

ALDONA PODOLSKA-MEDUCKA (Warszawa)

Projekty ustawy kartelowej w Polsce międzywojennej

W 1927 r. pojawił się po raz pierwszy projekt prawa kartelowego, obejmujący wszystkie kartele działające na terenie Polski. Był to okres narastającej w Polsce od 1926 roku koniunktury przemysłowej, na co zasadniczy wpływ miała poprawa koniunktury światowej, wzrost cen rolnych i spadek wartości złotego¹. Proces wzrostu gospodarczego miał charakter samoczynny. Narastająca koniunktura przemysłowa powodowała wzrost zapotrzebowania zarówno na środki wytwórczości, jak i na wyroby konsumpcyjne. Rosnąca stopniowo produkcja przemysłowa doprowadziła do sytuacji, w której fabryki wzajemnie tworzyły dla siebie rynki zbytu. W okresie tym można również zaobserwować narastanie procesów kartelizacyjnych. Zwiększał się także udział Polski w porozumieniach międzynarodowych². Rząd w zasadzie w działalność karteli nie ingerował, dostrzegając pozytywne jej aspekty. Do takich można było zaliczyć m. in.: polepszenie organizacji produkcji, specjalizację zakładów produkcyjnych, obniżanie kosztów własnych i kosztów handlowych. Najcenniejsza jednak dla rządu była w dalszym ciągu rola odgrywana przez kartele w eksporcie. Tylko duży eksporter mógł konkurować na rynkach światowych oraz ponieść ciężary np. długotrwałego wywozu po cenach dumpingowych. Z drugiej jednak strony dostrzegano działania karteli zmierzające do śrubowania cen artykułów na rynku krajowym. Władze nie zawsze godziły się na podwyżki cen krajowych. W takich wypadkach stosowały różne metody nacisku, aby zmusić wytwórców do utrzymania dotychczasowego poziomu cen. Mogły np. w wypadku wzrostu cen na rynku wewnętrznym zagrozić obniżką ceł wwozowych (co spowodowałoby napływ tańszych wyrobów zagranicznych), odmówić lokowania swych zamówień,

¹ Z. Landau, *Tendencje rozwojowe przemysłu polskiego 1927–1929*, (w:) „Sobótka” 1971, nr 2, passim.

² Ibidem, s. 219.

wprowadzić restrykcje kredytowe ze strony banków państwowych. Często kartele stosowały niższe ceny na artykuły zbywane rządowi, a w zamian uzyskiwały zgodę na swobodne regulowanie warunków zbytu na rynku. Generalnie okres ten był korzystny dla rozwoju karteli. Rząd zostawił przemysłowi prywatnemu dużą swobodę.

Jednocześnie w rządzie rosły wpływy zwolenników rozwoju przedsiębiorstw państwowych. Zwolennikami etatyzmu były koła wojskowe i część wyższych urzędników państwowych, tworzących tzw. Pierwszą Brygadę Gospodarczą³. Właśnie wokół lidera tej ostatniej grupy, Stefana Starzyńskiego⁴ zgromadziło się grono osób, które zajęło się przygotowaniem projektu usta-

³ Pierwsza Brygada Gospodarcza (PBG) było to popularne określenie grupy wyższych urzędników państwowych, którzy po przewrocie majowym 1926 roku wypowiadali się za wzrostem roli państwa w gospodarce kraju i lansowali koncepcje etatystyczne. Nieformalnym ich ideologiem i przywódcą był Stefan Starzyński. Działalność grupy po 1931 roku znacznie osłabła. Poglądy PBG zostały przedstawione w pracach zbiorowych: *Zagadnienia gospodarcze Polski współczesnej*, Warszawa 1928; *Na froncie gospodarczym 1918–1928*, Warszawa 1929; *Pięć lat na froncie gospodarczym 1926–1931*, t. 1–2, Warszawa 1931. Do czołowych działaczy należeli: Roman Górecki, Julian Husarski, Antoni Krahelski, Władysław Landau, Adam Loret, Seweryn Ludkiewicz, Antoni Repecko; Encyklopedia historii Drugiej Rzeczypospolitej, Warszawa 1999, s. 299; J. Gołębiowski, *Sektor państwowy w gospodarce Polski międzywojennej*, Warszawa–Kraków 1985, ss. 78–87; U. Zagóra-Jonszta, *Spory o model gospodarki Drugiej Rzeczypospolitej (Problemy etatyzmu, planowania i kartelizacji)*, Katowice 1991, passim.

⁴ Stefan Starzyński (1893–1944), był w latach 1926–29 dyrektorem Departamentu Ogólnego Ministerstwa Skarbu. W podległym mu Wydziale Polityki Finansowo-Gospodarczej zgromadził zwolenników etatyzmu i interwencjonizmu państwowego. Współpracował z Konfederacją Ludzi Pracy, organizacją społeczno-polityczną, grupującą lewicową inteligencję piłsudczykowską. Powstała ona w 1924 roku. Postawiła sobie za cele rewizję konstytucji, reformę administracji, gospodarki, podniesienie autorytetu państwa i zwiększenie roli inteligencji. W skład Komitetu Organizacyjnego wchodził: Stefan Boguszewski, Wilam Horzyca, Julian Husarski, Janusz Jędrzejewicz, Seweryn Ludkiewicz, Karol Makuch, Mieczysław Michałowicz, Adam Skwarczyński, Antoni Sujkowski i Tadeusz Zagórski. Organizacja nie rozwinęła szerszej aktywności. Losy jej członków potoczyły się różnie. Po przewrocie majowym niektórzy pełnili najwyższe funkcje w pomajowej elicie władzy, inni znaleźli się w antysanacyjnej opozycji, a niektórych ewolucja ideowa doprowadziła aż do ruchu komunistycznego (na temat Konfederacji Ludzi Pracy patrz: A. Bełcikowska, *Stronictwa i związki polityczne w Polsce*, Warszawa 1925, ss. 817–822; A. Garlicki, *Od maja do Brześcia*, Warszawa 1985, ss. 25–28; J. Gołębiowski, *Sektor państwowy...*, ss. 79–81; tegoż, *Spór o etatyzm wewnątrz obozu sanacyjnego w latach 1926–1939*, Kraków 1978, ss. 32–41; J. Holzer, *Mozaika polityczna Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 1974, ss. 285–287; Programy partii i stronictw politycznych w Polsce w latach 1918–1939, wybór i oprac. E. Orlof, A. Pasternak, Rzeszów 1993, ss. 93–98. W okresie późniejszym Starzyński pełnił następujące funkcje: wiceministra skarbu (1929–30, 1931–32), wiceprezesa Banku Gospodarstwa Krajowego (1932–34), Komisarza Generalnego Pożyczki Narodowej (1933). W latach 1930–35 posłował na Sejm z ramienia Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem. Od 1934 do 1939 roku pełnił funkcję Prezydenta Warszawy (przyczynił się na tym stanowisku do rozbudowy i modernizacji miasta), od 1936 – przewodniczącego Organizacji Miejskiej Obozu Zjednoczenia Narodowego, w latach 1938–39 – senatora z ramienia OZN. W latach 30-tych stopniowo wycofywał się z roli rzecznika etatyzmu, gdyż polityka ta nie zyskała poparcia najwyższych władz państwowych: M. M. Drozdowski, *Stefan Starzyński prezydent Warszawy*, Warszawa 1976.

wy kartelowej. Sam Starzyński był zwolennikiem naprawy ustroju społeczno-gospodarczego poprzez wzmocnienie roli państwa w życiu gospodarczym. Postawiony przez niego postulat racjonalizacji polityki przemysłowej zmierzał do likwidacji subsydiów rządowych dla kapitału prywatnego, który czerpiąc z funduszy państwowych na rozwój własnych przedsiębiorstw nie wywiązywał się z zaciągniętych zobowiązań wobec skarbu państwa, narażając go tym samym na straty⁵. Starzyński postulował również ustanowienie stałej kontroli nad prywatną produkcją przemysłową. Głosił potrzebę prowadzenia przez państwo polityki interwencyjnej przy zastosowaniu środków kredytowych, podatkowych, celnych oraz zakupów państwowych. Celem interwencjonizmu miało być dążenie do obniżenia kosztów produkcji i przyczynienie się tym samym do potaniaenia produktów.

W Departamencie Ogólnym Ministerstwa Skarbu Starzyński stworzył Wydział Polityki Finansowo-Gospodarczej, który w jego zamierzeniach stać się miał quasi – instytutem badawczo-administracyjnym, skupiającym ludzi o zbliżonych poglądach społeczno-gospodarczych. Pracowali w nim: Aleksander Ivánka, Jan Komarnicki, Antoni Krahelski, Stanisław Kruszewski, Julian Kulski, Władysław Landau, Antoni Repeczko i Tadeusz Szturm de Sztrem. Przewodniczył grupie Waclaw Fabierkiewicz. Ten załączek myśli ekonomicznej w Ministerstwie Skarbu stał się bazą do rozpoczęcia przez Starzyńskiego prac nad stworzeniem projektu ustawy kartelowej. W 1927 roku powołał specjalną komisję, która miała się tym zająć⁶. Z najbliższych jego współpracowników pracowali w niej Waclaw Fabierkiewicz⁷ i Aleksander Ivánka⁸ jako

⁵ Koncepcje ekonomiczne lansowane w tym okresie przez Starzyńskiego zawarte zostały na łamach piśmudczykowskiej „Drogi” (nieoficjalnego organu prasowego Konfederacji Ludzi Pracy), jeszcze przed zamachem majowym: S. Starzyński, *Program Rządu Pracy w Polsce* (w:) „Droga” 1926, nr 5. Omówieniem tych koncepcji zajął się: J. Gołębiowski, *Sektor państwowy...*, ss. 80–81.

⁶ O pracach komisji wspomina: Aleksander Ivánka, *Wspomnienia skarbowca (1927–1945)*, Warszawa 1964, ss. 147–151.

⁷ Waclaw Fabierkiewicz (1891–1967), w latach 1918–26 był urzędnikiem Biura Pracy Społecznej, Ministerstwa Apropowizacji i Ministerstwa Przemysłu i Handlu. Od 1926 do 1927 pracował w Ministerstwie Skarbu, współpracując ze Starzyńskim. Usunięty przez min. Gabriela Czechowicza rozpoczął dwuletnią pracę w Głównym Urzędzie Statystycznym. Wrócił do Ministerstwa Skarbu na stanowisko dyrektora Departamentu Cei w 1929 roku. Postulował odejście od polityki deflacyjnej i zastąpienie jej umiarkowaną inflacją, za co ponownie usunięto go z ministerstwa. Przeszedł w związku z tym w 1934 roku na stanowisko dyrektora Biura Ekonomicznego w Zarządzie Miejskim m. st. Warszawy. Rok przed wybuchem wojny został dyrektorem Państwowego Urzędu Kontroli Ubezpieczeń. Naukowo pracował w Instytucie Gospodarstwa Społecznego (1920–26), a od 1930 roku – jako docent na Wolnej Wszechnicy Polskiej. Był zwolennikiem etatyzmu i interwencjonizmu państwowego: W. Szubert, *Waclaw Fabierkiewicz 1891–1967* (w:) „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego. Nauki Humanistyczno-Społeczne” 1968, z. 59; biogram Waclawa Fabierkiewicza w: *Słownik biograficzny działaczy polskiego ruchu robotniczego*, t. I, Warszawa 1978, ss. 49–50; *Encyklopedia historii...*, s. 91.

⁸ Aleksander Ivánka (1904–1976), w latach 1927–29 pracował jako referent w Wydziale Polityki Finansowo-Gospodarczej Departamentu Ogólnego Ministerstwa Skarbu, współpracując ze Stefanem Starzyńskim. Następnie przez prawie dwa lata (1929–31) kierował, jako naczelnik, Wy-

sekretarz. Oprócz nich zaprosił do współpracy Feliksa Dutkiewicza⁹, Mieczysława Fryde¹⁰, Henryka Kołodziejskiego¹¹ i Henryka Tennenbauma¹². Trzej ostatni odgrywali w komisji największą rolę i reprezentowali różne poglądy

działem Statystyki Handlu Zagranicznego i Komunikacji Głównego Urzędu Statystycznego. W 1931 roku powrócił do Ministerstwa Skarbu na stanowisko kierownika Wydziału Podatków i Finansów Samorządowych w Departamencie Podatków i Opłat. Po roku został przeniesiony do (specjalnie dla niego powołanego) Wydziału Budżetów Związków Prawno-Publicznych i rozpoczął pracę jako jego kierownik. Roczna przerwa (1933) w karierze urzędniczej spowodowana była odbywaniem służby wojskowej. Po jej odbyciu znalazł się znowu (1934) w Ministerstwie Skarbu na stanowisku kierownika Wydziału I Polityki Budżetowej. Działalność ministerialna wiązała się równocześnie z kontaktami z Sejmem i Senatem. Był częstym gościem na posiedzeniach komisji budżetowej Sejmu. Przed wybuchem wojny (sierpień 1939) został dyrektorem finansowym Zarządu Miejskiego m. st. Warszawy: A. Ivánka, *Wspomnienia...*, *passim*.

