego uprzywilejowania prowadzi w praktyce zawsze do różniczkowego traktowania poszczególnych krajów. Jak dowolne może być postępowanie państwa, które na tej zasadzie opiera swą politykę handlową, wskazują wymownie stosunki handlowe Sardynji, Francji, Belgji, Anglii i Zollverein u w okresie powszechnego stosowania warunkowej klauzuli w traktatach handlowych<sup>1)</sup>. W tym okresie minister Cavour, opierając się na systemie traktatów taryfowych i na zasadzie ścisłej wzajemności, prowadził politykę wybitnie różniczkową, w czem nietylko nie przeszkadzała, ale i znakomicie pomagała mu warunkowa zasada największego uprzywilejowania.

W skutkach swoich zasada warunkowa okazuje się sprzeczną z istotnym celem największego uprzywilejowania. Zamiast równoprawnienia kontrahentów stwarza podatny grunt do różniczkowego traktowania ich. Wszędzie gdzie była dotąd praktycznie stosowana, nie zapewniała nigdy krajowi, korzystającemu z warunkowego największego uprzywilejowania, traktowania go przez kontrahenta rzeczywiście na stopie państwa najbardziej uprzywilejowanego. Wprowadzony przez amerykańców w roku 1778 dodatkowy warunek do europejskiej zasady zmienił całkowicie jej zasadniczą ideę. I w tem kryje się istotna przyczyna tej

---

<sup>1)</sup> Por. rozdział IX u Gliera (*op. cit.*).



sprzeczności, którą wyczuwa się pomiędzy negatywnym sformułowaniem zasady największego uprzywilejowania, a warunkową klauzulą pozytywną. Sprzeczność, która dopiero z trudem daje się usunąć przez nadzwyczaj drobiazgową analizę tekstów klauzuli <sup>1)</sup>.

Warunkowa zasada największego uprzywilejowania prowadzi do polityki handlowej ceł różniczkowych. Wszystkie przeto wady i zalety ceł różniczkowych, są także wadami i zaletami warunkowej klauzuli. Zostawiając kontrahentowi pełną swobodę operowania cłami różniczkowymi, nie zabezpiecza go tem samem przed pokrzyżowaniem interesów jego w każdej chwili. Zwrócić należy również uwagę na silne obciążenie obrotu zagranicznego niezbędnymi przy tego rodzaju polityce celnej świadectwami pochodzenia towarów. Zastosowana w stosunkach międzynarodowych wszystkich państw wywoływałaby zasada warunkowa liczne nieporozumienia, spory z wprowadzeniem środków odwetowych i inne tym podobne zjawiska, wytrącające z równowagi handel zagraniczny.

Nasuwa się pytanie: dlaczego wobec tego Stany Zjednoczone Ameryki Północnej mogły prowadzić politykę handlową, opartą na warunkowej zasadzie największego uprzywilejowania i osiągać stąd korzystne rezultaty? Najważniejszym atutem, który posiadały Stany Zjednoczone i który zmuszał inne mocarstwa do liczenia się z nimi i do ulegania ich polityce celnej, była okoliczność ta, że Stany Zjednoczone odgrywały rolę dostawcy surowców, przed którymi żadne mocarstwo europejskie nie mogło zamknąć rynków nie szkodząc własnej produkcji. Wywóz ze Stanów Zjednoczonych był z tego powodu mniej narażony na cła odwetowe i inne niespodzianki polityki różniczkowej, niż wywóz z Anglii, Niemiec i Francji i dlatego kraje te nie były w możności zmusić Stanów Zjednoczonych do zaniechania różniczkowej polityki. Poza tem Stany Zjednoczone mogły dlatego nie solidaryzować się z powszechnie przyjętą zasadą bezwarunkową największego uprzywilejowania, że były jednym tylko z wielkich mocarstw, które taką politykę uprawiało. I bardzo wątpliwe jest, czy mogłyby wszystkie kraje

---

<sup>1)</sup> Por. wyżej o klauzuli warunkowej i bezwarunkowej na str. 77 i n.



wzorować się na zupełnie dowolnej polityce handlowej Stanów Zjednoczonych. Dowolnej, gdyż nie przestrzegały one konsekwentnie nawet warunkowej zasady największego uprzywilejowania. Traktaty Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, zawarte z rep. Hawai 30 stycznia 1875 r., z Kubą 11 grudnia 1902 r. i z Brazylią 1904 r., świadczą wymownie<sup>1)</sup>, że Unja północno-amerykańska nie liczyła się zupełnie z takim lub innym systemem największego uprzywilejowania, a prowadziła najzupełniej dowolną politykę cel różniczkowych.

Porównując warunkową zasadę największego uprzywilejowania z bezwarunkową, nie można jednak pominąć pewnych zalet pierwszej, których brak zasadzie europejskiej. Klauzula bezwarunkowa, jak już wspominaliśmy wyżej, uogólniając przywileje natychmiast i bezwarunkowo nie uwzględnia różnic i szczególnych właściwości stosunków gospodarczo-politycznych, istniejących pomiędzy oddzielnymi krajami. Klauzula ścisłej wzajemności pozwala wziąć pod uwagę indywidualność gospodarczo-polityczną każdego kraju, z którym zawiera się traktat. Poza tem sprzyja ona powstawaniu związków celnych i t. p. na systemie cel różniczkowych opartych zbliżeń gospodarczych. Państwo, otrzymujące warunkową gwarancję, nie posiada jednak żadnego zabezpieczenia wartości traktatu, gdyż kontrahent może w każdej chwili udzielić innemu krajowi dalej idących zniżek celnych, takich, których ono nie będzie w możności nabyć. Z drugiej znów strony klauzula warunkowa posiada tę zaletę, że kontrahent, okupiwszy przez udzielenie odpowiedniego ekwiwalentu dany przywilej, nie straci go w chwili, gdy traktat główny, który zapoczątkował istnienie tego przywileju, wygaśnie<sup>2)</sup>.

Po zbadaniu, jak wpływa warunkowa zasada największego uprzywilejowania na wzajemne stosunki celne państw, nie można się zgodzić z tem, żeby klauzula ścisłej wzajemności tylko modyfikowała starą klauzulę europejską. System polityki handlowej oparty na warunkowej zasadzie podważa fundamentalną ideę największego uprzywilejowania, którą jest dążenie do zapew-

---

<sup>1)</sup> Schilder, Mitteleuropa und die Meistbegünstigungsfrage, str. 17.

<sup>2)</sup> Por. wyżej na str. 59 i n.



nienia sobie na rynku kontrahenta tych samych warunków konkurencyjnych, jakie posiada kraj trzeci, cieszący się największymi przywilejami. O ile europejska zasada nie dopuszcza, a przynajmniej poważnie utrudnia, o tyle zasada amerykańska ułatwia różniczkowanie cel.

#### 4. Wnioski ostateczne.

Zasada największego uprzywilejowania powstała jednocześnie z potrzebą ujęcia w formułę prawną zobowiązania, zabezpieczającego współzawodnikom jednakowe warunki konkurencji na obcym rynku z tym krajem, który się cieszy najdalej idącymi przywilejami. Oto podstawowa rola, do pełnienia której powołaną została klauzula największego uprzywilejowania. Stworzona przez warunki życia gospodarczego narodów przetrwała ona dotąd, póki istniała wciąż ta sama niezbędna potrzeba zabezpieczania sobie w obcych krajach przynajmniej jednakowych warunków konkurencji. A ponieważ rozwój gospodarczy narodów biegł po linii coraz większej troski o rynki zagraniczne i potrzeba czuwania nad zabezpieczeniem swych interesów na tych rynkach nie zmniejszała się, a przeciwnie, stale rosła, i ponieważ wreszcie innego środka prawnego zabezpieczenia tych interesów nie stworzono, więc nie porzucono klauzuli największego uprzywilejowania, a nawet znaczenie jej stale wzrastało. W ostatnim dziesięcioleciu przed wojną światową gwarancja otrzymana na mocy największego uprzywilejowania okazała się jednak nie tak pewną i niezawodną, jaką była poprzednio. Liczne sposoby ukrytego różniczkowania cel pozwalały na zręczne obchodzenie jej. Wystąpiła wówczas na jaw słaba strona czystych traktatów największego uprzywilejowania<sup>1)</sup>, co zmusiło szereg krajów do zawierania traktatów taryfowych.

Za przykład traktatu największego uprzywilejowania, który zupełnie niewystarczająco zabezpieczał interesy obu stron, które wiązał i z obu stron był ostro krytykowany, może służyć sławny art. 11 traktatu frankfurckiego z dn. 10 maja 1871 roku. Istotna

---

<sup>1)</sup> Por. wyżej str. 99.

wada tego artykułu nie spoczywała w tem, że Niemcy we Francji, a Francja w Niemczech korzystały z praw największego uprzywilejowania, a w tem, że stosunki handlowe tych dwóch krajów regulowane były jedynie obustronną klauzulą największego uprzywilejowania. Zwiększały niedogodność takiego stosunku całkowicie różne w obu krajach systemy polityki celnej. Niemcy od roku 1902 kunsztownie specjalizowały swoją taryfę konwencyjną przy pomocy licznych traktatów taryfowych i nierzadko dla Francji, nie mogącej korzystać z ceł taryfy konwencyjnej, pozostawały się cła taryfy generalnej<sup>1)</sup>. Nie zawierając traktatu taryfowego z Niemcami, z przyczyn o których niżej, Francja nie mogła uzyskać od przeciwnika zabezpieczenia swoich najważniejszych interesów przez otrzymanie ulg celnych dla głównych artykułów wywozu. Nie mogła ona również odpłacić się Niemcom taką samą specjalizacją, gdyż taryfa autonomiczna, jaką jest minimalna taryfa francuska, przedstawia teren mniej podatny do specjalizacji, niż jak gdyby stopione w jednej taryfie konwencyjnej taryfy poszczególnych traktatów handlowych, omawianych i układanych z każdym krajem z osobna. Z drugiej strony jednak polityka autonomiczna Francji pozwalała jej swobodniej niż Niemcom podnosić stawki taryfy minimalnej. Niemcy nie były w stanie temu przeszkodzić nie mając we Francji ustalonych stawek celnych, co mogłyby osiągnąć jedynie przy pomocy traktatu taryfowego. Musiały natomiast pozwalać Francji na korzystanie darmo z wielu zniżek celnych, okupionych wzajemnymi ustępstwami w swych układach z państwami trzecimi. Obydwa więc związane artykułem 11 mocarstwa nie były z takiego stanu rzeczy zadowolone. Pomimo to trudno było ten stan rzeczy zmienić, gdyż art. 11 obowiązywał po wieczne czasy. Nie sprzyjało również zawarciu traktatu taryfowego dążenie Francji do zachowania autonomji celnej, oraz ogólne warunki polityczne.

---

<sup>1)</sup> Traktaty Bülowa z roku 1904 — 1906, które 41 państwom udzielały największego uprzywilejowania, posiadały taryfy konwencyjne tak skonstruowane, że Francja nie miała praw do zniżek celnych dla win czerwonych włoskich lub marsala i tokaju, jak również nie korzystała ze zniżek dla niektórych koni belgijskich i austro-węgierskich, dla bydła szwajcarskiego etc.



Art. 11 był jedną z przyczyn ostrej krytyki zasady największego uprzywilejowania ze strony Francuzów i Niemców. Nie zwracano jednak dostatecznej uwagi na to, że wady jego tkwiły w związaniu obu krajów pod względem gospodarczym jedynie klauzulą największego uprzywilejowania i to po wieczne czasy, a nie w samej zasadzie jako takiej.

Czy jednak traktat taryfowy zabezpieczyłby dostatecznie interesy kontrahentów, gdyby nie towarzyszyła mu klauzula największego uprzywilejowania?

Układające się strony przyznają sobie w traktatach taryfowych wzajemne ustępstwa. Za uzyskanie korzystnych zniżek celnych dla danych artykułów swojego wywozu kontrahent wzamian udziela przeciwnikowi możliwie daleko idących ustępstw. Lecz w razie nieobecności klauzuli największego uprzywilejowania wartość całego traktatu mogłaby stać się dla kontrahenta już nazajutrz zupełnie iluzoryczną, gdyby przeciwnik udzielił natychmiast jakiemuś państwu trzeciemu jeszcze większych zniżek celnych na wwóz tych samych artykułów. A zatem traktat taryfowy ustala wysokość ceł dla najważniejszych artykułów wywozu kontrahentów, a klauzula największego uprzywilejowania, zastrzeżona w nim, 1) utrzuca jego wartość nie pozwalając przeciwnikowi na udzielenie innemu państwu dla tych najważniejszych artykułów ceł niższych, z których nie mógłby korzystać kontrahent i 2) gwarantuje traktowanie wszystkich innych interesów handlowych kontrahenta narówni z krajem cieszącym się największymi przywilejami.

Aby możliwie uniknąć daremnego rozdawania ulg i ustępstw krajom korzystającym z największego uprzywilejowania, starają się państwa zazwyczaj o jednoczesne odnawianie lub zawieranie nowych traktatów ze wszystkimi kontrahentami. W praktyce dzieje się to w ten sposób, że w pewnym określonym czasie wygasają wszystkie traktaty handlowe danego państwa, które ma wówczas nie tylko możliwość rewizji swych taryf celnych konwencyjnych, lecz również może wytargować za jedno i to samo ustępstwo, udzielone kilku kontrahentom, różne przywileje od każdego z nich, gdy prowadzi z nimi pertraktacje jednocześnie i w sposób tajny. Łagodzi się przytem tę wadę zasady największego uprzywilejowania, która tkwi w nieokreślo-



nym charakterze przyrzeczenia, jakie daje klauzula, a które w przyszłości może się okazać bardzo szkodliwe<sup>1)</sup>).

Zasada największego uprzywilejowania nie jest więc nieprzyjaciółką traktatów taryfowych, a ich szczęśliwym uzupełnieniem. Zagadnienie polega na celowym współdziałaniu systemu specjalizacji taryf, traktatów taryfowych i klauzuli największego uprzywilejowania. Amerykańska zasada warunkowej klauzuli, przekonaliśmy się wyżej, nie może zapewnić układającemu się, że postanowienia traktatu, chroniące jego najważniejsze interesy, nie będą w najbliższym czasie pozbawione wszelkiej wartości przez jakiś nowy traktat, zawarty przez kontrahenta z innym krajem. Dlatego też nie można mówić o zastąpieniu zasady bezwarunkowej warunkową nie rezygnując jednocześnie z zasadniczych korzyści największego uprzywilejowania. A korzyści te pomimo licznych wad i niedoskonałości największego uprzywilejowania są niemałe. Wzamian zato, że ma się ręce do pewnego stopnia związane, otrzymuje się dla swego handlu zewnętrznego warunki konkurencji możliwie stałe i określone. Jednakowe bowiem dla wszystkich kontrahentów podwyższanie i obniżanie celi nie jest tak groźne dla równowagi handlu, jak różniczkowe manewrowanie stawkami. A te warunki równowagi i stałości są niezbędne dla rozwoju handlu, dla pobudzenia inicjatywy kupieckiej i przemysłowej, gdyż znacznie zmniejszają ryzyko.

Teoretycznie słuszne jest twierdzenie, że wskutek różnorodnych warunków życia gospodarczego w poszczególnych krajach należałoby regulować swe stosunki z każdym krajem indywidualnie. Jednak wydaje się rzeczą zupełnie wykluczoną stworzyć taki system różniczkowych celi i taryf, któryby nie narażał handlu międzynarodowego na niebezpieczeństwo szkodliwych wahań. Zasada największego uprzywilejowania przynosiła gospodarstwu światowemu poważne korzyści przez ustalanie i utrwalanie różnorodnych stosunków handlowych. Tej stabilizacji nie umiano dotychczas osiągnąć inną metodą międzynarodowej polityki handlowej. Nie usunięto klauzuli największego uprzywilejowania dotychczas z traktatów handlowych; gdyż

---

<sup>1)</sup> Por. wyżej na str. 89 i\_n.



przedstawia dla zewnętrznej polityki handlowej kontrahenta pewną konkretną wartość, wyrażającą się w zrównaniu go w prawach na obcym rynku z najbardziej uprzywilejowanym współzawodnikiem.

Nie można jednak uważać największego uprzywilejowania za niezbędną podstawę międzynarodowej polityki handlowej, tem mniej za „kamień węgielny“, na którym wspierało się gospodarstwo światowe, lecz jako pożyteczny środek regulujący i ułatwiający gospodarcze współżycie narodów i mający wskutek tego powszechne zastosowanie w dotychczasowych traktatach handlowych.

#### IV.

**Zasada największego uprzywilejowania  
podczas wojny 1914-1918 i w traktatach powojennych.**



THE UNIVERSITY OF CHICAGO

THE UNIVERSITY OF CHICAGO PRESS

Kataklizm dziejowy roku 1914—18 wstrząsnął podstawami gospodarczego współżycia narodów. Duża część traktatów handlowych została zerwana przez rozpoczęcie kroków wojennych, inne nieodnawiane wygasły w czasie trwania wojny. Zwolnione z krępujących autonomję gospodarczą traktatów, znalazły wszystkie państwa otwarte drzwi do całkowitej rewizji dotychczasowych systemów zewnętrznej polityki handlowej, a rewizji domagały się nowe przez wojnę wytworzone warunki międzynarodowych stosunków ekonomiczno-politycznych. Dzięki temu mnożą się podczas wojny różne projekty przyszłego ukształtowania polityki handlowej. Sprawom tym tem więcej poświęca się uwagi, im wyraźniejsza staje się ścisła łączność pomiędzy walką polityczną i gospodarczą i im więcej utrwala się przekonanie o skuteczności walki gospodarczej jako oręża niezbędnego do całkowitego pokonania przeciwnika. Między innemi zagadnieniami wysunęła się na plan pierwszy sprawa przyszłego ustosunkowania się do zasady, na której opierał się przed wybuchem wojny system traktatów handlowych, — sprawa przyszłości zasady największego uprzywilejowania. Ocena teoretyczna tej zasady nie jest wystarczająca. Nie wnika bowiem dość głęboko w praktyczną stronę zagadnienia, sprowadzającego się do potrzeby rozwiązania pewnych zagadnień ekonomiczno-politycznych w płaszczyźnie interesów poszczególnych państw, gdyż bieg interesów państw, mających w danej chwili przewagę gospodarczą lub polityczną na arenie świata, wyznacza kierunek międzynarodowej polityce handlowej i rozstrzyga na jakich ma się ona opierać zasadach.



By zdać sobie dokładnie sprawę z motywów, które kierowały się państwa zawierające traktaty podczas wojny i w okresie powojennym, i z tego co decydowało o takim a nie innym pośilkowaniu się zasadą największego uprzywilejowania, należy zaznaczyć się ze stosunkiem, w jakim pozostawało zagadnienie największego uprzywilejowania w krajach, które najwięcej interesowały się nim, do ich ogólnej polityki handlowej i do ich interesów ekonomicznych.

## 1. Krytyka zasady największego uprzywilejowania w Niemczech i Austro-Węgrzech i traktaty zawarte w r. 1918.

Począwszy od schyłku XIX wieku stale nurtowała w Niemczech myśl stworzenia bloku gospodarczego państw europejskich, jako przeciwwagi potędze gospodarczej wielkich obszarów Imperjum Brytyjskiego i Ameryki. Blok ten miał polegać na zbliżeniu gospodarczym szeregu państw europejskich z Niemcami przy pomocy systemu kontynentalnych traktatów handlowych, opartych na cłach wyjątkowych. Śmielsze projekty nie tylko włączały do bloku państwa naddunajskie, ale dążyły do pozyskania dla swej idei całej Europy wraz z Francją, aby jak najsukuteczniej przeciwstawić się równolegle rozwijającej się w Anglii agitacji Chamberlaina za ściślejszym zespoleniem gospodarczym metropolji z kolonjami i panamerykanizmowi Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej<sup>1</sup>). „Będziemy mogli przeciwstawić — pisze Zoepfl<sup>2</sup>) — grożącej nam hasłem „Greater Britain“ Anglii potężną propagandę kontynentalnej polityki handlowej w Europie“. „Dziewiętnaste stulecie hołdowało idei państwa narodowego. Obecnie występują na widownię nowe, więcej międzynarodowe cele, jako zadania na dzisiaj...“ „...zewnętrzna polityka handlowa już nie da się ograniczyć do ram systemu narodowego

---

<sup>1</sup>) Projekt panamerykańskiego związku celnego, nad którym obradowano w Waszyngtonie 1888 i w Filadelfji 1897 roku.

<sup>2</sup>) Zoepfl Gottfried Dr., *Auswärtige Handelspolitik und innere Verkehrspolitik*, Berlin 1900, str. 32.

polityki gospodarczej; potrzebujemy rynków zbytu poza granicami Niemiec, a dążyć do tego możemy dwiema drogami: przez odnawianie i dalsze rozwijanie dotychczasowego systemu traktatów handlowych, lub też przez zawarcie różniczkowych traktatów z Austro-Węgrami i z innymi państwami kontynentu europejskiego<sup>1</sup>. I każda z tych dróg aż do klęski Niemiec miała w ojczyźnie swych zwolenników.

Niejasne projekty kontynentalnej polityki przy pomocy cel różniczkowych skryształizowały się w ściślej sformułowanej i na realnym gruncie postawionej koncepcji „Europy Środkowej”. Polegać ona miała głównie na możliwie daleko idącym zbliżeniu gospodarczym między Niemcami i Austro-Węgrami. Zupełna unja celna tych dwu krajów, stworzona przez całkowite zniesienie istniejącej między nimi granicy celnej, nawet przez jej największych zwolenników uważana była za nie do przeprowadzenia. Poprzestać musiano na projekcie zbliżenia gospodarczego, które dałoby się osiągnąć przez wzajemne zagwarantowanie sobie daleko idących wyjątkowych przywilejów z zachowaniem udzielnosci gospodarczej każdego z państw. Z punktu widzenia teorii „nowej osoby prawnej”<sup>1)</sup> urzeczywistnienie takiego zbliżenia mogłoby spełnić się pod warunkiem zerwania w stosunkach z poprzednimi kontrahentami z zasadą największego uprzywilejowania. Odrzucano więc w projektach na przyszłość zasadę największego uprzywilejowania, lub łamano sobie głowy nad wyszukaniem sposobów obejścia jej.

Oprócz idei „Europy Środkowej” wpływał również na obudzenie niechęci do zasady największego uprzywilejowania w Niemczech układ stosunków handlowych z Francją. Nieszczęsny art. 11 traktatu frankfurckiego po wieczne czasy wiązał Niemcy z Francją klauzulą największego uprzywilejowania spotykając się ze stron obu z usprawiedliwioną krytyką. Popełniano jednak błąd przypisując wszystkie skutki, które pociągał za sobą art. 11, wogóle największemu uprzywilejowaniu<sup>2)</sup>.

Trzecim wreszcie zjawiskiem, stwarzającym podatny grunt pod krytykę największego uprzywilejowania w Niemczech, były

---

<sup>1)</sup> Por. wyżej str. 64.

<sup>2)</sup> Patrz wyżej str. 110 i n.



trudne i niewygodne stosunki handlowe Rzeszy ze Stanami Zjednoczonymi. Odczuwano przygnębiający ucisk gospodarczy potęgi amerykańskiej i znajdowano środek zaradczy w przystąpieniu do zwalczania Stanów Zjednoczonych ich własną metodą polityki handlowej. Próbowano więc wykazywać konieczność zerwania z europejską zasadą największego uprzywilejowania i korzyści przejścia do systemu polityki ścisłej wzajemności, opartej na traktatach handlowych z warunkową klauzulą największego uprzywilejowania<sup>1)</sup>. Wykazywano również, że przy pomocy zasady warunkowej łatwiej będzie można osiągnąć zbliżenie gospodarcze z Austro-Węgrami. „Państwa centralne będą mogły śmiało żądać takiego ekwiwalentu od innych krajów, którego te kraje udzielić z pewnością nie będą w stanie<sup>2)</sup>).

Politycy drugiego obozu, którzy sceptycznie zapatrywali się na kwestję gospodarczego zbliżenia państw centralnych<sup>3)</sup>, uważali, że rynek austriacki, który i tak już w 40% był opanowany przez Niemcy, w żadnym razie nie zdoła zastąpić wywozowi niemieckiemu rynków państw nieprzyjacielskich i neutralnych. Zwiększyć wywóz do Austro-Węgier w znacznej mierze byłoby niemożliwością, gdyż na resztę dowozu składają się surowce, których Niemcy nie posiadają, lub które stanowią specjalną wytwórczość innych krajów, mających w tym względzie naturalną nad Niemcami przewagę. Przestrzegali oni przed takim zbliżeniem z Austro-Węgrami, któreby uczyniło trudniejszą lub wykluczyło zupełnie możliwość zawierania po wojnie dogodnych traktatów handlowych z krajami nieprzyjacielskimi i neutralnymi. Już przed wojną światową żądano od rządu Rzeszy *mehr Ausfuhrpolitik*. Niemcy znajdowały się wobec alternatywy: wywozić fabrykaty, lub wywozić ludzi. Ochrona wewnętrznego rynku ustępowała na plan drugi. I dlatego system traktatów handlowych, opartych na bezwarunkowej zasadzie największego uprzywilejowania, był nie tylko dogodny dla Niemiec, ale i niezbędny. Chcąc zdobywać nowe rynki zbytu i skutecznie konkurować na starych, musiały starać się

---

<sup>1)</sup> Naprzykład dr. Glier w *Meistbegünstigungs-Klausel*, Berlin 1905.