⁹ Feliks Dutkiewicz (1872–1932), pełnił funkcję wiceprezesa a od 1929 roku – Prezesa Sądu Apelacyjnego w Warszawie. W ostatnim gabinecie Kazimierza Bartla w 1930 roku został ministrem sprawiedliwości. Podkreślał na tym stanowisku znaczenie niezależnego sądownictwa i niezawisłej adwokatury, jako współczynników prawidłowego wymiaru sprawiedliwości. W moim swym w Sejmie zaznaczał, iż jest „chemicznie wyprany ze wszelkiej niechęci ku obcym narodowościom”. To drugie oświadczenie kwalifikowało go na stróża praw, ale pierwsze było nie do pogodzenia z ówczesnymi tendencjami politycznymi. Po krótkich więc rządach Bartla (styczeń–marzec 1930) wrócił na poprzednie stanowisko prezesa apelacji: biogram Feliksa Dutkiewicza w: *Polski Słownik Biograficzny*, t. VI, Kraków 1948, ss. 14–15.

¹⁰ Mieczysław Fryde (1893–1965), był adwokatem, jednym z najlepszych znawców prawa kartelowego w Polsce międzywojennej. W drugiej połowie lat 20-tych prowadził w Warszawie kancelarię adwokacką, od 1928 roku pełnił funkcję doradcy prawnego ministra skarbu, a od 1934 roku – doradcy Rady Miejskiej m. st. Warszawy. Był współzałożycielem i członkiem polskich i międzynarodowych stowarzyszeń naukowych, m. in. Towarzystwa Rolniczego, Towarzystwa Ekonomistów i Statystyków Polskich, Instytutu Badania Koniunktur Gospodarczych i Cen, Międzynarodowego Stowarzyszenia Prawników w Londynie i Międzynarodowego Stowarzyszenia Finansów Publicznych i Prawa Publicznego w Hadze: biogram Mieczysława Fryde w: *Słownik biograficzny działaczy...*, t. II, Warszawa 1987, ss. 149–150.

¹¹ Henryk Kołodziejski (1884–1953), był wolnomularzem, współorganizatorem (od 1918 roku) tajnej organizacji „444” („Czysta Ręka”) grupującej działaczy o różnych orientacjach politycznych. Od 1920 roku należał do Wielkiej Łoży Narodowej „Zjednoczeni Polacy”. W latach 1921–39 pełnił funkcję dyrektora Biblioteki Sejmowej. Przed zamachem majowym odgrywał dużą rolę w zakulisowych rokowaniach politycznych. Uczestniczył (1925–26) w pracach zespołu działaczy PPS i piłsudczyków opracowującego program gospodarczy dla Polski. Po zamachu majowym mediował między marszałkiem Sejmu Maciejem Ratajem a premierem Kazimierzem Bartlem w sprawie uprawnień Sejmu. Był rzecznikiem utworzenia koalicji PPS i PSL „Wyzwolenie”. Naukowo związany był od 1920 roku z Instytutem Gospodarstwa Społecznego, od 1931 roku pełnił funkcję członka rady naukowej Instytutu Spraw Społecznych, Spółdzielczego Instytutu Naukowego. W 1926 roku zainicjował utworzenie Komisji Ankietowej Badania Warunków i Kosztów Produkcji. Postulował poddanie produkcji kontroli publicznej i wprowadzenie do kierownictwa zakładów reprezentantów pracowników. Był zwolennikiem przejścia od kapitalistycznej gospodarki wolnorynkowej do gospodarki planowej: biogram Henryka Kołodziejskiego w: *Polski Słownik Biograficzny*, t. XIII, Wrocław–Warszawa–Kraków 1967–1968, ss. 358–360; L. Ha s s, *Masoneria polska XX wieku*, Warszawa 1996, s. 199.

¹² Henryk Tennenbaum (1881–1946), był ekonomistą, w 1921 roku członkiem delegacji polskiej na rokowania pokojowe w Rydze. Pracował jako dyrektor Departamentu Handlowego Ministerstwa Przemysłu i Handlu (1921–25), a w okresie 1926–28 – jako redaktor naczelnego „Przeglądu Gospodarczego”, organu Centralnego Związku Polskiego Przemysłu, Górnictwa, Han-

ekonomiczne i polityczne. Kołodziejski związany był z lewicą społeczną, a Fryde i Tennenbaum – z organizacjami przemysłowców¹³.

Za znawcę zagadnień kartelowych uważany był Aleksander Ivánka¹⁴. Uważał on, że przyczyną kartelizacji w Polsce jest ochrona celna rynku wewnętrznego oraz brak, a tym samym wysoka cena kapitału obrotowego. Przy ocenie kartelizacji wysuwał dwa zagadnienia: postępu technicznego i stosunku kartelizacji do rolnictwa. Twierdził, że na ogół kartele są czynnikiem nie sprzyjającym postępowi technicznemu. Wskazywał na podwójne niebezpieczeństwo, jakie kartelizacja stanowiła dla rolnictwa: z jednej strony kartele skupiające przemysły dostarczające wyrobów dla rolników (np. nawozów sztucznych) podnosiły cenę sprzedaży, z drugiej kartele skupu produktów rolnych lub przetwarzających surowce rolne maksymalnie obniżały cenę ich skupu. Uważał, że są i kartele pożyteczne dla gospodarki (do takich zaliczał kartele w przemyśle ciężkim czy zaangażowane w eksporcie), ale i wiele takich, które korzystając ze swojej monopolistycznej pozycji osiągały zyski głównie poprzez podnoszenie cen. Według niego w Polsce wiele czynników utrudniało procesy kartelizacyjne. Zaliczał do nich: dużą liczbę drobnych przedsiębiorstw, zbyt duże różnice techniczne między nimi, wzajemną nieufność i wyłamywanie się z zawartych umów. Generalnie uważał, że kartelizacja jako stwarzająca porozumienie między istniejącymi indywidualnymi przedsiębiorstwami, jest zaprzeczeniem wolnej konkurencji, przerwaniem jej działania bez doprowadzenia do ostatecznego celu, jakim miało być wchłonięcie mniejszych przedsiębiorstw przez większe. Był przekonany, że: „Nowoczesny ustrój gospodarczy siłą rzeczy powołuje państwo do spełniania roli regulatora życia ekonomicznego. Wobec istniejącej kartelizacji państwo musi podjąć się utrzymania równowagi sił gospodarczych dla zachowania harmonii. Musi więc być sprecyzowane stanowisko państwa wobec karteli, muszą być określone cele polityki w stosunku do karteli oraz środki do jej urzeczywistnienia. W obecnym ustroju gospodarczym stosunek państwa do ruchu kartelizacyjnego jako całości może być tylko pozytywny. Przemawia za tym

dlu i Finansów („Lewiatana”). Pracował także jako doradca ekonomiczny „Lewiatana” (1928–31). Bardzo ważną dziedziną jego działalności była praca naukowa i dydaktyczna, prowadzona od 1920 roku w Wyższej Szkole Handlowej (od 1933 – Szkole Głównej Handlowej). W latach 30-tych skoncentrował się głównie na pracy naukowej. Początkowo był zwolennikiem liberalizmu w gospodarce, po wielkim kryzysie gospodarczym 1930–35 stał się rzecznikiem nakręcania koniunktury przez państwo. Uważał za konieczny pewien zakres wolnej gry sił rynkowych: biogram Henryka Tennenbauma w: H. Tennenbaum, *Zarys polityki gospodarczej*, Londyn 1947, ss. 5–11.

¹³ A. Ivánka, *Wspomnienia...*, s. 149.

¹⁴ Swoje poglądy przedstawiał w publikacjach poświęconych sprawom gospodarczym. Najbardziej reprezentatywne były: *Zadania polityki gospodarczej państwa wobec karteli i trustów* (w: *Zagadnienia gospodarcze...*; Rząd a rolnictwo (w: *„Gazeta Rolnicza”* 1928, nr 44–45; *Pamiętnik I Zjazdu Ekonomistów Polskich odbytego w Poznaniu w dniach 24–26 V 1929*, Warszawa 1930 (tekst wygłoszonego przez Ivánkę przemówienia); *Zagadnienie kartelizacji w Polsce*, Warszawa 1931; *Pięć lat na froncie...*, t. I.

również i ten wzgląd, że państwu łatwiej jest prowadzić politykę gospodarczą przy centralizacji przedsiębiorstw aniżeli przy decentralizacji (...) państwo może i powinno popierać (...) związki, których istnienie nie przynosi niekorzyści dla gospodarstwa społecznego i nie zagraża dobru publicznemu. Jest to dziś naczelnym kryterium w ocenie karteli, a spełnienie powyższej zasady musi być głównym celem polityki gospodarczej państwa w stosunku do karteli”¹⁵. Według niego kartel był taką formą porozumienia między przedsiębiorcami, która poprzez stabilizację warunków produkcji czyniła standardowym producentem tego, który produkował najdrożej. W wyniku badań prowadzonych nad problematyką karteli Ivánka opowiedział się za ustawą kartelową, która pozwalałaby na: ujawnianie struktury karteli i ich kontrolę, karanie za nadużycie przewagi gospodarczej, głównie za nieuzasadnioną podwyżkę cen, likwidację karteli w przypadku drastycznych nadużyć lub, jeśli lepsze okaże się w danym przypadku, rozproszenie produkcji¹⁶.

Z kolei inny członek komisji Starzyńskiego, Henryk Tennenbaum (związany z wielkim przemysłem) uważał, że „(...) rząd przystępuje do opracowania prawa o kartelach li tylko pod kątem widzenia policyjnego, dla ochrony konsumenta. Taka predyspozycja może doprowadzić do wstrzymania znajdującego się w pierwocinach ruchu kartelowego”¹⁷. Wypowiedź Tennenbauma wskazuje na to, że już w 1926 roku pojawiały się ze strony rządu sygnały zapowiadające kompleksowe opracowanie prawa kartelowego. Związane to było zapewne z rozpoczętym przez rząd procesem przymusowej kartelizacji niektórych działów przemysłu. Tennenbaum był przeciwnikiem przymusowej kartelizacji, nazywał ją działaniem na wzór faszystowski. Dowodził, że jest rzeczą niedopuszczalną, aby stosunek rządu do poszczególnych zrzeszeń zależał od interesów konkretnych przedsiębiorstw, które wchodziły w skład takiego porozumienia¹⁸. Według niego nieporozumieniem była kontrola karteli przez państwo w celu ograniczenia ich wszechwładzy, ponieważ „(...) kompleks syndykatów nie ma wcale centralnego ośrodka dyspozycji, przeciwnie, istnieje szereg ośrodków dyspozycji o ograniczonym zakresie władzy”¹⁹. Porozumienia monopolistyczne nie likwidują, jak twierdził Tennenbaum, walki konkurencyjnej, tylko wtłaczają ją w pewne ramy, w których trwa ona dalej. Walka pomiędzy poszczególnymi przedsiębiorstwami przekształca się w walkę w łonie zrzeszeń monopolistycznych. Kartele nie dążą do zmonopolizowania rynku, ale przeciwnie, reglamentują i opóźniają ten proces²⁰. Kartele nazywał Tennenbaum „nowoczesną formą organizacyjną o znaczeniu między-

¹⁵ A. Ivánka, *Zadania polityki gospodarczej...*, s. 124.

¹⁶ Ibidem, s. 121.

¹⁷ H. T., *Przegląd sytuacji*, (w:) „Przegląd Gospodarczy” 1926, z. 23, s. 1130.

¹⁸ Dotyczyło to uprzywilejowanego udziału przedsiębiorstw państwowych w kartelach: H. Tennenbaum, *Ośrodki dyspozycji gospodarczej w Polsce*, Warszawa 1929, s. 132.

¹⁹ Ibidem, s. 42.

²⁰ H. T., *Syndykaty*, (w:) „Przegląd Gospodarczy” 1926, z. 17, ss. 825–827.

narodowym”²¹. Uważał jednocześnie, że proces koncentracji jest zjawiskiem przejściowym. Kapitalizm monopolistyczny nazywał feudalizmem wielkoprzemysłowym, który musi przeminąć pozostawiając po sobie wyższy stopień racjonalizacji i planowości w działaniu.

Komisja zbierała się w gabinecie Starzyńskiego w Ministerstwie Skarbu. Odbyła szereg posiedzeń, w trakcie których dyskutowano o roli karteli w życiu gospodarczym, stosunku państwa do nich, przesłankach przyszłej ustawy i wreszcie o tekście samego projektu. Na redakcję projektu największy wpływ wywarł Tennenbaum. Projekt ukończono w 1928 roku i podano do publicznej wiadomości: „(...) postępująca wszędzie na świecie i w Polsce koncentracja w przemyśle i handlu oraz organizacje kartelowe i inne zrzeszenia wymagają ujęcia ich w ramy prawne w postaci prawa kartelowego, którego pierwsze projekty są już gotowe”²². Jako jego główne cechy podkreślano: szeroki zakres przedmiotowy, jawność działania karteli jako warunek legalności, wprowadzenie rejestru kartelowego i obowiązku rejestracji karteli, prawo państwa do rozwiązywania karteli w przypadkach zagrażania przez nie dobru publicznemu, prawo rządu i uczestników karteli do występowania z wnioskiem o ich rozwiązanie i powołanie sądu kartelowego²³.