<sup>2)</sup> Schilder, *Mitteleuropa und die Meistbegünstigungsfrage*, str. 24.

<sup>3)</sup> Por. Feiler Arthur, *Handelspolitik und Krieg*, Leipzig 1916.



przynajmniej o to, by towary ich były traktowane narówni z towarami współzawodników. Uważano w tym drugim obozie, że po wojnie Niemcy będą w dalszym ciągu potrzebowały coraz bardziej rynków światowych, a drzwi do nich otwierać będzie musiała im nadal zasada największego uprzywilejowania, gwarantująca zagranicą równouprawnienie towarom niemieckim z innymi. Dążenie wszelkimi sposobami do uchylenia przyszłej wojny gospodarczej, którą groziła koalicja, leżało w dobrze zrozumianym interesie Niemiec. Jednym z najważniejszych fundamentów ustalenia pokoju gospodarczego miało być dalsze rozbudowanie sieci taryfowych traktatów handlowych z klauzulą największego uprzywilejowania.

Parlament Rzeszy w dniu 19 lipca 1917 r. zajął to samo stanowisko i odrzucił wszystkie projekty bojkotu i odwetu gospodarczego po wojnie. Jedynie pokój gospodarczy z wolnością mórz mógłby zapewnić trwałe i korzystne dla Niemiec warunki ekspansji ekonomicznej. Von Schultze-Gaevernitz stawiał nawet wniosek <sup>1)</sup>, by stworzyć instytucję międzynarodową, której zadaniem byłoby czuwać nad lojalnem wypełnieniem przez wszystkie państwa zobowiązań, wynikających z klauzuli największego uprzywilejowania.

W Austro-Węgrzech zdawano sobie dokładnie sprawę z niemożliwości zupełnego zerwania z europejską zasadą największego uprzywilejowania. Dr. Roger Battaglia utrzymywał, że jeżeli zasada największego uprzywilejowania dopuszcza powstanie zupełnej unji celnej, to tem więcej dopuszcza powstanie unji niezupełnej z wewnętrzną granicą ceł wyjątkowych <sup>2)</sup>. Zasada największego uprzywilejowania nie sprzeciwia się zatem koncepcji Europy Środkowej. Podziela to stanowisko Schilder <sup>3)</sup> i dochodzi przytem do wniosku, że dotychczas ograniczano i obchodzono zasadę największego uprzywilejowania tak, jak nato pozwalała państwom ich siła polityczno-gospodarcza w stosunku do siły państw poszkodowanych. O ile więc Austro-Węgry i Niemcy będą dostatecznie silne wobec innych państw,

---

<sup>1)</sup> Deveze Albert, Aujourd'hui, Paris 1919.

<sup>2)</sup> Por. str. 64.

<sup>3)</sup> *Op. cit.*



to będą mogły dowolnie ograniczyć zasadę największego uprzywilejowania i wyłączyć z zakresu jej działania przywileje wyjątkowe, przyznane sobie wzajemnie przez państwa centralne.

W ten sam mniej więcej sposób sformułowane zostały uchwały kilku konferencji delegatów *der Mitteleuropäischen Wirtschaftsvereine*, odbytych w r. 1915 i 1916 w Berlinie, Wiedniu, Dreźnie i Budapeszcie. Punkt 4 uchwały konferencji wiedeńskiej z dn. 19 i 20 listopada 1915 r.<sup>1)</sup> podkreśla zasadę zbliżenia gospodarczego mocarstw centralnych, opartego na ściślejszym porozumieniu traktatowym. W myśl powyższej uchwały zasada ta winna polegać na wyłączeniu z największego uprzywilejowania—zagwarantowanego innym krajom zwłaszcza w traktatach pokojowych—wszystkich ulg wyjątkowych, przyznanych w stosunkach wymiennych pomiędzy państwami przystępującymi do Europy Środkowej<sup>2)</sup>.

Ostatecznie, gdy państwa centralne przystąpiły do zawierania pierwszych traktatów pokojowych w Brześciu Litewskim, postąpiono w myśl powyższych wskazań konferencji wiedeńskiej<sup>3)</sup>. Nie zerwano z zasadą największego uprzywilejowania, ale ją w specjalny sposób ograniczono.

<sup>1)</sup> Schilder, *op. cit.*, str. 70.

<sup>2)</sup> Odnośny ustęp brzmi: „Voraussetzung der zollpolitischen Vorzugsbehandlung ist, dass—insbesondere in den Friedensverträgen—der Grundsatz zur Geltung gelangt, dass diese Vorzugsbehandlung anderen Staaten auf Grund der Meistbegünstigung nicht zukommt“.

<sup>3)</sup> Wcześniej jeszcze, przed traktatami pokojowymi w Brześciu Litewskim, zawarły Niemcy dnia 11 stycznia 1917 r. w Berlinie traktat konsularny traktat osiedleńczy z Turcją, znosząc tem samem dawne kapitulacje. Traktat konsularny zawiera w art. XII i XXVI klauzulę największego uprzywilejowania z zastrzeżeniem: „...unter dem Vorbehalt der Gegenseitigkeit“. Naogół jest on ułożony na wzór traktatu konsularnego niemiecko-bułgarskiego z dnia 29 września 1911 r. Traktat osiedleńczy zawiera w zasadzie bezwarunkową klauzulę największego uprzywilejowania, lecz tekst jej jest tak zręcznie sformułowany, że nic nie mówi o ulgach wyjątkowych, o „każdym przywileju, przyznany jakiegokolwiek państwu trzeciemu“. Można przypuszczać, że zrobiono to w tym celu, żeby na przyszłość, w razie zmiany dotychczasowego systemu polityki handlowej, zachować swobodę takiego lub innego komentowania klauzuli. Ponieważ jednak w ostatnich traktatach europejskich często poprzestawano na podobnie sformułowanej klauzuli uważając ją za bezwarunkową, więc i ten traktat należy uważać za oparty na zasadzie bezwarunkowej.

Art. VII (część IV A) traktatu pokojowego, zawartego w Brześciu Litewskim dnia 9 lutego 1918 r. między Niemcami, Austro-Węgrami, Bułgarią i Turcją z jednej, a Ukrainą z drugiej strony, brzmi:

„Republika Ukraińska nie będzie rościła pretensji do przywilejów, które Niemcy udzielią Austro-Węgrom lub innemu krajowi pozostającemu z niemi w związku celnym (durch ein Zollbündnis<sup>1)</sup> verbundenes Land), graniczącemu z Niemcami bezpośrednio lub poprzez jakiś inny kraj związany celnie z Niemcami lub Austro-Węgrami, jak również do przywilejów, które Niemcy udzielią swoim własnym kolonjom, posiadłościom i terenom okupowanym lub z niemi związanym celnie krajom“.

To samo *mutatis mutandis* zastrzega sobie Ukraina wobec Niemców.

Dalej w tymże artykule (część IV B) podobne zastrzeżenie dotyczy gospodarczych stosunków Austro-Węgier i Ukrainy.

Klauzula największego uprzywilejowania, która w tym traktacie zreagowana jest w formie bezwarunkowej<sup>2)</sup>, została ograniczona w sposób niepraktykowany dotychczas. Z jej działania wyłączono wyjątkowe ulgi celne, któreby mogły być wzajemnie udzielone sobie przez cały kompleks państw, wchodzących w pewne zbliżenie gospodarcze i graniczących z sobą bezpośrednio. Niemcy wykorzystały swoją chwilową przewagę polityczną i nie zrywając z zasadą największego uprzywilejowania ograniczyły ją w sposób dla nich najkorzystniejszy.

Analogicznie zostaje ograniczona klauzula największego uprzywilejowania w traktacie pokojowym czwórprzymierza z Rosją, podpisanym dn. 3 marca 1918 r. w Brześciu Litewskim.

Że Niemcy nie miały zamiaru na przyszłość zrywać z za-

---

<sup>1)</sup> *Zollbündnis* — związek celny — termin używany dla określenia zbliżeń gospodarczych luźniejszych, opartych jedynie na ściślejszem porozumieniu traktatowem, w odróżnieniu od *Zollunion* lub *Zollvereinigung* — unja celna. (Por. wyżej odnośnik 1 na str. 63 i Lippert, *Das Internationale Finanzrecht*, str. 341 i n.).

<sup>2)</sup> Należy dodać, że Bułgaria i Turcja w części II C i D artykułu VII zawierają z Ukrainą czysty układ największego uprzywilejowania.



sadą największego uprzywilejowania, świadczy punkt 2 uzupełnienia 2 do traktatu pokojowego czwórprzymierza z Rosją. Uzupełnienie to jest traktatem handlowym rosyjsko-niemieckim. Otóż punkt 2 przewiduje możliwość sześciomiesięcznego wypowiedzenia, poczynszy od dn. 30 czerwca 1919 roku, postanowień uzupełnienia 2 pod warunkiem, że do 31 grudnia 1925 roku, lub gdyby wypowiedzenie nastąpiło po 31 grudnia 1922 roku, to w 3-letnim okresie czasu od dnia unieważnienia postanowień uzupełnienia 2, obie strony będą się traktowały na stopie kraju najbardziej uprzywilejowanego. W tym wypadku zakres największego uprzywilejowania obejmowałby obywateli, towarzystwa handlowe, przemysłowe i finansowe łącznie z towarzystwami ubezpieczeniowymi, wytwórczość rolną i przemysłową, oraz okręty. W szczególności podlegałyby tej regule:

- a) prawa nabywania, władania i rozporządzania się majątkiem ruchomym i nieruchomym, uprawianie przemysłu, handlu i innych zawodów, jak również związane z tem pobory skarbowe;
- b) wwóz, wywóz i przewóz towarów, cła, formalności celne, wewnętrzne podatki konsumpcyjne i inne im podobne;
- c) traktowanie dostawców lub odbiorców jednej strony przez zarządy monopolu państwowych drugiej pod względem ustanawiania ceny i wogóle traktowania w handlu;
- d) taryfy przewozowe i przewóz kolejami żelaznymi i innemi drogami;
- e) traktowanie okrętów, ich załóg i ładunków, oraz opłaty portowe;
- f) przewóz podróżnych przez biura przewozowe łącznie z przewozem emigrantów lądem i morzem, oraz działalność wszelkich pośredników emigracyjnych.

Dnia 7 marca 1918 roku zostaje podpisany w Berlinie traktat handlowy i morski między Finlandją a Niemcami. Był on oparty na zasadzie największego uprzywilejowania („... nach dem Grundsatz der Meistbegünstigung“, art. IV). W punkcie 3 art. VI zawiera on analogiczne z traktatami brzeskimi ograniczenie klauzuli największego uprzywilejowania, które odzwierciedlało dążenia do zbudowania t. zw. Europy Środkowej.

W Bukareszcie, również w pierwszych dniach marca 1918 roku, został przez Niemcy i Rumunję podpisany między innemi



traktatami układ gospodarczy, polegający na wznowieniu „Traktatu o handlu, cłach i żegludze“ z dn. 25 września 1904 roku, lecz ze zmianami i uzupełnieniami. Podstawową zasadą traktatu pozostała bezwarunkowa klauzula największego uprzywilejowania, zawarowana w art. VI i VII. Wyłączono jednakże z jej działania ulgi celne i przywileje, któreby mogły być przyznane przez Niemcy na mocy związku celnego trzeciemu państwu, graniczącemu z Niemcami bezpośrednio lub poprzez państwo związane celnie z Niemcami.

## 2. Krytyka zasady największego uprzywilejowania we Francji, paryska konferencja ekonomiczna i traktaty wersalskie.

Polityka handlowa francuska nacechowana była zawsze dążeniem do zachowania jak największej swobody i możliwie unikała wszelkiego wiązania państwa takimi traktatami, które krępowałyby jego autonomję celną. Francja posługiwała się odrębnymi metodami polityki handlowej, innemi niż kraje, które stworzyły tak zwane systemy środkowo-europejskich traktatów handlowych, i posiadała sobie właściwą politykę wolnej ręki. Trzy główne, a prawie powszechne w międzynarodowych stosunkach gospodarczych ostatnich lat 40 przed wojną światową, czynniki: traktaty długoterminowe (zwykle 10-letnie), taryfy konwencyjne i zasada największego uprzywilejowania—były więzami, choć korzystnymi dla pokoju gospodarczego, jednak krępującymi suwerenność gospodarczą państw. Już od roku 1881 wzrastał się we Francji prąd krytykujący te czynniki i dążący do usunięcia ich z francuskiej zewnętrznej polityki handlowej. W roku 1892 po wymówieniu wszystkich traktatów handlowych długoterminowych i zawierających taryfy celne ustanowiono na podstawie ustawy z 11 stycznia dwie taryfy celne: minimalną i maksymalną. Krajom, które przyznawały towarom francuskim swoje najniższe taryfy, a więc największe uprzywilejowanie, udzielane być mogło prawo do taryfy minimalnej na mocy umowy odwoławnej w terminie nie przekraczającym jednego roku i umożliwiającej w każdym czasie dowolne zmienia-



nie stawek celnych. Zerwano więc z taryfowemi traktatami dziesięcioletnimi (a nawet pięcioletnimi, projektowanymi przez *Conseil Supérieur du Commerce*), nie zdołano jednak zerwać z zasadą największego uprzywilejowania. W dużym stopniu przyczynił się do tego art. 11 w traktacie frankfurckim. Zainaugurowany w 1892 roku system okazał się jednak niezbyt wygodny i w 1905 roku zmuszona była Francja do powrotu ku traktatom długoterminowym, które zyskiwały sobie we Francji coraz więcej zwolenników<sup>1)</sup>.

Coraz ostrzej natomiast krytykowano zasadę największego uprzywilejowania. Główną przyczyną tego był art. 11. Na czym polegały jego zasadnicze wady, staraliśmy się wykazać wyżej. Rozwój stosunków handlowych niemiecko-francuskich czynił go dla Francji szczególnie uciążliwym. Bilans handlowy francusko-niemiecki układał się po roku 1871 w sposób korzystny dla Francji, gdy tymczasem w pierwszym dziesięcioleciu XX wieku sytuacja zaczęła się stopniowo zmieniać, a w r. 1913 deficyt na niekorzyść Francji wyniósł już przeszło 200 milionów franków<sup>2)</sup>. Na wwóz niemiecki do Francji składały się między innymi niezbędne dla niej wytwory niemieckiego przemysłu żelaznego, chemicznego i węgiel kamienny. Francja natomiast eksportowała do Niemiec wełnę, owoce, wino, artykuły zbytku i inne mniejszej wagi produkty z punktu widzenia niebezpieczeństwa zależności ekonomicznej. Wpadając w coraz to większą zależność gospodarczą od Niemiec, starała się Francja bronić od niej wszelkimi siłami. Lecz art. 11 nie pozwalał na odgradzanie się od Niemiec wysokimi cłami tak, by nie szkodzić tem samem interesom innych państw i nie hamować wogóle swego handlu zewnętrznego. Naprzykład trudność zawarcia korzystnego na wzajemnych ustępstwach opartego traktatu ze Szwajcarią stawiała się nieprzewycięzoną wobec istnienia art. 11, który obdarowywałby temi koncesjami zarazem i Niemców. Wszystkie te i inne poprzednio omówione skutki art. 11 usposabiały Francuzów coraz gorzej do zasady największego uprzywilejowania.

<sup>1)</sup> Np. Charles Augier, Angel Marvaud, L. Klotz i inni. (Por. Augier et Marvaud, *La politique douanière*, str. 364).

<sup>2)</sup> Por. Lichtenberger H. et Petit Paul, *L'impérialisme économique allemand*, Paris 1918, str. 197.

Powstała po roku 1914 koncepcja wojny gospodarczej z państwami centralnymi z natury rzeczy musiała odrzucać największe uprzywilejowanie jako zasadę ogólnie obowiązującą. Sprzeciwiałaby się ona bowiem wszelkim próbom różniczkowego traktowania przeciwników.

E. Théry, francuski ekonomista, proponuje <sup>1)</sup> w roku 1915 zastosowanie po zawarciu pokoju trzech taryf. Pierwsza o cłach bardzo wysokich, prawie prohibicyjnych, obowiązywałaby towary Niemiec, Austro-Węgier i wszystkich solidaryzujących się z nimi państw. Druga pośrednia przeznaczona byłaby dla neutralnych, którzy zwalczaliby wspólnie blok niemiecki. Z trzeciej wreszcie taryfy z cłami minimalnymi korzystałyby te państwa, które wzięły czynny udział w wojnie po stronie ententy i wytrwały do końca.

Konferencja ekonomiczna odbyta 14 — 17 czerwca 1916 roku w Paryżu, a zwołana w celu uzgodnienia programu przyszłej wojny gospodarczej z państwami centralnymi, uchwaliła pod hasłem zabezpieczenia sobie przez państwa sprzymierzone „*leur pleine indépendance économique*” rezolucję (art. II), w myśl której prawo do korzystania z największego uprzywilejowania nie może być w traktatach pokojowych przyznane państwom nieprzyjacielskim w ciągu pewnej liczby lat, określonej w drodze wzajemnego porozumienia się mocarstw sprzymierzonych <sup>2)</sup>.

W konferencji brały udział: Anglja, Belgja, Francja, Japonja, Portugalja, Rosja, Serbja i Włochy. Nie wypowiadają się przedstawiciele wszystkich tych państw za zniesieniem wogóle zasady największego uprzywilejowania uważając, że może ona być jeszcze korzystnym czynnikiem regulującym stosunki handlowe <sup>3)</sup>.

---

<sup>1)</sup> Feiler Arthur, Handelspolitik und Krieg, Lipsk 1916, str. 29.

<sup>2)</sup> Art. II brzmi: „Afin que la liberté d'aucune des Alliés ne soit gênée par la prétention que pourraient émettre les puissances ennemies de réclamer le traitement de la nation la plus favorisée, il est convenu que le bénéfice de ce traitement ne pourra être accordé à ces puissances pendant un nombre d'années qui sera déterminé par voie d'entente entre eux”. (Biard d'Aunet, La politique et les affaires, Paris 1916).

<sup>3)</sup> Anglja naprzykład ratyfikuje dn. 23 września 1916 roku traktat zawarty w sierpniu 1914 roku z Portugalją, który oparty jest na zasadzie największego uprzywilejowania i obowiązuje na lat 10.



lecz zgadzają się oznaczyć podczas rokowań pokojowych termin, w jakim klauzula ta nie będzie mogła być udzielona żadnemu z nieprzyjaciół.

Zawierając 28 czerwca 1919 r. traktat wersalski mocarstwa sprzymierzone i stowarzyszone wypełniają między innymi i tę dotyczącą zasady największego uprzywilejowania uchwałę paryskiej konferencji ekonomicznej z roku 1916. Nie podejmując żadnych uchwał pozytywnych, które miałyby na celu wzajemną konsolidację gospodarczą sprzymierzonych, w dziedzinie represji posuwają się oni dla wydatniejszego zwalczania Niemiec do nieudzielenia im żadnych praw i niezobowiązania się w stosunku do nich żadnymi przyrzeczeniami w dziedzinie handlu i żeglugi. Posługują się natomiast państwa sprzymierzone klauzulą największego uprzywilejowania w sposób taki, na jaki pozwala im ich przewaga mocarstwowa. W szeregu artykułów części X traktatu, zawierającej przepisy ekonomiczne, narzucona została Niemcom jednostronna klauzula największego uprzywilejowania. Znajduje się ona w artykułach od 264 do 267 rozdziału I omawiającego urządzenie stosunków handlowych, opłaty i ograniczenia celne, w art. 271 rozdziału II omawiającego porządek żeglugi i w art. 276 rozdziału IV o traktowaniu obywateli Mocarstw sprzymierzonych i stowarzyszonych. Zredagowana przeważnie w formie negatywnej, jedynie w art. 267 posiada redakcję pozytywną<sup>1)</sup>:

„Wszystkie ulgi, zwolnienia od ciężarów lub przywileje, dotyczące przywozu lub tranzytu towarów, przyznane przez Niemcy któremukolwiek z Państw sprzymierzonych lub stowarzyszonych, lub jakiemukolwiek obcemu krajowi, zostaną równocześnie i bezwarunkowo rozszerzone na wszystkie Państwa sprzymierzone lub stowarzyszone bez potrzeby żądania tego lub przyznawania kompensat“.

Powyższe zobowiązania, nałożone na Niemcy w rozdziale I i w art. 271 rozdziału II, „utracą moc obowiązującą w 5 lat

---

<sup>1)</sup> Wszystkie cytaty według przekładu traktatu wersalskiego przez Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, № 35, Warszawa, 26 kwietnia 1920 r.

od daty uprawomocnienia się niniejszego Traktatu, chyba że... „...Rada Ligi Narodów postanowi przynajmniej na dwanaście miesięcy przed upływem tego terminu, że zobowiązania te będą utrzymane na czas dalszy ze zmianami lub bez nich“<sup>1)</sup>. „Artykuł 276 rozdziału IV pozostanie w mocy i po upływie tego okresu lat pięciu, ze zmianami lub bez nich, na taki przeciąg czasu, o ile wogóle będzie on oznaczony, jaki ustali Rada Ligi Narodów, a który nie będzie mógł przekroczyć lat pięciu“<sup>1)</sup>.

Jednostronne największe uprzywilejowanie zastrzegły sobie mocarstwa sprzymierzone w Niemczech również odnośnie traktowania statków powietrznych w wewnętrznym ruchu lotniczo-handlowym<sup>2)</sup>. Obowiązywać ma ono do dn. 1 stycznia 1924 roku, „chyba, że Niemcy przedtem będą dopuszczone do Ligi Narodów lub za zgodą Mocarstw sprzymierzonych i stowarzyszonych będą upełnomocnione do przystąpienia do konwencji, zawartej między rzeszonemi Mocarstwami w przedmiocie żeglugi powietrznej“<sup>3)</sup>.

W części XII traktatu, zatytułowanej: Porty, drogi wodne i drogi żelazne, została narzucona Niemcom jednostronna klauzula największego uprzywilejowania w dziedzinie taryf przewozowych w art. 325 i 326 działu I; następnie w art. 327, 328 i 332 działu II omawiającego sprawy żeglugi i w art. 365 i 367 działu III o drogach żelaznych. Postanowienia powyższych artykułów mają obowiązywać w ciągu 5 lat od uprawomocnienia traktatu. Rada Ligi Narodów będzie mogła termin ten przedłużyć.

Z podobnie zastosowaną zasadą największego uprzywilejowania spotykamy się właściwie po raz pierwszy. Do roku 1919 jedynie kraje o niskiej kulturze, półcywilizowane miały w tej formie narzucaną klauzulę. Tłumaczyło się to tem jednak, że kraje takie nie posiadały swej własnej floty handlowej, która wymagałaby odpowiednich przywilejów w portach europejskich i nie posiadały wśród swych obywateli kupców, którzy prowadziliby handel zagraniczny. Minimalne więc mogłyby ciągnąć

---

<sup>1)</sup> Art. 280.

<sup>2)</sup> Część XI, art. 318.

<sup>3)</sup> Art. 320.



korzyści kraje wschodnie z prawa do największego uprzywilejowania w państwach Europy. Władcy muzułmańscy zapatrywali się na kapitulacje, jak na przywileje i koncesje zależnie od ich dobrej woli i w drodze łaski udzielane społecznościom chrześcijańskim. Po turecku kapitulacje nazywają się *adhnámé*, czyli mniej więcej „akt łaski padyszacha“<sup>1)</sup>. W miarę rozwoju kulturalnego i gospodarczego tych krajów półcywilizowanych, kapitulacje stawały się dla nich jarzmem utrudniającem zdrowy rozwój gospodarczy i ograniczającem samodzielność kraju pod względem jurysdykcji i polityki handlowej, celnej i podatkowej. Z trudem wyzwalała się Japonja w ostatnim dziesięcioleciu XIX wieku z więzów kapitulacji. Rumunja i Serbja długo jeszcze po Kongresie Berlińskim 1878 r. musiały walczyć o uchylenie artykułu 37 postanowień tegoż kongresu, nakładającego na nie zobowiązania płynące z kapitulacji tureckich. Bułgarja od 1897 do 1909 roku wyzwalała się wytrwale z pod pozostałości po tych kapitulacjach. Turcja zniósła obciążające ją kapitulacje dn. 9 września 1914 r. aktem jednostronnym, wystosowanym w formie cyrkularza do państw neutralnych.

Jednostronna klauzula traktatu wersalskiego ma zupełnie inny charakter. Są to przepisy przejściowe, które pozwalają zachować mocarstvom sprzymierzonym zupełną swobodę w stosowaniu wszelkich represji gospodarczych przeciwko Niemcom w ciągu pewnego okresu czasu po uprawomocnieniu traktatu, a więc po wejściu z nimi w stosunki pokojowe. Ponieważ traktat wersalski odnośnie kwestji ekonomicznych miał na celu umożliwienie mocarstvom sprzymierzonym prowadzenia wojny gospodarczej z Niemcami, a nie stworzenie normalnych warunków dla handlu międzynarodowego, więc nie można na podstawie tego traktatu wyprowadzać żadnych wniosków ogólnych co do przyszłej polityki handlowej tych mocarstw.

W zwykłej formie obustronnej gwarancji została zastrzeżona klauzula największego uprzywilejowania w art. 13 traktatu między Głównymi mocarstwami sprzymierzonymi i stowarzyszonymi a Polską z dn. 28 czerwca 1919 r.<sup>2)</sup>. Rozciąga się ona

<sup>1)</sup> M a k o w s k i J u l j a n, Prawo międzynarodowe, Warszawa 1918, str. 277.