Przygotowany projekt składał się z 20 artykułów i uzasadnienia²⁴. Projektodawcy przewidywali wydanie go w postaci rozporządzenia prezydenta²⁵.

²¹ H. T., *Przegląd sytuacji...*, s. 1129.

²² S. Starzyński, *Rząd wobec zagadnień racjonalizacji i planowości życia gospodarczego Polski*, (w:) *Zagadnienia gospodarcze...*, s. 11.

²³ A. Ivánka, *Zagadnienie kartelizacji...*, s. 149.

²⁴ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia... 1928 roku o prawie dotyczącym nadużyć przewagi gospodarczej: AAN, KEM, t. 591 (m. 26560), kk. 6–20.

²⁵ Takim uprawnieniem obdarzyła prezydenta tzw. nowela sierpniowa z 1926 roku. Uprawnienie do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy (nazywanych popularnie dekretami) prezydent mógł realizować w okresie między kadencjami izb ustawodawczych w razie nagłej konieczności państwowej (z wyjątkami spraw enumeratywnie wyliczonych, do których zaliczono m. in. zmianę konstytucji, ordynacji wyborczej do parlamentu, zaciągnięcie pożyczki państwowej, nałożenie podatków, ustanowienia ceł i monopoli, przyjęcia gwarancji finansowej przez państwo i inne), lub w okresie kadencji na podstawie upoważnienia ustawowego (z wyjątkiem zmiany konstytucji). Rozporządzenia traciły moc obowiązującą, jeżeli nie zostały przedłożone Sejmowi na najbliższym posiedzeniu (ale w ciągu 14 dni) lub zostały przez Sejm uchylone. Wraz z uchwaleniem noweli sierpniowej Sejm i Senat udzieliły prezydentowi pełnomocnictw do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy w zakresie reorganizacji administracji, uporządkowania stanu prawnego w państwie, wymiaru sprawiedliwości, świadczeń społecznych i naprawy stanu gospodarczego państwa. Te pierwsze pełnomocnictwa zapoczątkowały proces ograniczania funkcji ustawodawczych parlamentu. Sprowadziły się one głównie do uchwalania budżetu. Prawo kontroli Sejmu nad aktami ustawodawczymi prezydenta zostało podważone przez odmowę rządu ogłoszenia w Dzienniku Ustaw uchwały Sejmu uchylającej tzw. dekrety prasowe z 10 maja 1927 roku (rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 10 maja 1927 roku o prawie prasowym – DzURP 1927, nr 45, poz. 398; rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 10 maja 1927 roku zmieniające niektóre postanowienia ustaw karnych o rozpowszechnianiu nieprawdziwych wiadomości i o zniewagach – DzURP 1927, nr 45, poz. 399). Rząd uważał, że do

W uzasadnieniu podkreślano pilną potrzebę ujęcia działalności karteli w ramy prawne, spowodowaną olbrzymim ich rozwojem w okresie powojennym. Według autorów, istnienie i rozwój karteli miało wielkie znaczenie dla gospodarstwa społecznego i mogło być dla niego brzemiennie w skutkach. Zauważano dwojakie postrzeganie karteli: jako czynnika postępu gospodarczego albo elementu destrukcyjny. Do cech dodatnich karteli zaliczono: stabilizację warunków gospodarczych (przystosowując produkcję do zapotrzebowania, łagodzący groźbę kryzysu nadprodukcji, przez połączenie się przedsiębiorstw, usuwały walkę konkurencyjną, która nierzadko przybierając ostre formy doprowadzała do ruiny współzawodniczące przedsiębiorstwa i tym samym powodowała wzrost bezrobocia) i racjonalizację produkcji (monopol jednocząc poszczególne przedsiębiorstwa dążył zazwyczaj do obniżenia kosztów własnych poprzez: założenie wspólnego biura zakupu surowca, stwarzając możliwość lepszego wykorzystania koniunktury cen, specjalizację techniczną poszczególnych fabryk czy wreszcie zamykając przedsiębiorstwa technicznie zacofane). Cechy ujemne natomiast to: w stosunku do gospodarstwa społecznego – nadmiernie wysokie ceny dyktowane przez monopole, w stosunku do przedsiębiorstw współpracujących w monopolu – dyktowanie dostawcom czy odbiorcom takich warunków, które całkowicie je od kartelu uzależniały (wyłamanie się z tego układu było właściwie niemożliwe, ponieważ w takiej sytuacji kartel bojkotując przedsiębiorstwo doprowadzał je najczęściej do ruiny)²⁶. Dostrzegano także niebezpieczeństwo wynikające z udziału w kartelach kapitału międzynarodowego, który uzależnić mógł od siebie suwerenne politycznie państwa. Zdaniem autorów projektu, rola odgrywana w państwie przez kartele (pozytywna czy negatywna) zależała w dużej mierze od istnienia lub braku odpowiedniego prawa kartelowego.

Tytuł projektu – „o prawie dotyczącym nadużyć przewagi gospodarczej” – nawiązywał wprost do tytułu niemieckiego rozporządzenia kartelowego („Rozporządzenie przeciwko nadużywaniu przewagi gospodarczej”), wydane go 2 listopada 1923 r.²⁷. Jego brzmienie sugerowało raczej tendencje anty-

uchylecia rozporządzeń prezydenta niezbędna jest forma ustawy, a więc powinien w tym procesie uczestniczyć także Senat: ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 roku zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 roku – DzURP 1926, nr 78, poz. 442; ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 roku o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy – DzURP 1926, nr 78, poz. 443; Historia sejmu polskiego, t. II, cz. II-II Rzeczpospolita, Warszawa 1989, ss. 118–120. W takich okolicznościach propozycja wydania prawa kartelowego w postaci rozporządzenia prezydenta sugerować może, że projektodawcy chcieli uniknąć ewentualnej dyskusji w Sejmie nad projektem, która mogła storpedować całe przedsięwzięcie.

²⁶ Rozporządzenie..., k. 16.

²⁷ Rozporządzenie z dnia 2 listopada 1923 roku przeciwko nadużywaniu przewag gospodarczych, tekst polski w: J. Braun, *Ustawa kartelowa z rozporządzeniami wykonawczymi. Tekst z komentarzem poprzedzony wstępem historyczno-porównawczym*, Warszawa 1933, ss. 141–146. W duchu potrzeby istnienia kontroli państwa nad kartelami, ustanowionej w rozporządzeniu nie-

kartelowe projektu. W uzasadnieniu autorzy zastrzegali jednak, że nie chcieli zajmować stanowiska: ani prohibicyjnego (doświadczenie Stanów Zjednoczonych wskazywało, że represyjność prawa kartelowego nie daje pozytywnych rezultatów, a powoduje liczne skutki ujemne w postaci nagminnego obchodzenia przepisów prawnych), ani liberalnego (który tolerowałby istnienie wszelkich karteli, bez względu na ich działalność).

W myśl projektu nadzorowi państwa podlegać miały wszelkie porozumienia przedsiębiorców (bez względu na rodzaj i formę prawną), mające na celu normowanie produkcji, zbytu, cen oraz warunków sprzedaży i zakupu. Przesłanką, która również decydowała o objęciu danego monopolu przepisami rozporządzenia było wykorzystywanie przez niego swojej przewagi ekonomicznej i zagrażanie gospodarce społecznej lub dobru publicznemu. Porozumienia między przedsiębiorstwami powinny być sporządzane na piśmie, pod rygorem nieważności.

Projekt przewidywał utworzenie przy ministrze przemysłu i handlu Państwowego Urzędu Kartelowego (PUK), którego obowiązkiem było wykonywanie nadzoru nad kartelami. Dyrektora PUK mianować miał prezydent, na wniosek ministra przemysłu i handlu w porozumieniu z ministrem skarbu (ci dwaj ministrowie decydowali też o statucie PUK). Celem nadzoru służyć miał, prowadzony przez PUK, rejestr kartelowy. Ujawnianie w nim najważniejszych danych, dotyczących porozumienia, zabezpieczało interesy uczestników tego porozumienia i osób trzecich. W ten sposób realizowana była zasada gwarancji należytego informowania o regułach i warunkach porozumienia oraz o jego działalności. Projekt wprowadzał 7-dniowy termin prekluzyjny na dokonanie wpisu o powstaniu, zmianach i ustaniu porozumienia. Niedokonanie wpisu w tym terminie powodowało nieważność umowy kartelowej. Na straży przestrzegania obowiązku rejestracji stała, przewidziana za zaniebdanie, kara grzywny. PUK, w myśl art. 10, miał prawo: nakazać uczestnikom porozumienia lub jego organom złożenie wszelkich dokumentów, dotyczących działalności kartelu, wzywać różne osoby w celu składania wyjaśnień, nakazać zgłoszenie do rejestru kartelowego, rozstrzygać o objęciu przepisami rozporządzenia działalności osób, zrzeszeń, związków, spółek itp., wszczynać ściganie przekroczeń przepisów, żądać od władz państwowych i samorządowych wszelkich materiałów i informacji w sprawach z zakresu własnych kompetencji i wypowiadać się w przedmiocie obniżenia lub uchylecia stawek celnych dla poszczególnych towarów wtedy, gdy z powodu szkodliwej działalności porozumienia lub wykorzystania przez przedsiębiorstwa przewagi gospodarczej, zostało zagrożone dobro publiczne. Ostatnie prawo realizować się miało w postaci wniosków składanych przez PUK ministrowi przemysłu i handlu.

mieckim, obradował w 1928 roku w Salzburgu Kongres Prawników, który w przyjętych uchwałach stwierdzał m. in., że obowiązkiem państwa jest nadzorowanie działalności karteli w celu ochrony interesów gospodarstwa społecznego i dobra publicznego: ibidem, ss. 148–149.

Artykuł 9 projektu rozporządzenia przewidywał powołanie przez ministra przemysłu i handlu (w porozumieniu z ministrem skarbu) 12-osobowej Rady Kartelowej. Koncepcja ta, według projektodawców, była „rękojmią, iż nadzór nad kartelami nie będzie wykonywany w sposób formalistyczny”²⁸. Rada powołana była do udzielania opinii i formowania wniosków w sprawach, wchodzących w zakres działalności PUK. Przewidziano wejście do niej po dwóch członków spośród przedstawicieli: przemysłu i górnictwa, handlu, spóżywców oraz pracowników (wskazanych przez izby przemysłowo-handlowe i odpowiednie organizacje zawodowe), jednego członka spośród przedstawicieli instytucji finansowych i trzech członków spośród teoretycznych i praktycznych znawców życia gospodarczego. Przedstawiciele sfer gospodarczych i pracowniczych oraz znawcy życia gospodarczego gwarantowali władzom nadzorującym „jak najbardziej głębokie i wszechstronne ujęcie zagadnień kartelowych”²⁹. Artykuł 12 zapowiadał powołanie do życia, przy ministrze przemysłu i handlu, Sądu Kartelowego. Orzekać on miał w 5-osobowym składzie: przewodniczący, dwóch sędziów i dwóch asesorów. Trzech pierwszych delegował Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, a asesorów (jako sędziów kartelowych) mianował minister przemysłu i handlu w porozumieniu z odpowiednimi ministrami (skarbu i sprawiedliwości). Asesorami miały być osoby odznaczające się teoretyczną i praktyczną znajomością życia gospodarczego³⁰. Na wniosek PUK Sąd Kartelowy był władny: – uznać porozumienia kartelowe za nieważne, w całości lub części, – uznać, że każdy uczestnik porozumienia lub kontrahent umowy może w każdej chwili odstąpić od porozumienia lub wypowiedzieć umowę. W przypadku orzeczenia nieważności porozumienia PUK nakazywał uczynienie odpowiedniej wzmianki w rejestrze kartelowym. Orzeczenie o nieważności i rozwiązaniu porozumienia kartelowego, funkcjonującego w postaci spółki akcyjnej lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, oznaczało dla władz spółki obowiązek zwołania w ciągu 14 dni od daty orzeczenia Sądu, walnego zgromadzenia akcjonariuszy lub udziałowców w celu powzięcia uchwały o likwidacji spółki. W razie niedopełnienia tego obowiązku nakazywał likwidację i mianował likwidatorów zwykły sąd. Jeżeli porozumienie kartelowe przestało zagrażać gospodarstwu społecznemu lub dobru publicznemu Sąd Kartelowy mógł, na wniosek PUK, uchylić swoje wcześniejsze orzeczenie dotyczące tego porozumienia. Przez zagrożenie gospodarstwa społecznego lub dobra publicznego projektodawca rozumiał sytuację w której „(...) w sposób gospodarczo nieuzasadniony produkcja lub zbyt towarów albo swoboda wymiany dóbr zostają ograniczone, ceny pod-

²⁸ Ibidem, k. 19.

²⁹ Ibidem.