<sup>2)</sup> Dziennik Ustaw Rz. P., № 110, Warszawa, dn. 6 grudnia 1920 r.



w tym artykule na konsulów jeneralnych, konsulów, wicekonsulów i agentów konsularnych obu stron w zakresie wszystkich przywilejów, zwolnień i wszelkiego rodzaju immunitetów.

W art. 16 tegoż traktatu Polska zobowiązuje się aż do zawarcia odpowiedniej ogólnej konwencji „traktować narówni ze statkami narodowymi, lub ze statkami narodu najbardziej uprzywilejowanego, statki wszystkich Państw sprzymierzonych i stowarzyszonych, które udzielają statkom polskim analogicznego traktowania“. Wyjątkiem od tego postanowienia są zastrzeżenia przysługujące handlowi przybrzeżnemu.

Podobnie do powyższej zredagowaną klauzulę zawiera art. 17 omawiający sprawy komunikacji i tranzytu, z zastrzeżeniem jednak dwunastomiesięcznego wypowiedzenia tego artykułu po latach pięciu, gdyby dotąd nie została zawarta odpowiednia konwencja ogólna.

Pewien rodzaj największego uprzywilejowania zawiera również art. 15 (a linea 2). W artykule tym „Polska zobowiązuje się rozciągnąć na wszystkie Państwa sprzymierzone i stowarzyszone wszelkie ulgi czy przywileje, jakichby w sprawach celnych udzieliła przez czas tego pięcioletniego okresu któremukolwiek z Państw, z którymi od miesiąca sierpnia 1914 roku Państwa sprzymierzone lub stowarzyszone były w stanie wojny, lub jakiemu innemu Państwu, któreby zawarło z Austrią specjalny układ celny, przewidziany w traktacie pokoju, który będzie zawarty z Austrią“. Jest to więc największe uprzywilejowanie w zakresie ceł jednostronne i ograniczone terytorjalnie. Mocarstwa sprzymierzone i stowarzyszone korzystają w Polsce z przywilejów przyznanych w sprawach celnych pewnym krajom wymienionym, a raczej określonym w traktacie<sup>1)</sup>. Termin obowiązywania tej klauzuli jest również ograniczony — mianowicie do lat pięciu.

Ponieważ art. 20 tegoż traktatu zastrzega, że „wszystkie prawa i przywileje, przyznane w poprzednich artykułach<sup>2)</sup> Państwom sprzymierzonym i stowarzyszonym, będą przysługiwały

---

<sup>1)</sup> Por. wyżej na str. 61 o ograniczeniach terytorjalnych.

<sup>2)</sup> Tak brzmi tekst angielski, gdyż tekst francuski i tłumaczenie polskie są nieściśle i zgoła błędne.



narówni wszystkim Państwom — Członkom Ligi Narodów“, więc i z postanowień artykułu 15 dotyczących spraw celnych mają prawo korzystać nietylko sprzymierzeni i stowarzyszeni, ale i wszyscy członkowie Ligi Narodów.

### 3. Rola największego uprzywilejowania w traktatach handlowych powojennych.

Naturalnym objawem wśród państw prowadzących wojnę z Niemcami było dążenie do usunięcia wszelkich zobowiązań, któreby krępowały przejście po wojnie do takiego systemu polityki handlowej, jaki uzna każde państwo za najwłaściwszy. W ciągu ostatnich trzech lat istnieje na zachodzie tendencja pozostawienia sobie w dziedzinie gospodarczej wolnej ręki. Część znaczną traktatów handlowych zerwały działania wojenne. Aby zupełnie uchylić przeszkody utrudniające wprowadzenie nowych reform w polityce handlowej, a głównie w polityce celnej, starały się mocarstwa zachodniej i południowej Europy o uwolnienie się od reszty traktatów, wiążących na dłuższy termin swobodę działania w tym kierunku. Lecz nietylko w państwach, które prowadziły wojnę, lecz i we wszystkich innych rewizja dotychczasowych taryf celnych i traktatów handlowych okazała się niezbędną. Wobec nieustalonych warunków produkcji, wobec wahań z dnia na dzień w cenach towarów, niepewności rynków zbytu i wobec wytrącenia dzięki temu handlu międzynarodowego z równowagi, wszystkie kraje skłonne są dziś jedynie do zawierania beztaryfowych, krótkoterminowych, na miesiące zaledwie obowiązujących umów, stwarzających pewne prowizorium — tak, aby można było w każdej chwili regulować autonomicznie wysokość celi i przystąpić w razie potrzeby do dalej sięgających reform w zewnętrznej polityce handlowej.

Francja starała się uwolnić od tych traktatów, które wiązały ją na dłuższy termin lub konsolidowały stawki celne. Starała się ona przytem tak wymówić te traktaty, np. Norwegji<sup>1)</sup>, Holan-

---

<sup>1)</sup> Deutsches Handels-Archiv, Berlin 1919, September-Heft.



dji<sup>1)</sup>, Szwajcarii<sup>2)</sup>, Nikaragua<sup>3)</sup> i innym, żeby termin ich wygaśnięcia przypadł jednocześnie na dzień 10 września 1919 roku. Traktaty mają jednakże obowiązywać dalej z prawem trzymiesięcznego wypowiedzenia ich. Kroki te były poczynione w związku z przygotowywaną zmianą dotychczasowego systemu polityki celnej we Francji. Dnia 13 lutego 1919 roku pojawił się projekt rządowy<sup>4)</sup>, według którego przy zachowaniu systemu podwójnej taryfy: minimalnej i maksymalnej, ta druga stałaby się taryfą normalną ogólnie obowiązującą, czyli taryfą generalną. Nie miałyby więc ona dotychczasowego charakteru prohibicyjno-odwetowego. Przy układach z kontrahentami rząd francuski uprawniony byłby do udzielania przez przetarg ustępstw od stawek tej taryfy generalnej w ten sposób, że dla każdego kraju powstawałaby inna taryfa konwencyjna pośrednia między generalną a minimalną. Taryfa minimalna mogłaby zostać przyznana całkowicie tylko w drodze wyjątku mocarstwom sprzymierzonym. W ten sposób sformułowany projekt odrzucał milcząco zasadę największego uprzywilejowania, przewidywał natomiast przetarg o niżki celne z kontrahentami.

Projekt rządowy z 13 lutego stał się już 29 lipca 1919 r. ustawą w formie noweli do ustawy celnej z r. 1892<sup>5)</sup>. Rząd francuski został upoważniony do zawierania z obcymi krajami taryfowych traktatów handlowych i do udzielania zniżek celnych od stawek taryfy maksymalnej (ogólnej), wyrażonych w odsetkach od różnicy pomiędzy wysokością stawek taryfy maksymalnej i minimalnej. Powraca więc Francja do traktatów taryfowych, lecz jednocześnie nie rezygnuje z pełnej autonomji celnej. Osiąga to zapomocą nowego systemu oznaczania wysokości cel w taryfie konwencyjnej. Procent, oznaczający zniżkę celną i obliczony od różnicy pomiędzy stawkami taryfy ogólnej a stawkami taryfy minimalnej, jest normą pozostającą bez zmiany,

---

<sup>1)</sup> Deutsches Handels-Archiv, Berlin 1919, März-Heft.

<sup>2)</sup> Deutsches Handels-Archiv, Berlin 1919, Juni-Heft.

<sup>3)</sup> Deutsches Handels-Archiv, Berlin 1919, April-Heft.

<sup>4)</sup> Projekt ustawy № 5694 (Essai sur la politique douanière de la France, Paris 1919, str. 143).

<sup>5)</sup> Journ. off. du. 31 juillet 1919 (Le Bulletin législatif Dalloz, Paris 1919, № 8—9).



niezależnie od tego, jakie będą zniżki lub wyżki obu taryf celnych. Stopa procentowa ustalona w taryfie konwencyjnej pozostaje więc ta sama, podczas gdy cło może być faktycznie podnoszone i obniżane dowolnie przez odpowiednie zmiany w taryfach, pociągające za sobą zwiększanie się lub zmniejszanie różnicy pomiędzy stawkami obu taryf. Francja uzyskując możliwość przetargu, a dzięki niemu możliwość zabezpieczenia sobie u kontrahenta najważniejszych interesów, czego dotychczas była pozbawiona, nie wyrzeka się przytem pełnej autonomji celnej.

Francja pozostaje natomiast, przynajmniej narazie, przy zasadzie największego uprzywilejowania. Sądzić o tem można z krótkoterminowej konwencji handlowej francusko-czesko-słowackiej, zawartej dn. 4 listopada 1920 r.

Na mocy tej konwencji część towarów wytwarzanych w Czechosłowacji i z Czechosłowacji wywożonych korzystać będzie przy wwozie ich do Francji, francuskich kolonji i posiadłości z ceł taryfy minimalnej (art. 2); inne otrzymują zniżki od stawek taryfy ogólnej, obliczane według metody wprowadzonej przez reformę z dn. 29 lipca 1919 r. i korzystają z klauzuli największego uprzywilejowania (art. 3). Klauzula ta, prócz tego, że obejmuje tylko szereg towarów wymienionych w konwencji (lista B), jest jeszcze ograniczona w sposób niepraktykowany od roku 1860 w traktatach handlowych<sup>1)</sup>. Największe uprzywilejowanie, z którego korzystać mają towary wymienione w liście B, rozciąga się tylko *pro futuro*. Tylko do tych „stawek najbardziej korzystnych“ mają one prawo, „jakieby Francja przyznać mogła mocarstwu trzeciemu na mocy umów późniejszych“. Wszelkie zniżki, przyznane przez Francję innym państwom przed wejściem w życie konwencji czesko-słowacko-francuskiej, są zatem wyłączone z zasady największego uprzywilejowania. Jest to poważne ograniczenie klauzuli największego uprzywilejowania, które w pewnych okolicznościach może wyłączyć faktycznie Czechosłowację z grona kontrahentów równouprawnionych na rynku francuskim.

Poza tem ograniczeniem i dwoma innemi — zastrzegającami, że Czechosłowacja nie może jednak żądać dla siebie przywilejów wynikających: bądź z systemu preferencyjnego, przyzna-

<sup>1)</sup> Por. str. 73.



nego chwilowo niektórym krajom w celu ułatwienia przy pomocy dostaw z tych krajów obrachunków finansowych pomiędzy rządami, bądź wynikających z systemu preferencyjnego na podstawie unji ekonomicznych, które Francja mogłaby ewentualnie zawrzeć z krajami sąsiednimi — klauzula największego uprzywilejowania przyznana towarom czesko-słowackim odnośnie ceł wwozowych jest bezwarunkowa, gdyż działa niezwłocznie i bez żadnych zastrzeżeń: „immédiatement et inconditionnellement“ (art. 3, a linea 3).

Co się tyczy towarów wywozu francuskiego do Czechosłowacji, to odnośnie ceł wwozowych konwencja przyznaje wszystkim towarom francuskim największe uprzywilejowanie *pro futuro i pro praeterito* (art. 1).

W dalszych artykułach uznają jednak oba kraje bezwarunkowe i nieograniczone największe uprzywilejowanie za zasadniczą podstawę swych wzajemnych stosunków gospodarczych. W artykule 4 konwencja handlowa czesko-słowacko-francuska gwarantuje kontrahentom obustronną klauzulę największego uprzywilejowania w dziedzinie ceł i opłat wywozowych. Art. 6 (a linea 2) zastrzega, że każde chociażby chwilowe zniesienie przez jedną z układających się stron zakazu wwozu towarów jakiegokolwiek mocarstwa trzeciego musi być przyznane natychmiast i bezwarunkowo tym samym lub podobnym towarom strony drugiej. Art. 9 przewiduje największe uprzywilejowanie odnośnie poddania kontroli cen wywozu lub wwozu pewnych produktów lub towarów, a art. 10 zastrzega zrównanie towarów obu stron z produktami własnymi i kraju najbardziej uprzywilejowanego, odnośnie taryf transportowych. Poza tem w art. 13 „każda z Wysokich Układających się stron zobowiązuje się udzielić drugiej niezwłocznie i bez kompensaty wszelkiej ulgi, przywileju lub zniżki, jakich udzieliła lub mogłaby udzielić innemu Państwu w zakresie akcyz gminnych i skarbowych i wszelkich podatków dodatkowych i lokalnych przy wwozie, wywozie i powtórным wywozie, tranzycie i pozostawieniu na składach towarów, wymienionych lub nie w niniejszej konwencji“. Największe uprzywilejowanie jest również zapewnione każdej ze stron w zakresie uiszczania ceł, przeładunku towarów i w dokonywaniu formalności celnych.



Konwencja projektowana jest jako umowa krótkoterminowa, zawarta na rok jeden. „Termin ten może być przedłużony w drodze milczącego odnowienia umowy na okresy półroczne o ile niniejsza konwencja nie zostanie wypowiedziana przez jedną z Wysokich Układających się stron przynajmniej na 6 miesięcy przed upływem pierwszego terminu rocznego i na trzy miesiące najmniej przed upływem każdego następnego półroczu“.

Prócz Francji dążyły również Włochy do tego, by móc wypowiedzieć wszystkie swoje traktaty jednocześnie. Osiągnęły to tą drogą, że wygasające w różnych momentach traktaty przedłużały na rozmaite terminy tak, że ostatecznie wszystkie one mogły być jednocześnie wypowiedziane z upływem roku 1917. Jednakże nie korzystają z tego Włochy i przedłużają swe traktaty w dalszym ciągu na nowe okresy roczne<sup>1)</sup>. Nawet w nowym traktacie z Gwatemalą, zawartym dn. 28 lutego 1916, a opartym na zasadzie największego uprzywilejowania, zastrzegają Włochy, że upływa on z dniem 31 grudnia 1917 roku w razie wypowiedzenia na rok wcześniej, lub trwa dalej i obowiązuje jeszcze rok po dniu, w którym zostanie przez jedną ze stron wypowiedziany<sup>2)</sup>.

Szwajcaria<sup>3)</sup> przedłuża swoje wygasające traktaty z Francją, Hiszpanją i Jugosławją (dawniejszy traktat szwajcarsko-serbski) pod warunkiem 3-miesięcznego wypowiedzenia. Z Włochami nawet już po upływie miesiąca od daty wypowiedzenia traktat wygasa. W marcu 1920 r. zostają przedłużone z prawem każdej strony do 3-miesięcznego wypowiedzenia traktaty niemiecko-szwajcarski i austriacko-szwajcarski. Szwajcaria nie jest już teraz wogóle z żadnym państwem związana traktatami handlowymi na dłuższy termin niż trzymiesięczny.

W tym samym kierunku zdąża również Holandia w swej polityce handlowej<sup>4)</sup>.

Hiszpanja<sup>5)</sup> wypowiedziała 20 marca 1920 r. traktaty handlowe

---

<sup>1)</sup> Deutsches Handels-Archiv, Berlin 1918, April-Heft; Berlin 1920, März-Heft.

<sup>2)</sup> Deutsches Handels-Archiv, Berlin 1917, Februar-Heft.

<sup>3)</sup> Das Handelsmuseum № 16, Bd. 35, str. 125.

<sup>4)</sup> Deutsches Handels-Archiv, Berlin 1919, März-Heft, Oktober-Heft.

<sup>5)</sup> Deutsches Handels-Archiv, Berlin: 1919, Februar-Heft, Oktober-Heft; 1920, Februar-Heft, Dezember-Heft; 1921, Januar-Heft, März-Heft.



Danji, Holandji, Francji, Szwecji, Szwajcarji, Norwegji, Włochom i innym państwom. Przygotowuje ona nową taryfę celną. Dnia 30 marca 1921 roku, t. j. w dniu, w którym powinny były wygasnąć ostatecznie wszystkie traktaty handlowe Hiszpanji, miała wejść w życie taryfa tymczasowa. Narazie jednak przedłużyła Hiszpanja w dalszym ciągu traktaty z Danją i Szwecją do 20 czerwca 1921 r. i z Szwajcarją do 20 maja 1921 r.<sup>1)</sup>

Naogół więc mocarstwa Europy zachodniej i południowej nie przystąpiły jeszcze do zawierania nowych traktatów handlowych. Oswobodziły się jedynie dotychczas od umów długoterminowych, które mogłyby krępować swobodę przeprowadzenia reform w dziedzinie polityki handlowo-celnej. Inaczej przedstawia się ta sprawa w Europie środkowej, gdzie nowopowstałe państwa, niezwiązane żadnymi umowami handlowymi, zmuszone były przystąpić nanowo do uregulowania wzajemnych stosunków handlowych. Państwom tym dużo trudniej było opanować zamęt gospodarczo-społeczny wywołany wojną. Odbiło się to w znacznym spadku waluty tych krajów. I o ile dawniej, a nawet i dziś w krajach o dobrej walucie wyrazem polityki handlowej jest sposób, w jaki państwo korzysta z ceł, o tyle w krajach o słabej walucie polityka celna nie charakteryzowała w okresie powojennym polityki handlowej, gdyż ustąpiła miejsca daleko sięgającej ingerencji państwa w dziedzinę wywozu i przywozu. Ingerencja ta polegała na systemie zakazów i ograniczeń wolności handlu i skierowywania wywozu zależnie od konjunktur rynkowych. Po przerwaniu działań wojennych próbowano i na zachodzie posiłkować się tą metodą, lecz szybko zerwano z nią. Francja i Anglja już w połowie 1919 roku wzięły całkowity rozbrat z systemem reglamentacji. Młode i wyniszczone organizmy gospodarcze znalazły się w daleko trudniejszych warunkach i zmuszone były skierować wszystkie swe wysiłki do ratowania spadającej waluty. Zewnętrzną politykę handlową charakteryzował tutaj sposób, w jaki państwo ratowało walutę przy pomocy środków znacznie silniejszych od ceł. Ogólne osłabienie sił wytwórczych i system zakazów

---

<sup>1)</sup> Taryfa celna tymczasowa została wprowadzona w Hiszpanji dn. 17 maja 1921 r. (Deutsches H.-A. 1921, Mai-Heft).



i ograniczeń wolności handlu stworzyły potrzebę zastosowania umów kompensacyjnych. Polska zawierała je w roku 1919 z Austrią (9 umów kompensacyjnych, z których ważniejsza z dn. 21 maja), z Czechosłowacją (3 umowy, z których ważniejsza z dn. 6 marca), z Jugosławią (2 umowy), z Niemcami (jedna, nieratyfikowana i wypowiedziana przez rząd polski) i z rządem Denikina (również jedna i niewykorzystana).

W umowach kompensacyjnych klauzula największego uprzywilejowania nie mogła znaleźć praktycznego zastosowania.

W roku 1920 stopniowo ograniczają państwa Europy środkowej ingerencję swą w dziedzinie regulowania obrotu zagranicznego. Zakazy wywozu i przywozu rozciągane są na coraz mniejsze ilości towarów, reszta otrzymuje prawo wolności handlu. Zjawia się więc potrzeba zastąpienia umów kompensacyjnych zwykłymi traktatami. Najważniejsze jednak artykuły wymiany, przeważnie surowce, podlegają jeszcze zakazom wywozu, lecz ponieważ państwa skłonne są do częściowego uchylania tych zakazów, i ponieważ chcą one przytem w zakresie transakcji handlowych ograniczyć swą ingerencję do minimum i pozostawić jak najwięcej swobody prywatnym transakcjom kupieckim, więc na miejsce rządowych umów kompensacyjnych zjawiają się t. zw. umowy kontyngensowe. Polegają one na sporządzeniu list towarów, których wywóz, względnie przywóz, ma być dopuszczony w ramach ściśle oznaczonych w umowie kontyngensów, chociażby obrót zagraniczny temi towarami był ogólnie zakazany. Celem takiej umowy jest ułatwienie obrotu towarowego pomiędzy dwoma krajami przez wzajemne zwolnienie niektórych artykułów handlu w pewnych określonych ilościach z ograniczeń i zakazów.

Jako przykład umowy kontyngensowej służyć może układ z dn. 11 lutego 1921 roku, dotyczący zasad obrotu towarowego między Rzeczpospolitą Polską a Królestwem Węgierskiem.

Następnym krokiem ku normalnemu uregulowaniu stosunków gospodarczych między państwami Europy środkowej są konwencje handlowe, które zawierano w 1920 roku, a które zbliżone są już do zwykłych traktatów handlowych. Obowiązują one na krótki przeciąg czasu, przeważnie na jeden rok. Ponieważ jednak kontrahenci utrzymują w mocy zakazy wywozu



ewentualnie przywozu dla szeregu towarów, więc konwencjom tym towarzyszy zwykle umowa kontyngensowa, pozwalająca na wywóz lub przywóz pewnych określonych ilości towarów, które naogół podlegają zakazom wywozu. Wraz z konwencjami handlowymi powraca do środkowo-europejskich stosunków gospodarczych zasada największego uprzywilejowania w formie bezwarunkowej.

Naprzykład Czechosłowacja, która od 1918 do połowy 1920 roku zawierała jedynie kompensacyjne umowy, np. z Jugosławją, Austrią, Niemcami, Polską, Rumunją, Włochami i Węgrami, przechodzi w połowie 1920 roku do tymczasowych konwencji handlowych, opartych na zasadzie największego uprzywilejowania. Dnia 29 czerwca 1920 r. zostaje podpisana w Pradze umowa z Niemcami (nieratyfikowana), w której rząd czesko-słowacki zobowiązuje się traktować Niemcy jako kontrahenta równorzędnego, wbrew warunkom traktatu wersalskiego. Dnia 4 sierpnia tegoż roku zawiera Czechosłowacja z Bułgarią konwencję handlową, przyznając kontrahentowi, u którego posiadała na podstawie traktatu w Neuilly jednostronne największe uprzywilejowanie (art. 147—151), klauzulę największego uprzywilejowania odnośnie pozwoleń w dziedzinie wywozu i przywozu. W traktacie Czechosłowacji z Jugosławją z dn. 18 października 1920 r. klauzula największego uprzywilejowania rozciąga się na cła, taryfy przewozowe i prawa tranzytu. Obowiązuje ten traktat do dn. 30 czerwca 1921 r., gdyby jednak na trzy miesiące przedtem nie był wymówiony, to ważny jest odtąd na następne trzy miesiące i t. d. Towarzyszy mu układ kontyngensowy z tegoż dnia. Również na zasadzie największego uprzywilejowania zostaje oparty traktat czesko-słowacko-francuski z dn. 4 listopada 1920 r.

Dnia 23 kwietnia 1921 roku zawiera Czechosłowacja traktat handlowy z Rumunją, a dnia 4 maja 1921 roku z Austrią. Obydwa traktaty opierają wzajemne stosunki gospodarcze kontrahentów na zasadzie największego uprzywilejowania. Zbudowane naogół na wzór przedwojennych traktatów beztaryfowych, różnią się od nich pozostawieniem każdej ze stron wolnej ręki w dziedzinie zakazów przywozu i wywozu z zastrzeżeniem jedynie, że zakazy te w stosunkach pomiędzy stronami układa-



jącymi się mogą być tylko wówczas stosowane, gdy będą jednocześnie rozciągnięte na analogiczne towary w obrocie z wszystkimi innymi państwami. Poza tem zawierają te traktaty ciekawe ograniczenie klauzuli największego uprzywilejowania ze względu na umowy kompensacyjne i kontyngensowe. Tak np. w art. 7 traktatu czesko-rumuńskiego zastrzeżono, że największe uprzywilejowanie nie rozciąga się na „umowy specjalne już zawarte, lub któreby mogły być zawarte w przyszłości odnośnie wwozu towarów z tytułu wzajemnej kompensaty“. Protokół końcowy do art. 7 tegoż traktatu dodaje, że umowy kontyngensowe zawarte przez jedną z układających się stron z państwem trzecim będą również uważane za umowy specjalne nie podlegające największemu uprzywilejowaniu. Obydwa traktaty czeskie są umowami krótkoterminowymi, wygasającymi w trzy miesiące po wypowiedzeniu, które może być uskutecznione w każdej chwili.

Austria zawiera w 1920 roku tymczasowe, oparte na zasadzie największego uprzywilejowania konwencje handlowe z Jugosławiją dn. 27 czerwca i z Rumunją dn. 14 sierpnia. Obie konwencje są bardzo podobnie zbudowane<sup>1)</sup>. Część pierwsza art. I traktatu z Rumunją brzmi:

„Die Angehörigen, die Schiffe und die Natur- und Gewerbeerzeugnisse eines der vertragschliessenden Teile werden in den Gebieten des anderen alle Privilegien, Freiheiten und Vorteile geniessen, welche irgendeiner anderen Nation zukommen.“

W art. IV zastrzegają sobie obydwie strony ze względu na wyjątkowe warunki zupełną swobodę poddania zakazom lub ograniczeniom wwóz i wywóz towarów wzajemnej wymiany, a w protokole końcowym do tego artykułu, po ograniczeniu i bliższem omówieniu tej swobody zakazów, gwarantują sobie strony w tym względzie traktowanie na stopie kraju najbardziej uprzywilejowanego.

Obydwie konwencje obowiązują na jeden rok, a po jego upływie każda strona ma prawo wypowiedzieć układ w każdym

---

<sup>1)</sup> Por. Deutsches Handels-Archiv, Berlin 1921, Januar-Heft.

terminie i ten wygasa wówczas w trzy miesiące po wypowiedzeniu. Konwencjom towarzyszą umowy kompensacyjne: austriacko-jugosłowiańska z 26 sierpnia i austriacko-rumuńska z 14 sierpnia 1920 roku, w których pewne określone ilości towarów, niezbędnych dla życia gospodarczego tych krajów, zwolnione zostają z przewidzianych w art. IV traktatu z Rumunją, a w art. VI traktatu z Jugosławiją zakazów wywozu.