³⁰ Likwidacja porozumienia kartelowego zawartego w postaci spółki akcyjnej lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością miała się odbywać według zasad przyjętych w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 grudnia 1924 roku o warunkach wykonywania czynności bankowych i nadzorze nad tymi czynnościami – DURP 1924, nr 114, poz. 1018.

wyższe lub utrzymywane na wysokim poziomie”³¹. Każdy uczestnik porozumienia kartelowego mógł, bez względu na warunki zawartej umowy, wypowiedzieć ją przed upływem czasu na który została zwarta, jeżeli zachodziła ważna przyczyna. Za tę ostatnią projektodawca uważał okoliczność, w której „swoboda działania wypowiedzającego umowę w dziedzinie produkcji, zbycia, zakupu i kształtowania cen zostaje ograniczona przez czyny sprzeczne z obowiązującymi przepisami albo dobrymi obyczajami”³². W razie sporu, o dopuszczalności takiego wypowiedzenia rozstrzygał Sąd Kartelowy, na wniosek zainteresowanej strony.

System kar przewidziany przez projekt obejmował karę grzywny, aresztu, a nawet pozbawienia wolności. W artykule 11 przewidywano następujące sytuacje, w których PUK mógł zastosować jedną z kar:

a) złożenie Dyrektorowi PUK lub osobie przez niego delegowanej świadomie nieprawdziwego zeznania, przedstawienie świadomie fałszywych dowodów lub danych, które mają być zarejestrowane, utrudnianie funkcji świadka lub rzeczoznawcy – o ile czyn ten nie podlegał karze surowszej w myśl innych ustaw, projekt zakładał karę aresztu do 6 miesięcy i karę grzywny do 200 tys. zł (istniała możliwość nałożenia jednej z kar albo obydwu)³³.

b) niedopuszczenie osoby delegowanej przez Dyrektora PUK do przeglądania ksiąg i dokumentów oraz sporządzania z nich odpisów i wyciągów – o ile czyn ten nie podlegał karze surowszej w myśl innych ustaw – kara aresztu do 6 tygodni i kara grzywny do 100 tys. zł (łącznie lub jedna z nich).

Przepisy zaprojektowanego rozporządzenia nie dotyczyły porozumień kartelowych utworzonych na mocy ustaw i rozporządzeń, czyli tzw. karteli przymusowych.

Założenia projektu generalnie wzorowane były na rozporządzeniu niemieckim. Polską nowością miała stać się Rada Kartelowa, jako kolegialny i fachowy czynnik współpracujący z Państwowym Urzędem Kartelowym. Kontrola nad kartelami znajdowała się w gestii PUK. On prowadził rejestr kartelowy i decydował o skierowaniu konkretnej sprawy do Sądu Kartelowego. Nie mniejszą rolę odgrywać miał minister przemysłu i handlu, przy którym usytuowany był Sąd Kartelowy. Rozdzielenie wynikających z nadzoru kompetencji między władzę wykonawczą (minister przemysłu i handlu, PUK) i sądowniczą (Sąd Kartelowy) nadawało projektowi cechę obiektywizmu w przyszłym traktowaniu porozumień kartelowych. Z drugiej strony mogła budzić obawy duża rola ministra przemysłu i handlu, przy którym funkcjonowały wszystkie, proponowane przez projekt, instytucje prawa kartelowego.

³¹ Definicja ta zawarta jest w art. 14 projektu: *ibidem*, k. 12.

³² art. 16 projektu: *ibidem*, k. 13.

³³ Na terenie obowiązywania niemieckiego kodeksu karnego z 1871 r. (ziemie byłego zaboru pruskiego) zamiast kary aresztu orzekano karę pozbawienia wolności.

Obawy te dotyczyć mogły ewentualnego zbyt dużego wpływu ministra na funkcjonowanie z pozoru autonomicznych instytucji i realizowanie tą drogą polityki rządu wobec monopoli. Przede wszystkim chodziło o usytuowanie Sądu Kartelowego, który jako organ niezawisły powinien znaleźć dla siebie oddzielne miejsce. Ogólnie jednak projekt rozporządzenia nie odbiegał od istniejących już w Europie prawodawstw kartelowych, a nawet przewyższał je nowatorstwem rozwiązań.

15 lutego 1928 r. minister skarbu, Gabriel Czechowicz, przesłał gotowy projekt premierowi Kazimierzowi Bartłowi³⁴. W piśmie do premiera minister podkreślał poufność narad nad projektem, a także uzasadniał potrzebę uchwalenia prawa kartelowego. Miało ono pomóc rządowi w prowadzeniu polityki cen i utrzymaniu wpływu na poziom cen artykułów przemysłowych w Polsce: „Panowanie nad problemem cen nie jest na dalszą metę do pomyślenia bez uposażenia rządu w prawo kontroli i oddziaływania na politykę cen, prowadzoną przez kartele. Wydanie prawa kartelowego miałoby niezawodnie duże znaczenie z punktu widzenia stosunków wewnętrznych, politycznych i społecznych”³⁵. Uchwalenie tego prawa w postaci rozporządzenia prezydenta, a nie ustawy, minister uzasadniał względami „merytorycznymi i taktycznymi”. W przypadku poddania ustawy normalnej procedurze legislacyjnej, charakterystycznej dla tego rodzaju aktu prawnego, obawiano się stordedowania inicjatywy na etapie sejmowo-senackim przez koła przychylne wielkiemu przemysłowi³⁶. Premier zdecydował o zasięgnięciu opinii ministra przemysłu i handlu, podkreślając jednocześnie swoje przekonanie o potrzebie „ujęcia w normy prawne działalności zrzeszeń gospodarczych, które mogą wykorzystywać swą przewagę gospodarczą na szkodę całości terenów gospodarczych kraju”³⁷. W odpowiedzi, minister przemysłu i handlu, Eugeniusz Kwiatkowski³⁸ zakomunikował premierowi, że doceniając potrzebę wydania prawa do-

³⁴ Pismo ministra skarbu do premiera z 15 lutego 1928 roku: AAN, KEM, t. 591 (m. 26560), k. 5.

³⁵ Ibidem.

³⁶ Patrz: przypis 25.

³⁷ Poufne pismo K. Bartla do ministra przemysłu i handlu z dnia 23 lutego 1928 roku w sprawie nadużyć przewagi gospodarczej: AAN, KEM, t. 591 (m. 26560), kk. 2–3.

³⁸ Eugeniusz Kwiatkowski (1888–1974), był ministrem przemysłu i handlu od czerwca 1926 roku do sierpnia 1930 roku. Na to stanowisko został zaproponowany przez Ignacego Mościckiego, którego był bliskim współpracownikiem jako chemik z wykształcenia i dyrektor do spraw technicznych Państwowej Fabryki Związków Azotowych. Po objęciu stanowiska ministra zapowiadał, że rząd będzie działał ściśle w ramach obowiązujących przepisów prawnych i będzie występował przeciwko nadmiernej ingerencji państwa w życie gospodarcze oraz dążył do udzielania pomocy najpierw rolnictwu, a dopiero w dalszej kolejności przemysłowi. Deklaracje te miały uspokoić sfery gospodarcze po przewrocie majowym, obawiające się eksperymentów w gospodarce i wzrostu etatyzmu. Stopniowo odchodził jednak od koncepcji prymatu rolnictwa nad przemysłem i stawał się coraz bardziej rzecznikiem uprzemysłowienia kraju. Podkreślał, że rolnictwo nie może się rozwijać bez rozwoju przemysłu. Taką koncepcję realizował jako minister. Największe osiągnięcia zanotował w polityce morskiej. Szczególny nacisk położył na rozbudowę

tyczącego nadużyć przewagi gospodarczej wydał już wcześniej polecenie opracowania projektu ustawy kartelowej. Zaznaczył przy tym, że projekt ten jest już na ukończeniu³⁹. Jednak tempo prac nad projektem nie było szybkie. Dopiero bowiem rok później Kwiatkowski wystąpił z oficjalnym wnioskiem dyskusyjnym na posiedzenie Komitetu Ekonomicznego Ministrów (KEM), w którym zapytywał o decyzję KEM w sprawie celowości wydania ustawy o nadzorze państwowym nad kartelami. Jako materiał do dyskusji przedstawił zasady przyszłej polskiej ustawy kartelowej oraz oparty na nich projekt ustawy wraz z uzasadnieniem⁴⁰. Wszystkie przygotowane przez niego materiały opracowane zostały, jak sam zaznaczał, „w ujęciu Ministerstwa Przemysłu i Handlu”. Oznaczało to, że przedstawiony projekt traktowany był przez Kwiatkowskiego jako autorski. Lektura zasad, jakim powinna odpowiadać polska ustawa kartelowa wskazuje na to, że powstał on po przeanalizowaniu wcześniejszego projektu Ministerstwa Skarbu.

Zasad tych było 16 i dotyczyły one następujących kwestii:

1. Postanowieniami umowy kartelowej objęte miały być: związki przedsiębiorców tych samych lub pokrewnych działów górnictwa, przemysłu i handlu oraz umowy i porozumienia, które miały na celu zobowiązanie się do: prowadzenia produkcji i zbytu w pewien określony sposób, stosowania ustalonych warunków sprzedaży i ustalonego poziomu cen. Związki, umowy i porozumienia podlegały prawu kartelowemu wtedy, gdy ich celem było uzyskanie kontroli nad danym działem produkcji lub wpływanie na kształtowanie cen i warunków zbytu. Charakterystyczne jest połączenie związków i porozumień przedsiębiorców z umowami, czyli aktami prawnymi, na podstawie których związki i porozumienia najczęściej powstawały. Wydaje się, że intencją projektodawcy było, aby przyszłej ustawie podlegały zarówno osoba prawna (powstała w wyniku porozumienia przedsiębiorców), jak i akt prawny, który ją tworzył.

portu i miasta Gdyni. Służyło to zwiększeniu polskiego eksportu, głównie węgla. Podobny cel miało powołanie w 1926 roku przedsiębiorstwa państwowego „Żegluga Morska”, które dysponowało pięcioma statkami handlowymi. Pod jego wpływem Bank Gospodarstwa Krajowego opracował program wsparcia kredytowego rozbudowy polskiej floty handlowej. Z jego poparciem rozwijał działalność Główny Urząd Statystyczny, powołano Komisję Ankietową, Instytut Badań Koniunktur Gospodarczych i Cen oraz Instytut Eksportowy. W 1930 roku, w momencie odczuwanego już w Polsce kryzysu ekonomicznego, zaczęto krytykować jego politykę gospodarczą. Uważano, że zbyt mocno rozkręcił inwestycje, co doprowadziło do kosztownego importu i ujemnego bilansu handlowego. Niechęć Piłsudskiego, spowodowana m. in. kontaktami z opozycją antysanacyjną, doprowadziła w grudniu 1930 roku do dymisji: M. M. Drozdowski, *Eugeniusz Kwiatkowski*, Wrocław 2001; M. Baumgart, H. Walczak, A. Wątor (red.), *Ministrowie Polski Niepodległej 1918–1945*, Szczecin 2001, ss. 214–216; L. Guzicki, S. Żurawicki, *Polscy ekonomiści XIX i XX wieku*, Warszawa 1984, ss. 169–179.

³⁹ Poufne pismo ministra przemysłu i handlu do Premiera z dnia 28 lutego 1928 roku: AAN, KEM, t. 591 (m. 26560), k. 5.

⁴⁰ Pismo ministra przemysłu i handlu do Prezesa KEM z 9 lutego 1929 roku wraz z wnioskiem dyskusyjnym na posiedzenie KEM w sprawie wydania ustawy o nadzorze państwowym nad kartelami: AAN, KEM, t. 591 (m. 26560), kk. 23–24.

2. Pod rygorem nieważności, wszystkie związki, umowy i porozumienia miały być zawierane w formie pisemnej. Sporządzanie aktu notarialnego nie było konieczne.

3. Ustawa kartelowa powinna zawierać ogólny przepis o zakazie nieuzasadnionego ustalania lub podwyższania cen przez kartele. W razie niestosowania się do tego przepisu następowałyby konsekwencje karne.

4. Bezwzględny obowiązkiem każdego kartelu było zgłoszenie faktu zawarcia związku, umowy i porozumienia kartelowego do rejestru kartelowego.

5. Projektodawca występował przeciwko tworzeniu osobnego urzędu kartelowego (np. PUK, jak proponowała wcześniej komisja Starzyńskiego). W jego miejsce przewidywano ustanowienie osobnego organu ministra przemysłu i handlu, Komisarza Kartelowego, do którego miało należeć wykonywanie nadzoru nad kartelami.

6. Zanegowano również pomysł stworzenia przy Komisarzu Kartelowym Rady Kartelowej (której istnienie przy PUK przewidywał poprzedni projekt).

7. Prowadzenie rejestru kartelowego miało być obowiązkiem Komisarza Kartelowego.

8., 9., 10. Komisarz Kartelowy miał zostać wyposażony w prawo: żądania przedkładania sobie wszelkich umów, uchwał i aktów oraz wglądu w akta związków kartelowych (nie dotyczyło to prawo możliwości wglądu do ksiąg i akt przedsiębiorstw należących do karteli), wzywania i zmuszania przez kary porządkowe niezarejestrowane kartele do zgłoszenia ich do rejestru, badania podstaw kalkulacji cen, ustalanych przez kartele (z prawem korzystania z materiałów właściwych władz i instytucji państwowych).

11., 12., 13. W wyniku porozumienia Ministerstwa Sprawiedliwości z Ministerstwem Przemysłu i Handlu powołany miał być Sąd Kartelowy, który orzekał na wniosek Komisarza Kartelowego. Do niego należało ewentualne wymierzenie kary pieniężnej, a nawet orzeczenie rozwiązania umowy kartelowej. Komisarz nie miał prawa stosowania żadnych środków represyjnych.

14. Do przewidzianych ustawą środków represyjnych zaliczono:

a) uznanie, że następstwa ograniczenia swobody gospodarczej uczestników karteli były szkodliwe dla ogółu i zezwolenie każdemu uczestnikowi na wystąpienie z tego powodu z kartelu,

b) uznanie, że ceny kartelowe były zbyt wysokie i nakaz ich obniżenia,

c) zakaz wykonywania poszczególnych uchwał (lub umów dodatkowych) kartelu,

d) uznanie, że kartel działał niezgodnie z prawem lub w sposób szkodliwy dla ogółu realizował interesy gospodarcze związków kartelowych lub przedsiębiorstw zagranicznych (miało to skutkować rozwiązaniem kartelu i wykreśleniem z rejestru).

15. Przedsiębiorstwa krajowe należące do kartelu zagranicznego powinny być wpisane do polskiego rejestru kartelowego.

16. Kartele wpisane do rejestru kartelowego nie podlegały ściganiu na podstawie przepisów o lichwie⁴¹.

Opracowane zasady w dużej mierze opierały się na postanowieniach poprzedniego projektu. Oprócz innej formy prawnej (ustawa a nie rozporządzenie prezydenta), ogólną różnicę widać jednak już w samym tytule nowego projektu – „ustawa o nadzorze państwowym nad kartelami”. Projektodawca chciał w ten sposób zaakcentować konieczność, stanowczość i nieuchronność kontroli państwa nad wszystkimi kartelami. Tytuł poprzedniego projektu – „rozporządzenie prezydenta o prawie dotyczącym nadużyć przewagi gospodarczej”, wskazywał bardziej na zainteresowanie się państwa tymi kartelami, które wykorzystują swoją pozycję na rynku. Uzasadnienie nowego projektu było o wiele krótsze, tak jakby projektodawca uważał za rzecz oczywistą, że „ustawowy nadzór nad związkami kartelowymi ze stanowiska całości gospodarstwa narodowego i publicznego interesu tak produkcji, jak i konsumpcji oraz potęgowania eksportu zagranicę towarów polskich jest bezwzględnie konieczny i w zupełności dojrzały”⁴². Aby jednak odnieść się do stanowiska przeciwników wprowadzania w Polsce prawa kartelowego i ingerencji państwa w gospodarkę, projektodawca podkreślał, że „(...) załączony projekt opiera się na ostrożnej formie ingerencji władzy państwowej w dziedzinie działalności powstałych u nas karteli. Głównym zamierzeniem projektowanej ustawy jest umożliwienie nadzoru przede wszystkim przez wprowadzenie rejestracji kartelu, dokonywanego przez Komisarza Kartelowego, ustanowionego przy ministrze przemysłu i handlu, oraz powołanie samoistnego Sądu Kartelowego dla rozstrzygania spraw, mogących wynikać w skutku działania istniejących umów przedsiębiorców”⁴³.

Proponowany przez Ministerstwo Przemysłu i Handlu projekt ustawy był dłuższy od poprzedniego o 3 artykuły, składał się więc z 23 artykułów. Podzielony został na 3 części: Przepisy Ogólne, Komisarz Kartelowy i Sąd Kartelowy. Przepisy ogólne określały zakres przedmiotowy ustawy. Przepisom ustawy podlegać miały wszelkie umowy, uchwały i wynikające z tych umów postanowienia, zawierane przez przedsiębiorców tych samych lub pokrewnych działów górnictwa, przemysłu i handlu, mające na celu drogą wzajemnych zobowiązań lub kontroli, ograniczenie produkcji, regulowanie zbytu, cen i stosowanie określonych warunków sprzedaży i zakupów. Definicja ta była bardziej przejrzysta i wyczerpująca niż definicja z poprzedniego projektu. Cechą jej było poddanie przepisom ustawy aktów prawnych tworzących kartele i określających kierunki ich działalności, a nie osób prawnych, które na podstawie tych aktów powstawały. Artykuł 2 wprowadzał,

⁴¹ Zasady przyszłej polskiej ustawy kartelowej: AAN, KEM, t. 591 (m. 26560), kk. 25–27.

⁴² Uzasadnienie do projektu ustawy o nadzorze państwowym nad kartelami: AAN, KEM, t. 591 (m. 26560), k. 35.

⁴³ Ibidem.

znany już z poprzedniego projektu, obowiązek sporządzania wszystkich aktów w formie pisemnej (pod rygorem ich nieważności) i zgłoszenia ich do rejestru kartelowego.

Druga część projektu ustawy (art. 3–9, a także niektóre art. części trzeciej) poświęcona została nowej instytucji, jaką stać się miał Komisarz Kartelowy. Usytuowany został przy ministrze przemysłu i handlu i przewidziano dla niego przede wszystkim dwa zadania: prowadzenie rejestru kartelowego (art. 3) i możliwość, w sytuacji stwierdzenia zagrożenia dobra publicznego następstwami umowy kartelowej, występowania z wnioskiem do Sądu Kartelowego (art. 15). Wniosek mógł dotyczyć dwóch kwestii: orzeczenia rozwiązania umowy lub unieważnienia uchwały lub postanowienia oraz uznania, że każdy uczestnik umowy może nie wykonać uchwały lub postanowienia, wypowiedzieć umowę lub wystąpić ze związku. Komisarz został wyposażony w prawo nakazywania uczestnikom umów i organom kartelu (albo osobom powołanym do występowania w ich imieniu) okazywania tekstów umów, uchwał i postanowień oraz wszelkich dokumentów, ksiąg handlowych, wyciągów i odpisów, a także wzywania do składania właściwych wyjaśnień (art. 8). Dokonując kalkulacji (przed złożeniem wniosku do Sądu Kartelowego) Komisarz miał prawo korzystać z materiałów odpowiednich władz i instytucji państwowych (art. 9). Oprócz tego uprawnieniami Komisarza było: wydawanie zgody na przeglądanie rejestru kartelowego i ogłaszanie wpisów do rejestru (art. 4) oraz nakazywanie dokonania zgłoszenia do rejestru (w przypadku zaniedbania, przewidzianego w art. 5, obowiązującego 14-dniowego terminu, liczonego od daty sporządzenia właściwego aktu) i wymierzanie kary pieniężnej za niedopełnienie tego obowiązku (art. 6).

Instytucja rejestru kartelowego, jeśli chodzi o główny jej sens, została zorganizowana podobnie jak w projekcie poprzednim. Wydłużono jednak czas na dokonanie zgłoszenia z 7 do 14 dni i inaczej określono wysokość kary pieniężnej za niewypełnienie tego obowiązku. Projekt Ministerstwa Skarbu ustalał wysokość kary w granicach od 100 zł do 1 mln zł. Nowy projekt przewidywał karę pieniężną w wysokości do 50 tys. zł. Inaczej też przewidziano możliwość odwołania się od decyzji Komisarza Kartelowego (poprzednio – PUK) o wymierzeniu kary pieniężnej. Według nowego projektu odwołanie, w terminie 14 dni (poprzednio – 7 dni), wносиło się do Sądu Kartelowego, według starego – można było żądać przekazania sprawy właściwemu Sądowi Okręgowemu. Oddalenie odwołania do Sądu Kartelowego i ponowne niezgłoszenie danych do rejestru w terminie wyznaczonym przez Sąd, upoważniało Sąd do wymierzenia kary pieniężnej w wysokości do 200 tys. zł i wyznaczenia ostatecznego terminu rejestracji. Niedotrzymanie tego terminu oznaczało nieważność aktu, który podlegał rejestracji.

Propozycja nowych przepisów dotyczących rejestru kartelowego czyniła je bardziej liberalnymi niż poprzednie. Ustawa nie zawierała zapisu o sank-

cji nieważności aktów (podlegających ustawie) w przypadku niedotrzymania terminu ich rejestracji. Dopiero niedotrzymanie terminu wyznaczonego przez Sąd Kartelowy powodowało taki skutek.

Część trzecia projektu dotyczyła funkcjonowania Sądu Kartelowego. Przepisy dotyczące tej instytucji zostały znacznie uproszczone, w porównaniu z poprzednim projektem. Powołując Sąd Kartelowy projektodawca nie określił jego prawnego umocowania, zapisując ogólnie – „Do rozstrzygnięcia spraw wynikających z niniejszej ustawy, utworzony zostaje Sąd Kartelowy z siedzibą w Warszawie” (art. 10). Poprzednie rozwiązanie sytuowało tę instytucję wprost przy Ministerstwie Przemysłu i Handlu. Można się tylko domyślać, czytając tekst projektu, że w tym przypadku miało być tak samo. Skład orzekający określono również na 5 osób – przewodniczący, dwóch sędziów i dwóch ławników (art. 11). Przewodniczącego i jednego z sędziów oraz jego zastępcę (instytucji zastępcy poprzedni projekt nie przewidywał) powoływał, spośród sędziów Sądu Najwyższego, Pierwszy Prezes SN. Natomiast drugiego sędziego i jego zastępcę delegował, spośród sędziów Najwyższego Trybunału Administracyjnego⁴⁴, Pierwszy Prezes NTA (art. 12). Mianowaniem 16 ławników (nowością było ustalenie stałej listy ławników, z której przewodniczący wybierał 2 osoby do składu, orzekającego w każdej sprawie oddzielnie) obarczono ministra sprawiedliwości, który miał w tej sprawie działać w porozumieniu z ministrem przemysłu i handlu i ministrem skarbu. Nowy projekt nazywał wszystkich członków Sądu Kartelowego sędziami kartelowymi. Sędziowie mieli swój urząd sprawować do odwołania, a ławnicy (rekrutowani spośród osób posiadających teoretyczną i praktyczną znajomości życia gospodarczego) – przez dwa lata, z możliwością ponownego mianowania.

Sąd Kartelowy orzekać miał na wniosek Komisarza Kartelowego. Kompetencje Sądu dotyczyły możliwości orzekania o: nieważności umów kartelowych, unieważnieniu uchwał lub postanowień, możliwości niewykonywania przez każdego uczestnika umowy, uchwały lub postanowienia, możliwości wypowiedzenia umowy lub wystąpienia ze związku, nałożeniu kary grzywny, wyznaczeniu dodatkowego terminu na dokonanie zgłoszenia do rejestru kartelowego.

Bardzo ważną kwestią było wyjaśnienie okoliczności, w których zachodzić miała przesłanka zagrożenia dobra publicznego, uprawniająca Komisarza Kartelowego do wystąpienia z wnioskiem do Sądu Kartelowego. Oko-

⁴⁴ Najwyższy Trybunał Administracyjny utworzony został ustawą z dnia 3 sierpnia 1922 roku. Jego zadaniem było orzekanie o legalności zarządzeń i orzeczeń, wchodzących w zakres administracji rządowej i samorządowej; ustawa z dnia 3 sierpnia 1922 roku o Najwyższym Trybunale Administracyjnym – DzURP 1922, nr 67, poz. 600, ze zmianami wprowadzonymi obwieszczeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 1926 roku w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o Najwyższym Trybunale Administracyjnym – DzURP 1926, nr 68, poz. 400.

liczności te określał art. 16. Wymieniono w nim sytuacje występowania zagrożenia dobra publicznego przez umowy, uchwały i postanowienia. Przesłanka zachodziła wtedy, gdy: a) produkcja, zbyt towarów lub wymiana dóbr zostały ograniczone w sposób gospodarczo nieusprawiedliwiony, b) ceny zostały podwyższone lub utrzymane na poziomie gospodarczo nieusprawiedliwionym, c) umowy, uchwały i postanowienia w stosunku do innych związków oraz poszczególnych przedsiębiorców, w sposób krzywdzący ich, realizowały gospodarcze interesy uczestników, nadużywając przewagi gospodarczej.

W dalszym jednak ciągu pozostały wątpliwości, które budzić mógł termin „gospodarczo nieusprawiedliwiony”. Poprzedni projekt również przewidywał przesłankę zagrożenia dobra publicznego, występującą w pierwszym i drugim przypadku nowego projektu i także nie zdefiniował pojęcia „gospodarczo nieusprawiedliwiony”.

Kary grzywny, do nakładania których był uprawniony Sąd Kartelowy odnosiły się do sytuacji: a) oddalenia odwołania (wniesionego od decyzji Komisarza Kartelowego) i niedokonania zgłoszenia do rejestru kartelowego w terminie wyznaczonym przez Sąd Kartelowy – kara grzywny do 200 tys. zł (art. 7), b) świadomego wykonywania: rozwiązanej umowy kartelowej (rozwiązanej z powodu zagrożania dobru publicznemu lub z powodu niezgłoszenia do rejestru kartelowego), uchylonej uchwały lub postanowienia – kara grzywny do 500 tys. zł, nakładana na wniosek Komisarza Kartelowego (art. 21).