Austria postanawia<sup>1)</sup> na przyszłość zawierać ze wszystkimi państwami, z którymi uregulowanie stosunków handlowych jest dla niej niezbędne, traktaty prowizoryczne oparte na zasadzie największego uprzywilejowania.

Dnia 1 czerwca 1920 roku zostaje podpisany traktat niemiecko-węgierski. Zasadę największego uprzywilejowania, która ma obowiązywać w stosunkach handlowych obu krajów, omawia wyczerpująco artykuł I traktatu. Wyjęte są z zasady największego uprzywilejowania (art. II) te ulgi i przywileje, które udzieli jedna ze stron innemu państwu na podstawie unii celnej (*Zollvereinigung*, a nie *Zollbündniss*, jak w traktatach brzesko-litewskich z 1918 r.) i przywileje, które mogłyby zostać udzielone sąsiadnemu państwu dla handlu w pasie pogranicznym, 15 km. szerokim. Traktat obowiązuje 3 miesiące od dnia ratyfikacji i odtąd trwa on tak długo, póki jedna ze stron nie wy mówi go z zachowaniem trzymiesięcznego terminu od dnia wypowiedzenia do wygaśnięcia traktatu.

Podobny traktat zawierają Niemcy dn. 1 września 1920 r. z Austrią. Opiera on „wzajemne stosunki obu układających się stron na zasadzie największego uprzywilejowania“ (art. II). Traktat ten upływa w 4 miesiące po wypowiedzeniu.

Prócz tego Niemcy zawierają jeszcze w końcu lipca 1920 r. układ gospodarczy z Łotwą<sup>2)</sup>. Art. IV zawiera klauzulę największego uprzywilejowania zagwarantowaną dla poddanych każdej z układających się stron na terenie kontrahenta. Zasadzie największego uprzywilejowania podporządkowane są również stosunki handlowe i żegluga.

---

<sup>1)</sup> Ustawa z dn. 1 października 1920 roku (Deutsches Handels-Archiv, Berlin 1920, November-Heft).

<sup>2)</sup> Przegląd gospodarczy, Warszawa 1920, Z. 17.



Zapomocą wymiany not z dn. 19 lutego 1921 r. przyznają sobie Niemcy z Bułgarią obustronne największe uprzywilejowanie we wszystkim, co tyczy się stosunków handlowych i gospodarczych. Obowiązywać ma ono obie strony do dn. 9 sierpnia 1921 r.

Po załamaniu się potęgi niemieckiej i po złożeniu do archiwów koncepcji *Mittleuropa* dążą Niemcy do zawierania umów handlowych, któreby im gwarantowały prawo do największego uprzywilejowania i usunęły w ten sposób ograniczenia traktatu wersalskiego. Dr. G. von Schultze-Gaevernitz pisze w *Das Handelsmuseum*<sup>1)</sup>: „...dla Niemiec jest warunkiem niezbędnym, aby we wszystkich traktatach pokojowych była im zagwarantowana w krajach obcych klauzula największego uprzywilejowania i aby ta klauzula rozciągała się nie tylko na towary, lecz i na obywateli“.

Dnia 24 grudnia 1920 r. rząd węgierski w porozumieniu z bułgarskim ogłosił, że towary węgierskie w Bułgarii, a bułgarskie na Węgrzech, będą do dnia 9 sierpnia 1921 roku korzystać z prawa do największego uprzywilejowania.

Dnia 1 lipca 1921 roku została podpisana w Bukareszcie konwencja handlowa polsko-rumuńska. Jest to pierwszy traktat handlowy zawarty przez Polskę i pod względem formy zbliżony do traktatów przedwojennych. Dotychczas bowiem ścisła reglamentacja handlu zagranicznego wymagała, by rząd polski zawierał tylko umowy gospodarcze kompensacyjne i kontyngensowe<sup>2)</sup>. Konwencja polsko-rumuńska jest umową krótkoterminową (na rok z obowiązkiem trzymiesięcznego wymówienia) i beztaryfową, a największe uprzywilejowanie stanowi główną zasadę, według której mają być regulowane wzajemne stosunki handlowe i ogólno-gospodarcze pomiędzy obu kontrahentami<sup>3)</sup>. Pod względem zewnętrznej formy konwencja zbudowana jest podobnie do omawianych wyżej traktatów zawieranych pomiędzy Czechosłowacją, Austrią, Rumunią i Jugosławią. Jednak umowy kompensacyjne i kontyngensowe nie stanowią wyjątku

---

<sup>1)</sup> Wien 1919, Beilage zu № 45, Bd. 34.

<sup>2)</sup> Por. wyżej na str. 138.

<sup>3)</sup> Por. wyżej na str. 56.

z zasady największego uprzywilejowania. Rumunja zrzeka się tylko pretensji do tych ulg celnych, któreby Polska mogła przyznać w przewidywanym traktacie Francji dla określonych kontyngensów towarów (protokół końcowy do art. 5). Poza tem klauzula największego uprzywilejowania nie rozciąga się na ulgi przyznane w handlu pogranicznym z państwami sąsiednimi i na przywileje wyjątkowe wynikające z unji celnej pomiędzy jedną ze stron a jakimkolwiek państwem trzeciem (art. 6).

Zasadę największego uprzywilejowania spotykamy również w traktacie, zawartym dn. 14 października 1920 roku między Republiką Finlandzką a Rosyjską Socjalistyczną Federacyjną Republiką Rad. Art. 21 tego traktatu podporządkowuje największemu uprzywilejowaniu spław drzewa „systemami wodnymi tak przez granicę, jak i na terytorjach — obydwu układających się stron — aż do morza“. W art. 32 klauzula największego uprzywilejowania dotyczy taryf frachtowych dla tranzytu towarów kolejami żelaznymi i statkami. Natomiast „taryfy kolejowe i inne opłaty za przewóz towarów z jednego układającego się kraju do drugiego mają być takie, jak dla towarów miejscowych“. Z obawy jednak przed nieprzewidzianymi reformami ekonomicznymi w Rosji uczyniła Finlandja następujące zastrzeżenie:

„Na wypadek zupełnej zmiany w granicach Rosji systemu opłacania za przewóz własnych towarów, nie powinny być one (opłaty uiszczane przez towary finlandzkie, przewożone z Finlandji lub do niej przeznaczone) wyższe, niżeli pobierane od towarów kraju najbardziej uprzywilejowanego“.

Prócz tego klauzula największego uprzywilejowania obejmuje opłaty od okrętów i towarów w portach obu stron, jak również opłaty za korzystanie z portowych urządzeń.

Pobieżny przegląd traktatów handlowych zawieranych w dobie powojennej może nasuwać przypuszczenie, że zasada największego uprzywilejowania coraz silniej zaczyna się utrzymywać w nanowo odbudowywanych stosunkach gospodarczych międzynarodowych. Nie należy jednak zapominać, że wszystkie



konwencje handlowe, zawierane obecnie pomiędzy nowopowstałymi państwami Europy mają charakter prowizoryczny, co w większości tych umów jest wyraźnie zaznaczone, i że rolę takich konwencji spełniają najlepiej traktaty największego uprzywilejowania. Niewystarczające dla regulowania skomplikowanych stosunków państw wysoko uprzemysłowionych, traktaty największego uprzywilejowania są wygodne i praktyczne jako umowy tymczasowe. Nie wymagają dłuższych pertraktacji, pozostawiają kontrahentom zupełną autonomję celną, niezbędną w dzisiejszych warunkach i dlatego przedstawiają obecnie najbardziej praktyczny środek regulowania wzajemnych stosunków gospodarczych. Tem się tłumaczy poważna rola, jaką odgrywa zasada największego uprzywilejowania w omawianych wyżej prowizorycznych konwencjach. Czy jednak długo będzie trwał taki stan przejściowy i czy utrwali się zasada największego uprzywilejowania na przyszłość — trudno przesądzić.

---

## ZAKOŃCZENIE.

Studja nad historją zasady największego uprzywilejowania wskazują jak poważną rolę odegrała ona już nietylko w traktatach handlowych, lecz wogóle w międzynarodowej polityce handlowej i jak sposób posiłkowania się klauzulą uzależniony był ściśle od tendencji tej polityki. Pod koniec średniowiecza zewnętrzna polityka handlowa miast włoskich dążyła przy pomocy oręża lub dyplomatycznej zręczności do opanowywania rynków wschodnich. Na tak zdobytych rynkach zastrzegano sobie jednostronne korzyści. Odzwierciedleniem tych stosunków była jednostronna klauzula największego uprzywilejowania, którą zawierają później i pierwsze traktaty czasów nowożytnych, czyli t. zw. kapitulacje. Następnie zewnętrzna polityka handlowa wchodzi na tory wzajemnych układów pomiędzy równorzędnymi państwami i opierając się na zasadzie *do ut des* znajduje swoje odbicie w obustronnej klauzuli. Okres polityki cel konwencyjnych różniczkowych odbiera zasadzie największego uprzywilejowania jej charakter istotny, ograniczając ją warunkiem ścisłej wzajemności. Kierunek wolnohandlowy przywraca dominującą rolę zasadzie bezwarunkowej, która utrwała się odtąd w międzynarodowych stosunkach gospodarczych. W traktatach zawieranych podczas wojny światowej przez państwa centralne zostaje ograniczona klauzula największego uprzywilejowania w związku z projektowanymi zbliżeniami gospodarczymi przy pomocy cel wyjątkowych. W dobie dzisiejszej nie daje się zauważyć tendencji do usunięcia bezwarunkowej zasady największego uprzywilejowania z traktatów handlowych, a przeciwnie nawet, z przytoczonych



przykładów sądzić należałoby raczej, że państwa europejskie nie mają zamiaru w najbliższej przyszłości zrywać z nią.

Aczkolwiek z teoretycznego punktu widzenia zasada największego uprzywilejowania nie jest idealną, ma liczne braki i często bywa niedogodną dla udzielającego tej gwarancji kraju, to jednak do dziś jest gwarancją niezastąpioną przez żadną inną dogodniejszą lub pewniejszą, któraby mogła zabezpieczyć kontrahentowi równouprawnienie na rynku obcym z współzawodniczącymi krajami.

Przyszłość pokaże, jakie będą losy największego uprzywilejowania. Lecz dziś — gdy wybujałe podczas wojny skrajnie nacjonalistyczne prądy słabną, gdy polityka ekonomiczna wchodzi na tory bardziej pojednawcze — życie gospodarcze narodów ujawnia tendencje powrotu do tych samych form, jakim podlegało przed wojną. Formy te są jednak o tyle nieuchwytne, że na ich kształtowanie się oddziaływa siła polityczno-gospodarcza zainteresowanych państw. I dlatego nie może być mowy o stwarzaniu dla zewnętrznej polityki handlowej norm uważanych za bezwzględnie konieczne, niezbędne i jedyne, a więc i zasada największego uprzywilejowania nie może być uważana za niezbędne prawo, za jedyną podstawę międzynarodowej równowagi ekonomicznej. Augier i Marvaud<sup>1)</sup> piszą, że dzisiejsza polityka handlowa jest obca wogóle wszelkim systemom pomyślanym w formie dogmatów i praw uniwersalnych. Jest ona przedmiotem niesłychanie skomplikowanym i *antidocrinale*.

Zasada największego uprzywilejowania — powtarzamy — nie jest jedynym i niezbędnym kamieniem węgielnym gospodarczego współżycia narodów, lecz jest środkiem, który miał ogólne zastosowanie w traktatach handlowych i ma je dzisiaj jeszcze, gdyż ułatwia międzynarodowe stosunki gospodarcze.

---

<sup>1)</sup> La politique douanière de la France, Paris 1911, str. 355.

## Ź R Ó D Ł A.

### TRAKTATY I ZBIORY TRAKTATÓW.

Jezierski, J. W. — Traktaty polskie z sąsiednimi mocarstwami zawarte, Warszawa 1789.

Traktaty między Mocarstwami Europejskimi od Roku 1648 zasłte.

Tomy I i II — Warszawa 1773.

Tom III — Warszawa 1774.

Tom IV, od roku 1763 zebrane przez X. Franciszka Siarczyńskiego, Warszawa 1789.

Tom V, od roku 1779 zebrane przez X. Franciszka Siarczyńskiego, Warszawa 1789.

Tom VI, od roku 1784 zebrane przez X. Franciszka Siarczyńskiego, Warszawa 1790.

Traktaty, konwencye handlowe y graniczne między Rzeczpospolitą Polską y obcemi państwami od Roku 1764 do R. 1791 zawarte, Warszawa 1791.

Hallituksen esitys Eduskunnalle Suomen ja Venäjän välisen rauhansopimuksen hyväksymisestä. 1920 vuoden valtiopäivät № 28.

Die Handelsverträge des Deutschen Reichs, Berlin 1906, Ergänzungsband, Berlin 1915.

Zollkompass — X. Band: Österreich-Ungarn. I. Teil: Die Handelsverträge, Wien 1915.

Zehn am 11. Januar 1917 in Berlin unterzeichnete Verträge zwischen dem Deutschen Reiche und dem Osmanischen Reiche. Reichstag, II S. 1914/17, Drucksache № 755.

Drei am 7. März 1918 unterzeichnete Verträge zwischen dem Deutschen Reiche und Finland. Bundesrat, № 75, Tagung 1918.

Der Friedensvertrag mit Russland vom 3. März 1918, das deutsch-russische Wirtschaftsabkommen nebst dem Vertragszolltarif und der deutsch-russische Zusatzvertrag. Die amtliche Denkschrift. Berlin 1918.

Der Friedensvertrag mit der Ukraine vom 9. Februar 1918, der Zusatzvertrag und der deutsch-ukrainische Handelsvertrag. Berlin 1918.



Recueil Martens \*).

Recueil de Traités d'alliance, de paix, de trêve, de neutralité, de commerce, de limites, d'échange etc. Seconde édition. Gottingue 1817-1818.  
de Martens, Geo. Fréd. — T. I — IV.

Recueil des principaux Traités d'alliance etc. Seconde édition. Gottingue 1826—1835.

de Martens, Charles — T. V — VIII.

Nouveau Recueil de Traités d'alliance etc. Gottingue 1817—1842.

de Martens, Geo. Fréd. — T. I — IV.

de Martens, Charles — T. V.

Saalfeld, F. — T. V — IX.

Murhard, F. — T. X — XVI.

Nouveaux Suppléments au Recueil de Traités et d'autres actes remarquables, etc. Gottingue 1839—1842.

Murhard, F. — T. I — III.

Nouveau Recueil Général de Traités, Conventions etc. Gottingue 1843—1875.

Murhard, F. — T. I — XI.

Murhard, Ch. et Pinhas, J. — T. XII — XIII.

Samwer, Ch. — T. XIV — XVII.

Samwer, Ch. et Hopf, J. — T. XVIII — XX.

Nouveau Recueil Général de Traités et autres actes relatifs aux rapports de droit international. 2-e Série. Gottingue 1876 — 1897, Leipzig 1897 — 1908.

Samwer, Charles et Hopf, Jules — T. I — VII.

Hopf, Jules — T. VIII — X.

Stoerck, Felix — T. XI — XXXV.

Nouveau Recueil Général etc. 3-e Série. Leipzig 1909—1919.

Triepel, Heinrich — T. I — IX.

## ĐZIELA OGÓLNE, SPECJALNE I ARTYKUŁY CZASOPISM.

Arnauné, Aug. — Le commerce extérieur et les tarifs de douane, Paris 1911.

Augier, Charles et Marvaud, Angel. — La politique douanière de la France dans ses rapports avec celle des autres états, Paris 1911.

d'Aunet, Biard. — La politique et les affaires, Paris 1918.

B. K. — K woprosu o tamożennoj politikiie poslie wojny. Torgowo-Promyszlennaja Gazieta. 27.VI.1915.

van der Borcht, Dr. R. — Handel und Handelspolitik, II wyd., Leipzig 1907.

Borgius, Dr. Walther. — Handelspolitik und Handelsverträge, Leipzig 1905.

— Deutschland und die Vereinigten Staaten. — Schriften der Centralstelle für Vorbereitung von Handelsverträgen, XIV. Heft, Berlin 1900.

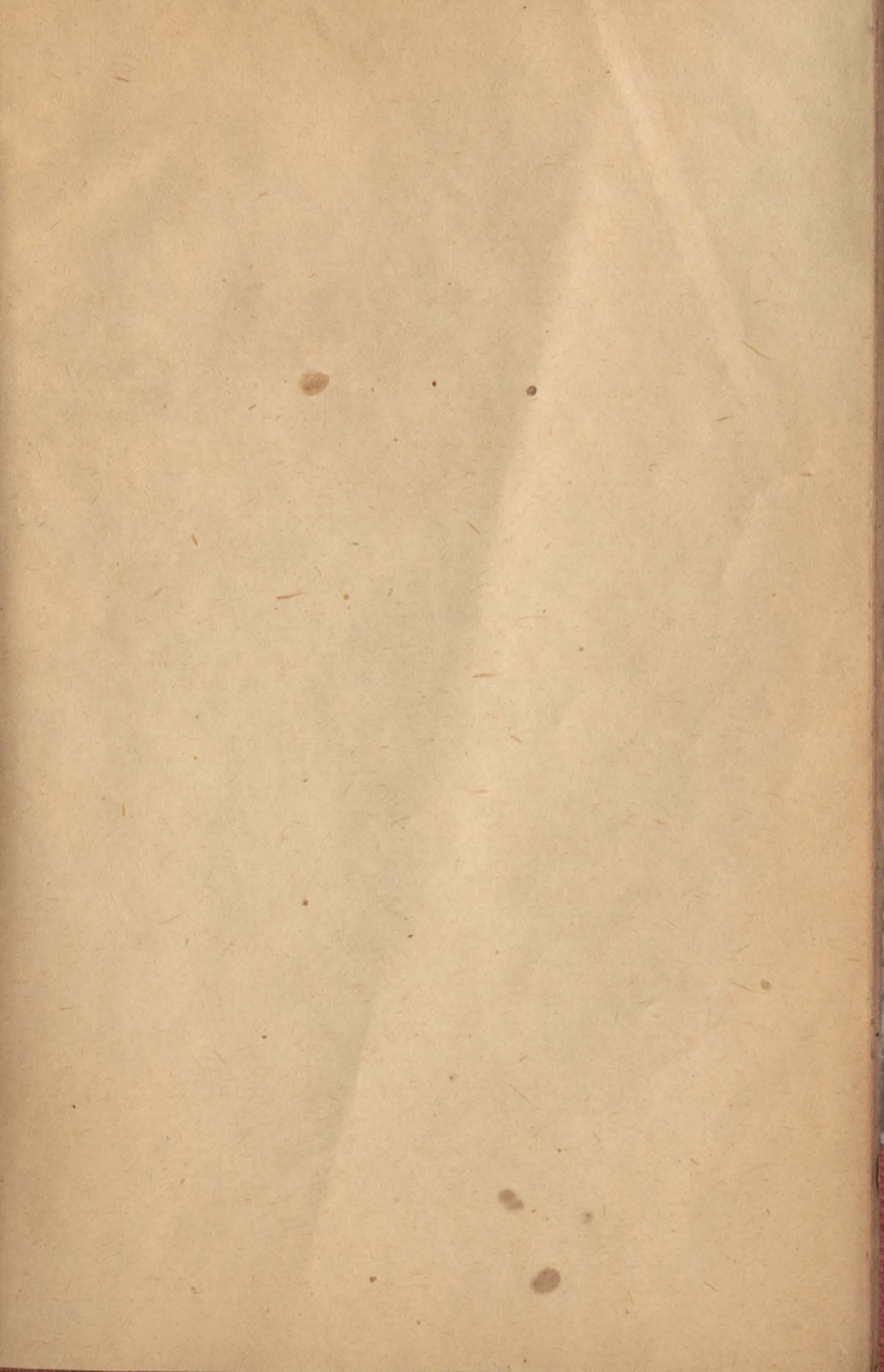
---

\*) Biblioteka Wyższej Szkoły Handlowej w Warszawie.

- Battaglia, Dr. Roger. — Traktaty handlowe a Galicja, Lwów 1904.
- Calwer, Richard. — Die Meistbegünstigung der Vereinigten Staaten von Nordamerika, Berlin-Bern 1902.
- Deveze, Albert. — Aujourd'hui, étude pour l'après-guerre économique, Nancy-Paris-Strasbourg 1919.
- \* \* \* — Essai sur la politique douanière de la France, Paris 1919.
- Feiler, Arthur. — Handelspolitik und Krieg. — Dringliche Wirtschaftsfragen, Heft 2, Leipzig 1916.
- Fontana-Russo, Luigi. — Grundzüge der Handelspolitik, Leipzig 1911.
- Glier, Dr. L. — Die Meistbegünstigungs-Klausel, Berlin 1905.
- Grunzel, Dr. Josef. — Handelspolitik (Grundriss der Wirtschaftspolitik B. IV.), Jena 1910.
- Die Meistbegünstigungsklausel in der modernen Handelspolitik. — Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, III. Folge, V. Band, Jena 1893.
- Horstmann, Heinz. — Handelsverträge und Meistbegünstigung, Berlin 1916.
- Jastrow, Dr. J. — Handelspolitik, Berlin 1912.
- Die Mitteleuropäische Zollannäherung und die Meistbegünstigung, Leipzig 1915.
- K. — K woprosu o pieriesmotrie naszich torgowo-politiczeskich odnoszenij s Germaniej. Torgowo-Promyszlennaja Gazieta. 18.III.1915.
- Kasperski, K. — Traktaty handlowe, zawarte w r. 1918 w Brześciu Litewskim. Odbitka z Ekonomisty, tom I, Warszawa 1918.
- Konwencja handlowa polsko-rumuńska, Przegląd Gospodarczy, Warszawa 1921, Z. 14.
- Materiały porównawcze do redakcji traktatu handlowego (rękopis), Warszawa 1918.
- Traktat handlowy rumuńsko-niemiecki z r. 1918 (rękopis), Warszawa 1918.
- Keller, Adam. — Zasada największego uprzywilejowania (rękopis).
- Zasada największego uprzywilejowania. — Ekonomista, tom III, Warszawa 1918.
- Kübert, Dr. Richard. — Völkerrechts-Handbuch für den österreichisch-ungarischen Aussenhandel, Wien und Leipzig 1916.
- Lippert, Dr. Gustav. — Das Internationale Finanzrecht, Wien 1912.
- Makowski, Julian. — Prawo międzynarodowe, Warszawa 1918.
- Materiały niedrukowane Wydziału Ekonomicznego Towarzystwa Przemysłowców.
- von Melle, Werner. — Torgowyje traktaty, tłumacz. z niem., St. Petersburg 1905.
- Oncken, A. — Handelsverträge. — Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Fünfter Band, Jena 1910.
- Pareto, Vilfredo. — Traités de commerce. — Nouveau dictionnaire d'économie politique, Paris 1900.
- von Philippovich, Dr. Eugen. — Grundriss der politischen Oekonomie, Zweiter Band, Tübingen 1912.



- Poznański, Charles. — La clause de la nation la plus favorisée. Étude historique et théorique. Berne 1917.
- Reichesberg, Dr. Naum. — Die Meistbegünstigung in den künftigen Handels-Verträgen, Bern 1918.
- Schilder, Dr. Sigmund. — Entwicklungstendenzen der Weltwirtschaft, I Band, Berlin 1912. II Band, Berlin 1915.  
— Das handelspolitische Schicksals-Jahr 1917, Wien 1914.  
— Mitteleuropa und die Meistbegünstigungsfrage. — Finanz- und Volkswirtschaftliche Zeitfragen, 32. Heft, Stuttgart 1917.
- Schippel, Max. — Die Praxis der Handelspolitik, Berlin 1917.
- Schmoller, Gustav. — Grundriss der allgemeinen Volkswirtschaftslehre, Zweiter Teil, Leipzig 1904.
- Schraut, W. — System der Handelsverträge und der Meistbegünstigung, Leipzig 1884.
- Schumacher, Dr. Hermann. — Meistbegünstigung und Zollunterscheidung, München u. Leipzig 1915.
- Schuster, Ernst und Wehberg, Dr. Hans — Der Wirtschaftskrieg, I Abt. England. Jena 1917.
- Skrzetuski, X. Wincenty. — Prawo polityczne narodu polskiego, Warszawa 1784.
- von Teubern, Ernst Freiherr. — Die Meistbegünstigungsklausel in den internationalen Handelsverträgen. — Zeitschrift für Völkerrecht und Bundesstaatsrecht, Beiheft I zum VII. Bande, Breslau 1913.
- Vosberg-Rekov, Dr. — Die Politik der Handelsverträge. — Schriften der Centralstelle für Vorbereitung von Handelsverträgen, III. Heft, Berlin 1898.  
— Die Handelsverträge des Jahres 1903. — Schriften der C. für V. v. H., XIV. Heft, Berlin 1900.  
— Die Zolltarifvorlage und ihre Begründung. — Schriften der C. für V. v. H., XVIII. Heft, Berlin 1902.
- Wertheim, Gustaw. — W sprawie związków celnych (rękopis), Warszawa 1918.
- Zoepl, Dr. Gottfried. — Auswärtige Handelspolitik und innere Verkehrspolitik, Berlin 1900.





2257

18264

10535





DRUKARNIA I INTROLIGATORNIA  
□ LEONA NOWAKA □  
WARSZAWA, WARECKA № 12.