Pozostałe, przewidziane przez projekt kary (z wyjątkiem wspomnianej już kary grzywny, wymierzanej przez Komisarza Kartelowego za niewykonanie obowiązku zgłoszenia do rejestru kartelowego) należały do kompetencji właściwego Sądu Okręgowego, który mógł je wymierzać, o ile zagrożone nimi czyny nie podlegały karom surowszym na podstawie obowiązujących ustaw karnych. Chodziło tutaj o dwie grupy czynów: a) świadomego złożenia nieprawdziwych zeznań lub przedstawienia fałszywych dowodów (danych) Komisarzowi Kartelowemu lub Sądowi Kartelowemu; utrudniania wykonywania czynności świadka lub rzeczoznawcy przed Sądem Kartelowym; stosowanie wobec świadka, rzeczoznawcy lub osoby powołanej do występowania w charakterze przedstawiciela kartelu lub uczestników umowy, represji z powodu złożonych zeznań – kara pozbawienia wolności do jednego roku, grzywna do 500 tys. zł lub obydwie kary łącznie (art. 18), b) niedopuszczenie osoby delegowanej przez Komisarza Kartelowego do przeglądania ksiąg i dokumentów oraz sporządzania z nich odpisów; niewykonywanie obowiązku okazywania i składania dokumentów i ksiąg – kara aresztu do sześciu tygodni, grzywna do 100 tys. zł lub obydwie kary łącznie (art. 19).

Przewidziane dla ustawy *vacatio legis* wynosić miało sześćdziesiąt dni, poprzedni projekt zakładał okres trzymiesięczny.

Projekt Ministerstwa Przemysłu i Handlu, co do zasad generalnych, nie odbiegał od założeń wcześniejszego projektu Ministerstwa Skarbu. Zauważyć

jednak należy, że poprzez rezygnację z powołania PUK i Rady Kartelowej na rzecz jednoosobowego urzędu Komisarza Kartelowego, z jednej strony niewątpliwie uproszczono administrację nadzorującą kartele, ale z drugiej strony ograniczono wpływ na nią czynnika społecznego i tym samym możliwość większej kontroli. Obydwa projekty wzorowały się na znanych już rozwiązaniach europejskich, przede wszystkim na rozporządzeniu niemieckim z 1923 roku.

W okresie pracy Ministerstwa Przemysłu i Handlu nad projektem ustawy sprawa nadzoru państwa nad kartelami była poruszana na posiedzeniach komisji budżetowej Sejmu. W posiedzeniach tych uczestniczył Kwiatkowski, jako minister przemysłu i handlu. Na posiedzeniu w dniu 19 grudnia 1928 r., posłowie opozycjni Adam Chądzyński⁴⁵ i Kazimierz Czapiński⁴⁶ w dyskusji nad działalnością ustawodawczą Ministerstwa Przemysłu i Handlu pytali o szczegóły pracy resortu nad „prawem o nadzorze państwowym nad kartelami”⁴⁷. Prowadzący tę część posiedzenia poseł Jan Zarański⁴⁸ nie udzielił odpowiedzi, tłumacząc się swoim nieprzygotowaniem do podjęcia tego tematu. Drugiego dnia posiedzenia przybył na nie Kwiatkowski. Pod jego adresem poseł Kazimierz Kaczanowski⁴⁹ skierował pytanie: „W końcu zapytujemy kiedy Rząd przedłoży ustawę o kartelach i w jakim kierunku ona pójdzie. Pan referent zastrzegł się, żeby ta ustawa nie krępowała produkcji. Ale jeżeli

⁴⁵ Adam Chądzyński (1882–1963) był współzałożycielem Narodowej Partii Robotniczej. Posłował na Sejm Ustawodawczy (od 1 czerwca 1920 roku). Następnie sprawował mandat w Sejmie I, II i III kadencji. We wszystkich kadencjach był członkiem klubu NPR. Pracował w komisjach: od 1920 roku – spraw zagranicznych; od 1922 roku – budżetowej, kontroli długów państwa, morskiej i skarbowej; od 1928 roku – budżetowej i spraw zagranicznych oraz od 1930 roku – budżetowej. Posłowie i Senatorowie Rzeczypospolitej Polskiej 1919–1939. Słownik Biograficzny, t. I, Warszawa 1998, ss. 252–253; J. M. Majchrowski (red.), Kto był kim w Drugiej Rzeczypospolitej, t. II, Warszawa 1994, s. 34.

⁴⁶ Kazimierz Czapiński (1882–1941), od 1919 do 1939 roku znajdował się w kierownictwie PPS. Był posłem na Sejm Ustawodawczy oraz I, II i III kadencji z ramienia PPS. Za każdym razem pracował w klubie Związku Parlamentarnego Polskich Socjalistów. Zasiadał w komisjach: od 1919 roku – konstytucyjnej i oświatowej, od 1922 roku – konstytucyjnej, od 1928 roku – budżetowej, konstytucyjnej i zagranicznej oraz od 1930 roku – budżetowej i konstytucyjnej. Na forum Sejmu był generalnym mówcą z ramienia PPS w debacie nad konkordatem z Watykanem, krytykował politykę zagraniczną rządu, przestrzegał przed „faszyzacją” kraju, a w 1935 roku wystąpił przeciwko nowej ordynacji wyborczej: J. Majchrowski (red.), op. cit., t. II, s. 256; Posłowie i Senatorowie..., t. I, ss. 303–304; biogram Kazimierza Czapińskiego w: Słownik biograficzny działaczy..., t. I, ss. 461–464.

⁴⁷ Dziennik posiedzenia komisji budżetowej Sejmu z dnia 19 grudnia 1928 roku: AAN, Biuro Sejmu 1919–39, t. 44, k. 291.

⁴⁸ Jan Zarański (1865–1940) należał do pionierów polskiego górnictwa. Działał w Stowarzyszeniu Polskich Inżynierów Górnictwa i Hutnictwa. W 1928 roku uzyskał mandat poselski z listy BBWR: J. Majchrowski (red.), op. cit., t. II, s. 485.

⁴⁹ Kazimierz Kaczanowski (1875–1937) związany był z ruchem socjalistycznym. Działał w Związku Zawodowym Kolejarzy. W 1928 roku wybrany został posłem z listy PPS: J. Majchrowski (red.), op. cit., t. II, s. 310; biogram Kazimierza Kaczanowskiego w: Słownik biograficzny działaczy..., t. III, Warszawa 1992, ss. 35–36.

ustawa ma iść w tym kierunku, ażeby znowu społeczeństwo padło ofiarą karteli, to musielibyśmy się zastrzec przeciw tej ustawie”⁵⁰. Kwiatkowski w swoim wystąpieniu niewiele powiedział na temat ustawy, stwierdził tylko (zgodnie zresztą z prawdą): „Ustawa nie jest jeszcze gotowa, w tej chwili jest ona w stadium rozmowy z innymi ministrami”⁵¹.

Nie zachowały się żadne dokumenty z prac KEM nad projektem ustawy kartelowej. Wydaje się, że sprawa karteli i losy projektu były przedmiotem dyskusji na jednym tylko spotkaniu premiera z ministrami: przemysłu i handlu, spraw wewnętrznych, skarbu i rolnictwa. Wskazuje na to treść pisma z 5 czerwca 1929 roku, jakie wystosował sekretarz KEM Wincenty Jastrzębski⁵² do premiera i ministrów, biorących udział w spotkaniu⁵³. W piśmie tym stwierdzał on, że na konferencji Prezesa Rady Ministrów z ministrami: przemysłu i handlu, spraw wewnętrznych, skarbu i rolnictwa, w dniu 3 czerwca 1929 r., sprawa ustawy kartelowej została obecnie uznana za nieaktualną. Była to oficjalna odpowiedź na pismo Kwiatkowskiego z 9 lutego tego roku. W uzasadnieniu podkreślano istnienie państwowego nadzoru nad kartelami w całym szeregu państw (np. Stany Zjednoczone, Francja, Czechosłowacja, Niemcy), którego celem było zabezpieczenie życia gospodarczego przed tzw. przewagą gospodarczą. Stwierdzano, że mogła być ona wykorzystywana w celu prowadzenia gospodarczo nieuzasadnionej (szkodliwej dla ogółu ludności) polityki cenowej. Ustawa kartelowa pozwalała państwu takie sytuacje kontrolować i zabezpieczać przed nimi społeczeństwo. Zdaniem Sekretariatu KEM (to jego uwagi były uzasadnieniem decyzji) w Polsce uchwalenie takiej ustawy nie było konieczne, ponieważ „(...) zarówno gospodarcza, jak i politycz-

⁵⁰ Diariusz posiedzenia komisji budżetowej Sejmu z dnia 20 grudnia 1928 roku: AAN, Biuro Sejmu 1919–39, t. 44, k. 307.

⁵¹ Ibidem, k. 312.

⁵² Wincenty Jastrzębski (1885–1977), w latach 1927–28 kierował pracami Komisji Ankiętowej Badania Kosztów i Warunków Produkcji w głównych gałęziach przemysłu przy Prezydium Rady Ministrów, pełnił funkcję Sekretarza Generalnego Komitetu Ekonomicznego Ministrów, a w 1929 roku był wicedyrektorem Instytutu Badania Konjunktur Gospodarczych i Cen. Równocześnie do 1930 roku pełnił obowiązki dyrektora Biura Ekonomicznego Prezesa Rady Ministrów. W tym roku został wiceministrem skarbu, zaś w 1934 roku – wiceministrem opieki społecznej. Na własną prośbę przeniesiono go w 1939 roku na emeryturę; biogram Wincentego Jastrzębskiego w: Słownik biograficzny działaczy..., t. II, Warszawa 1987, ss. 678–680; W. Jastrzębski, *Wspomnienia 1885–1919*, Warszawa 1966; tegoż, *Zadania i metody pracy Komisji Ankiętowej*, Warszawa 1927. Jastrzębski był autorem ciekawej koncepcji dotyczącej karteli. Uważał on bowiem, że kartele należy traktować jako dalekie formy rozwoju samorządu gospodarczego. Uznanie tej zasady doprowadziłoby z czasem do takiego systemu organizacyjnego, przy którym rząd kształtowałby politykę gospodarczą państwa za pomocą instytucji gospodarujących w imieniu tych gałęzi. Instytucjami gospodarującymi byłyby: kartele, konwencje, związki zawodowe, związki kooperatyw, czyli każde zrzeszenie powołane w celu dokonywania w imieniu zrzeszonych jednostek operacji gospodarczych: W. Jastrzębski, *Uwagi o dalszych etapach rozwoju samorządu gospodarczego*, (w:) „Polska Gospodarcza” 1931, z. 29, ss. 1097–1101.

⁵³ Pismo sekretarza KEM W. Jastrzębskiego z dnia 5 czerwca 1929 roku: AAN, KEM, t. 591 (m. 26560), k. 22.

na sytuacja kraju tego rodzaju zamierzeniom nie sprzyja. Poza tym, jeżeli chodzi o ustalenie momentu przewagi gospodarczej, to Rząd bez ustawy kartelowej ma możliwość to zrobić (posiada do tego uprawnienie Instytut Koniunktur Gospodarczych i Cen), jeżeli zaś chodzi o walkę z momentami przewagi gospodarczej, to Rząd również dysponuje całym szeregiem środków. Z powyższych względów należałoby uznać projekt za nieaktualny”⁵⁴.

W ten sposób zakończyły się dwuletnie prace nad stworzeniem aktu prawnego, który ujmowałby w ramy prawne działalność związków kartelowych w Polsce. Wszystko wskazuje na to, że trwająca w tym okresie dobra koniunktura odsuwała na plan dalszy kwestie usankcjonowania kontroli państwa nad kartelami. Traktowane one były jako jedna z sił napędowych polskiej gospodarki, co pozwalało „nie zauważać” ujemnych stron ich działalności. Ponadto, pomysł ingerowania w funkcjonowanie karteli poprzez ustawę kartelową traktowany był przez koła przemysłowe jako ingerencja państwa w życie gospodarcze. Rządowi pomajowym zależało natomiast na uspokojeniu tzw. inicjatywy prywatnej, zaniepokojonej etatystycznymi oświadczeniami składanymi przed przewrotem majowym przez niektórych przedstawicieli obozu piłsudczykowskiego i zjednaniu dla sanacji części klas posiadających. Zarówno premier Bartel, jak i minister Kwiatkowski opowiadali się publicznie za kontynuacją dotychczasowej liberalnej polityki gospodarczej w ramach obowiązujących zasad ustrojowych oraz przeciwko nadmiernej ingerencji państwa w stosunki ekonomiczne⁵⁵. Również minister Czechowicz prezentował takie stanowisko. Wyrazem tego było jego oświadczenie, złożone w Sejmie 31 października 1928 r.: „Wbrew urabiającej przez pewien odłam prasy opinii, że rząd zmierza do etatyzmu, oświadczam, że etatyzm nie jest celem polityki rządowej, lecz odwrotnie, w rządzie jesteśmy zgodni, że przyszłość Polski leży w rozwoju inicjatywy prywatnej”⁵⁶. Władze sanacyjne przywiązywały wagę do współpracy z kapitałem prywatnym, uznając go za jeden z czynników rozwoju ekonomicznego. Dowodem tego była chociażby uchwała Rady Ministrów z 14 marca 1928 r. o ulgach podatkowych dla przedsiębiorstw w „trójkącie bezpieczeństwa”⁵⁷. Natomiast prowadzenie umiarkowanej etatystycznej polityki ekonomicznej usprawiedliwiano koniecznością uzupełnienia struktury i infrastruktury gospodarczej państwa w oparciu o zasoby kapitałowe państwa. Członkowie

⁵⁴ Uwagi Sekretariatu KEM: AAN, KEM, t. 591 (m. 26560), k. 52; Księga Gospodarcza Polski. Informator Przemysłowo-Handlowy 1939, Warszawa 1939, s. 352.

⁵⁵ K. Bartel, *Mowy parlamentarne*, Warszawa 1928, ss. 90–91; E. Kwiatkowski, *Polska gospodarcza w roku 1928. Dwa wykłady wygłoszone dnia 2 grudnia 1928 roku we Lwowie*, Warszawa 1928, passim.

⁵⁶ Sprawozdanie stenograficzne z 26 posiedzenia Sejmu z dnia 31 października 1928 r., t. 12.

⁵⁷ E. Kwiatkowski, *Polska gospodarcza...*, s. 9; Z. Landau, J. Tomaszewski, *Gospodarka Polski międzywojennej 1918–1939, t. II – Okres kryzysu poinflacyjnego i żywienia koniunktury 1924–1929*, Warszawa 1971, ss. 65–66.

rządu w swoich wypowiedziach starali się dowieść, że nie ma to nic wspólnego z jakimikolwiek założeniami doktrynalnymi⁵⁸.

Dążenie rządu do zacieśnienia związków z reprezentantami kapitału uzewnętrzniało się w częstych naradach przedstawicielei rządu ze sferami gospodarczymi. Podczas tych spotkań wysuwano pod adresem premiera Bartła lub jego ministrów postulaty ograniczenia działalności państwa w gospodarce i zwiększenia pomocy państwowej dla kapitału prywatnego⁵⁹. W takiej atmosferze sprawa ustawy kartelowej musiała zostać odłożona. Wydaje się, że zadecydowały o tym też względy natury politycznej. Kampania wyborcza Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem (BBWR) wymagała sfinansowania, a mógł to zrobić wielki przemysł. Znane są przynajmniej dwa przykłady takiego finansowania.

Zrzeszenie Producentów Drożdży, kartel powstały w 1925 roku, chcąc wyeliminować z rynku ewentualną konkurencję (powstanie której uwarunkowane było przyznaniem przez Ministerstwo Skarbu koncesji na otwarcie drożdżowni) wszedł w porozumienie z reprezentantami BBWR. Uzgodniono, że kartel przekaże na fundusz wyborczy BBWR określoną sumę pieniędzy, a w zamian za to BBWR poprzez podporządkowany sobie aparat państwowy zapewni nieudzielanie nowych koncesji na pewien okres czasu. Pieniądze zostały wpłacone w pierwszej połowie 1930 roku na konto wiceprezesa BBWR ks. Janusza Radziwiłła⁶⁰. Według przyjętej wersji kartel złożył na fundusz BBWR 500 tys. zł. Wydaje się jednak, że faktyczna kwota mogła być wyższa⁶¹. W wyniku powstałej w tych okolicznościach umowy rząd zobowiązał się do niewydawania nowych koncesji w ciągu najbliższych 5 lat. Kartel natomiast został zobowiązany do: obniżania cen w wypadku obniżki kosztów własnych produkcji, ograniczenia importu, rejonizacji sprzedaży i dbania o poprawę jakości wyrobów, a także do ewentualnego podjęcia wyrobu gliceryny. Umowa miała wygasnąć w przypadku, gdyby kartel nie przestrzegał przyjętych zobowiązań lub gdyby nastąpiło rozwiązanie umowy komisowej Zrze-

⁵⁸ Stenogram przemówienia Dyrektora Departamentu Ministerstwa Skarbu Stefana Starzyńskiego w dyskusji nad referatami pp. prof. dr. Adama Krzyżanowskiego i Dyr. Andrzeja Wierzbickiego pt. „Zagadnienie etatyzmu” wygłoszonego w dniu 12 grudnia 1928 roku, bmv bdw; J. Gołębiowski, *Sektor państwowy...*, s. 87.

⁵⁹ Współpraca rządu ze sferami gospodarczymi. Sprawozdanie z narady gospodarczej odbytej w dniu 31 października 1926 roku w Prezydium Rady Ministrów, Warszawa 1927; Rozmowy pana premiera K. Bartła z przemysłowcami. Konferencja przedstawicielei sfer przemysłowych z dnia 1 listopada 1928 roku, Warszawa 1928; Pismo Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 21 listopada 1928 roku do prezesa KEM w sprawie wyników narady gospodarczej odbytej w dniach 22–23 lutego 1928 roku: AAN, KEM, t. 387 (m. 25360), k. 16.

⁶⁰ Z. Landau, *Działalność kartelu drożdżowego w Polsce (1925–1938)*, (w:) „Roczniki Dziejów Społecznych i Gospodarczych” 1972, t. XXXIII, ss. 140–149; Proces Władysława Studnickiego o zniesławienie Stefana Starzyńskiego, Warszawa 1938, s. 36.

⁶¹ Henryk Tennenbaum sugerował na przykład, że były to wpłaty coroczne: H. Tennenbaum, *Struktura...*, t. I, s. 386.

szenia Producentów Drożdży z drożdżownikami reprezentującymi łącznie co najmniej 15% kontyngentu. Wygaśnięcie umowy oznaczało ponowne wydawanie przez Ministerstwo Skarbu koncesji⁶².

Kartel drożdżowy doprowadził do sytuacji, w której stał się faktycznym monopolistą. Istnienie takiego stanu zapewniało zrzeszonym producentom stałe dochody i niezmiernie wysoką rentowność drożdżowni. Takimi wynikami nie legitymował się żaden inny przemysł⁶³. Konsekwencjami sprawy zasilania funduszu wyborczego BBWR przez kartel drożdżowy były m. in. dwa procesy sądowe, w których powodem był Stefan Starzyński⁶⁴. Gdy tylko wygasły zobowiązania Ministerstwa Skarbu wynikające z umowy wzmógł się nacisk przeciwko kartelowi, co w efekcie zakończyło się jego rozwiązaniem w 1938 r.⁶⁵.

Drugi przykład powiązań między kartelami a BBWR dotyczy kartelu cukrowniczego, który w zamian za wpłacenie na fundusz wyborczy BBWR sumy 3 mln zł uzyskał zgodę na podwyżkę rynkowych cen cukru o 10 gr na 1 kg⁶⁶.

⁶² Wniosek kierownika Ministerstwa Skarbu Ignacego Matuszewskiego na KEM w sprawie drożdży z 5 kwietnia 1930 roku: AAN, KEM, t. 589 (m. 26558), k. 8; uchwała KEM z 21 sierpnia 1930 roku: ibidem, k. 4.

⁶³ Rentowność drożdżowni w Polsce w 1930 roku wynosiła 15–16%: Racionalna polityka przemysłu drożdżowniczego (w:) „Gazeta Handlowa” z 13 listopada 1931 roku, s. 2; Mały Rocznik Statystyczny 1933, Warszawa 1933, s. 27.

⁶⁴ Pierwszą sprawę o zniesławienie wytoczył Starzyński w 1932 roku niejakiemu Stefanowi Ołpińskiemu. Ołpiński prowadził w prasie kampanię przeciwko kartelowi drożdżowemu i Ministerstwu Skarbu. Został do tego celu wynajęty przez Henryka Przewłockiego, któremu Ministerstwo Skarbu odmówiło wydania koncesji na uruchomienie drożdżowni. W ramach prowadzonej akcji Ołpiński odbył też rozmowy w Najwyższej Izbie Kontroli, gdzie w trakcie jednej z nich stwierdził, że w sprawie kartelu zainteresowany był finansowo Stefan Starzyński. Miał on rzekomo otrzymywać od kartelu stałą pensję w wysokości 20 tys. zł miesięcznie. W wyniku procesu oczyszczenie Starzyńskiego z uwłaczających zarzutów nie zostało do końca przeprowadzone, gdyż nie mógł on ujawnić faktu, że polityka koncesyjna Ministerstwa Skarbu wobec kartelu spowodowana była przejęciem przez BBWR dużej kwoty na cele wyborcze. Stąd, pomimo tego że miał absolutnie czyste ręce i mimo wyroku skazującego Ołpińskiego za oszczerstwo na karę 10 miesięcy więzienia – pozostał wobec osoby Starzyńskiego osad: Z. Landau, *Działalność kartelu...*, s. 147; S. Ołpiński, *Polipy*, Warszawa 1933, *O zniesławienie wiceministra Starzyńskiego* (w:) „Kurier Warszawski” z 17 grudnia 1932; J. Rawicz, *Kariera Szambelana*, Warszawa 1971, ss. 143–174; W. Sieroszewski, *Sprawa drożdżowa* (w:) „Przekrój” 1968, nr 1229, ss. 9–13. Wobec pozostania niedomówień w stosunku do osoby Starzyńskiego sprawa powróciła w 1937 roku. Wtedy to Starzyński wytoczył sprawę o oszczerstwo Władysławowi Studnickiemu, który w broszurze swojego autorstwa stwierdził, że „sprawa kartelu drożdżowego zostawiła pewien osad w opinii publicznej, nieprzyjemny dla wiceministra Starzyńskiego”. Dopiero w trakcie tego procesu ujawniono, że kartel wpłacił pieniądze na rzecz BBWR, ale również nie określono kwot. Pozwoliło to na całkowite oczyszczenie Starzyńskiego z zarzutów: *Proces Władysława Studnickiego...*, ss. 36–51; W. Studnicki, *Mianowany, niepowołany administrator p. Stefan Starzyński*, Warszawa 1937.

⁶⁵ Był to już okres zmiany polityki rządu wobec karteli na represyjną, co umożliwiła nowelizacja ustawy kartelowej z 1935 roku.

⁶⁶ Przemówienie posła Wojciecha Trąmpczyńskiego na posiedzeniu Sejmu w dniu 16 marca 1933 roku: sprawozdanie stenograficzne z 97 posiedzenia Sejmu z dnia 16 marca 1933 roku, t. 53; Z. Landau, *Działalność kartelu...*, s. 161.

O tym, że sprawa karteli była ważna świadczyć może np. publiczna dyskusja nad nią na I Zjeździe Ekonomistów Polskich w Poznaniu, w maju 1929 roku. Specjalne referaty poświęcone temu zagadnieniu wygłosili, reprezentujący różne koncepcje ekonomiczne, Leopold Caro, Hipolit Gliwic i Ferdinand Zweig.

Leopold Caro⁶⁷ w referacie pt. *Kartele w obrębie państwa i między-państwowe* starał się w miarę obiektywnie przedstawić zalety i wady postępującej monopolizacji gospodarki. Do plusów karteli zaliczał: zastosowanie nowoczesnych metod produkcji, wyeliminowanie przestarzałych fabryk, standaryzację wyrobów i stabilizację cen, zabezpieczającą przed wahaniami koniunktury⁶⁸. Za wady uważał: dotkliwy wzrost cen towarów skartelizowanych, spadek płac zatrudnionych w nich pracowników i dbanie za wszelką cenę o zysk kartelu. Wiele miejsca poświęcił negatywnej roli karteli międzynarodowych w gospodarce światowej. Oskarżał je o to, że utrwały przewagę państw wysoko rozwiniętych – przemysłowych nad państwami rolniczymi i w ten sposób dokonywały ekonomicznego podziału Europy. Miało to, według niego, pogłębiać gospodarczą dominację jednych państw nad drugimi, wzmagając narodowe antagonizmy, stanowiące zarzewie przyszłych wojen⁶⁹. Caro był zwolennikiem wprowadzenia ustawy kartelowej. Na jej podstawie państwo mogłoby objąć ochroną: producentów surowców (przed niesprawiedliwym obniżaniem ich cen), konsumentów (przed bezzasadnym śrubowaniem cen gotowych wyrobów), robotników (przed niestusznym obniżaniem płac), samych producentów (przed grożącym im w następstwie własnej nieprzezorności obniżeniem produkcji) i majątek społeczeństwa (przed obniżaniem powszechnej wytwórczości)⁷⁰. Uważał, że kartele powinny być pod kontrolą rządu. Postulował, aby umowy kartelowe sporządzano na piśmie i przedkładano rządowi do akceptacji. W przypadku naruszenia warunków umowy minister przemysłu i handlu miałby prawo domagać się, w specjalnie powołanym

⁶⁷ Leopold Caro (1864-1939), był przedstawicielem katolickiej nauki społecznej, profesorem ekonomii Politechniki Lwowskiej i Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie. Współtworzył Polskie Towarzystwo Ekonomiczne we Lwowie (od 1927 roku – prezes PTE). W 1928 roku założył i odtąd redagował „Rozprawy i Sprawozdania Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego we Lwowie”. W 1934 roku został wiceprzewodniczącym Rady Społecznej przy Prymasie Polski. Uznawał ekonomię za naukę teleologiczną i normatywną, postulując wprowadzenie ustroju solidarystycznego, opartego na rozwoju spółdzielczości i na korporacjonizmie. Opowiadał się za ingerencją państwa w gospodarkę z wykorzystaniem elementów etatyzmu: Encyklopedia historii..., s. 52; J. Luszczewicz, *Pokusa prorocstwa absolutnego. Wokół teorii solidarystyki Leopolda Caro*, (w:) „Przegląd Powszechny” 1988, nr 10, ss. 52–65; K. Paygert (red.), *Księga pamiątkowa ku czci Leopolda Caro*, Lwów 1935; W. Roszkowski, *Społeczny ruch ekonomistów w Polsce przed rokiem 1939*, Warszawa 1977.

⁶⁸ L. Caro, *Kartele w obrębie państwa i między-państwowe*, (w:) *Pamiętnik I Zjazdu...*, s. 227.

⁶⁹ *Ibidem*, ss. 229–232.

⁷⁰ *Ibidem*, ss. 259–261.

sądzie kartelowym, ukarania winnego lub nawet rozwiązanie kartelu. Ustawa kartelowa miała zapobiec również takim nadużyciom stosowanym przez kartele jak: szpiegowanie konkurentów, przekupywanie urzędników czy brutalną walkę z outsiderami, o czym pisał Caro już wcześniej⁷¹. Domagał się sporządzenia szczegółowego rejestru wszystkich karteli istniejących w Polsce.⁷² Dostrzegał rosnącą rolę karteli we współczesnej gospodarce i widział w rozwijającym się ruchu kartelizacyjnym przeciwieństwo wolnej konkurencji. Zdawał sobie sprawę z nieodwracalności tego procesu. Aby jednak kartele korzystnie oddziaływały na gospodarkę, łagodząc wahania koniunktury, musiały być pod stałą kontrolą państwa. Wielki kapitał, podkreślał Caro, miał być sługą społeczeństwa, a nie jego panem⁷³.

Hipolit Gliwic⁷⁴ wystąpił z referatem pt. „Kartelizacja międzynarodowa”. Przedstawiając w nim kartele międzynarodowe podkreślał, że dążyły one do prawidłowej repartycji rynków, stabilizacji cen na poziomie światowym i regulacji warunków sprzedaży, co w efekcie powodowało spadek kosztów własnych, stabilizację zarobków oraz oszczędności na kosztach handlowych. Czasem jednak konieczny, przejściowy spadek wytwórczości wywoływał wzrost bezrobocia, a ceny ustalane były ponad poziom godziwego zysku. Takie przypadki zdarzały się jednak rzadko i w ogólnym bilansie nie miały większego znaczenia⁷⁵. Kartele międzynarodowe, według niego: „(...) przyczyniają się wielce do ożywienia stosunków międzynarodowych, do większego zbliżenia się do sfer przemysłowo-handlowych różnych krajów i do lepszego i głębszego wzajemnego zrozumienia”⁷⁶. Kartele te sprzyjały racjonalizacji, pozwalały na wymianę patentów i doświadczeń, stanowiły poważny krok w kierunku gospodarki światowej oraz jako przejaw solidarności gospodarczej, były rękonią pokoju⁷⁷. Odpierał tym samym ataki tych, którzy dostrze-

⁷¹ L. Caro, *Zasady nauki ekonomii społecznej*, Lwów 1926, ss. 162–163.

⁷² Idem, *Solidaryzm, jego zasady, dzieje i zastosowania*, Lwów 1931, s. 269.

⁷³ Idem, *Kartele w obrębie państwa...*, ss. 86–88.

⁷⁴ Hipolit Gliwic (1878–1943), był jednym z czołowych przedstawicieli polskiej oligarchii finansowej. W latach 1925–26 pełnił funkcję dyrektora Departamentu Handlu w Ministerstwie Przemysłu i Handlu. Tuż po zamachu majowym został ministrem przemysłu i handlu (15 maja – 4 czerwca 1926); a w latach 1928–30 sprawował funkcję wicemarszałka Senatu z ramienia BBWR, przewodniczącego senackiej komisji skarbowo-budżetowej. Po 1930 roku – gdy kurs polityki sanacyjnej uległ zaostrzeniu – zrezygnował ze stanowisk urzędowych i politycznych i poświęcił się całkowicie działalności dydaktyczno-naukowej. Wykładał na Studium Dyplomatycznym przy Uniwersytecie Jana Kazimierza we Lwowie i w Szkole Nauk Politycznych przy Uniwersytecie Jagiellońskim, a także w Akademii Handlowej. W latach 1927–28 współorganizował concern Wspólnota Interesów Górniczo-Hutniczych S.A., zasiadał w zarządach wielu przedsiębiorstw i banków. Był zwolennikiem kartelizacji i napływu kapitałów zagranicznych do Polski: biogram Hipolita Gliwica w: *Słownik biograficzny działaczy...*, t. II, Warszawa 1987, ss. 256–257; biogram Hipolita Gliwica w: *Polski Słownik Biograficzny*, t. VIII, Wrocław–Kraków–Warszawa 1959–1960, ss. 74–75; M. Baumgart, H. Walczak, A. Wątor (red.), *Ministrowie...*, ss. 114–115.

⁷⁵ H. Gliwic, *Kartelizacja międzynarodowa*, (w:) *Pamiętnik I Zjazdu...*, ss. 217–223.

⁷⁶ *Ibidem*, s. 192.

⁷⁷ *Ibidem*, ss. 216–223.

gali w międzynarodowych porozumieniach niebezpieczeństwo zdominowania produkcji przez silniejszego partnera i podporządkowania państw słabszych silniejszym⁷⁸. Według Gliwica „(...) kartele w ogóle i kartele międzynarodowe w szczególności (...) są logicznym, koniecznym i naturalnym wynikiem rozwoju życia ekonomicznego i muszą być rozpatrywane wyłącznie z tego ontologicznego punktu widzenia i tylko w tej płaszczyźnie”⁷⁹.

Ostatni referat, dotyczący karteli, wygłosił Ferdynand Zweig⁸⁰. Nosił on tytuł – „Kartelizacja przemysłu polskiego”. Zweig definiował w nim kartel jako „kapitalistyczny związek samodzielnych przedsiębiorstw lub kupców tej samej gałęzi przemysłu lub handlu oparty na umowie, a mający na celu regulowanie produkcji lub wymiany dla poprawy rentowności odnośnej gałęzi”⁸¹. Wyróżniał dwa typy karteli: kartele – konwencje i kartele – monopole. Pierwsze z nich uważał za korzystniejsze dla gospodarki, ze względu na tendencję do racjonalizacji produkcji i zwiększenia dochodu społecznego. Ich działalność polegała na regulowaniu wytwórczości i zbytu poprzez racjonalizację, specjalizację, typizację i normalizację produkcji oraz ustalaniu niektórych warunków sprzedaży. Drugie, dążące do monopolizacji zmierzały do innego rozdziału dochodu i nie obniżały kosztów produkcji. Swoją działalność opierały bądź na ograniczaniu produkcji lub zbytu, bądź na ustalaniu wysokich cen. Gwarantowały osiąganie zysków bez racjonalizowania produkcji i utrzymywały przy życiu przedsiębiorstwa, które w wolnej konkurencji nie miałyby racji bytu⁸². Według niego, w przemyśle polskim zdecydowanie przeważał drugi typ karteli. Cechami polskiej kartelizacji były: duży udział państwa w procesie tworzenia karteli oraz zrzeszanie się przemysłu polskiego pod komendą kapitału zagranicznego, który kontrolował duże przedsiębiorstwa decydujące o stanie rynku. Do dodatnich cech polskiej kartelizacji zaliczał: usuwanie chaotycznej konkurencji, stabilizowanie koniunktury, likwidację deficytowych cen, rozwój współpracy międzynarodowej, podnosze-

⁷⁸ R. Brzeski, *Kartele i społeczeństwo*, (w:) „Górnośląskie Wiadomości Gospodarcze” 1928, nr 16, ss. 6–15.

⁷⁹ Ibidem, s. 215. Swoje poglądy wykladał Gliwic również w innych swoich pracach, takich jak: *Ewolucja syndykatów*, cz. I: *Syndykat w walce z przesileniem*, Warszawa 1916, cz. II: *Ewolucja syndykatów od krajowych do międzynarodowych zrzeszeń wytwórców. Studium ekonomiczne w 2 częściach*, Piotrogród 1916; *Międzynarodowa współzależność ekonomiczna a polska polityka gospodarcza. Studium ekonomiczne*, Warszawa–Kraków 1928; *Międzynarodowe porozumienia producentów*, Warszawa 1930.

⁸⁰ Ferdynand Zweig (1896–1969), był profesorem ekonomii i członkiem Econometric Society, od 1929 roku wykładał ekonomię polityczną na Uniwersytecie Jagiellońskim. Pracował w Głównym Urzędzie Statystycznym (1920–1921). Reprezentował, jako jeden z najwybitniejszych ekonomistów, liberalną „szkołę krakowską”. Obok teorii, wiele uwagi poświęcał polityce gospodarczej, występując m. in. przeciwko rozwojowi etatyzmu i nadmiernej kartelizacji: *Encyklopedia historii gospodarczej...*, t. II, s. 562; *Encyklopedia historii...*, s. 523, A. Lityńska, *Szkoła Krakowska (1921–1939)*, Kraków 1983, passim.

⁸¹ F. Zweig, *Kartelizacja przemysłu polskiego*, Kraków 1929, ss. 11–12.

⁸² Ibidem, ss. 12–14.

nie racjonalizacji zbytu poprzez ograniczanie pośrednictwa oraz ustalanie cen i przestrzeganie ich poziomu; do ujemnych natomiast: obciążanie rolnictwa, rzemiosła i przemysłu nieskartelizowanego wysokimi cenami towarów skartelizowanych, obciążanie konsumentów podatkiem monopolowym, powstawanie wielkich skupisk monopolistycznych, niebezpiecznych głównie wtedy, gdy znajdowały się w rękach obcego kapitału oraz rozszerzenie zasady dumpingu na coraz to nowe gałęzie przemysłu, co mogło doprowadzić do gospodarki deficytowej⁸³. Według Zweiga, istniało realne niebezpieczeństwo ucieczki zysków za granicę, ponieważ wielki przemysł znajdował się w znacznym stopniu w rękach obcego kapitału. Kartel mógł zatrzymać dla siebie odpowiednio wysokie zyski, hamując tym samym rozwój produkcji. Doszedł więc do wniosku, że kartel jako forma organizacji produkcji był najlepszy dla przemysłów dojrzałych i dobrze rozwiniętych. Nie był natomiast odpowiedni dla przemysłów młodych, bo ograniczał ich siły produkcyjne i hamował dalszy rozwój. W warunkach deficytu kapitałów inwestycyjnych ryzyko konkurencji mało, co dodatkowo umacniało pozycję kartelu. W Polsce proces kartelizacji niósł ze sobą wiele niebezpieczeństw, ponieważ polski przemysł nie osiągał poziomu światowego, a brak kapitałów ograniczał możliwość pojawienia się silnego konkurenta – outsidera.

Przewaga negatywnych skutków działania karteli spowodowała, że Zweig posunął się do usankcjonowania ingerencji państwa w sprawy produkcji. Wyróżniał dwie formy interwencji państwa w sprawy karteli: bezpośredni udział przedsiębiorstw państwowych w kartelach i kontrolę administracji państwowej. Pierwszą, jako zbyt etatystyczną, odrzucał. Druga forma polegać miała na: faworyzowaniu karteli i nakładaniu na nie obowiązku finansowania badań związanych z racjonalizacją i nowoczesną technologią, stwarzaniu ciągłej groźby konkurencji dla istniejących karteli poprzez ewentualne ograniczanie ochrony celnej, która sprzyjała kartelizacji, ograniczaniu dumpingu i odrębnemu opodatkowaniu karteli, które spowodowałyby odciążenie podatkowe konsumenta⁸⁴. Ponadto Zweig proponował stworzenie silnych organizacji spółdzielczych rolników i spożywców, które by stwarzały przeciwwagę wobec organizacji kartelowych. Opowiadał się za wprowadzeniem ustawodawstwa kartelowego, które powinno się oprzeć na dwóch zasadach: kontroli i jawności działalności karteli oraz reglamentacji, a częściowo i represji, jeśli zachodziłaby sprzeczność z interesem publicznym⁸⁵.

⁸³ Ibidem, ss. 16–19.

⁸⁴ Ibidem, ss. 24–26.

⁸⁵ Pod koniec lat trzydziestych Zweig zaczął zdecydowanie negować wszystkie formy monopoli, widząc w nich zaprzeczenie wolnej konkurencji. Lansując hasło nowego programu gospodarczego – neoliberalizmu, określał go jako program „...skierowany przeciw koncentracji własności, przeciw monopolom, kartelom, trustom, przeciw polityce koncesji i przewagi, które psują strukturę rozdziału dochodów”. Domagał się, by interwencjonizm nie szedł w kierunku przyspieszania monopolizacji, lecz w kierunku obrony drobnych producentów przed jej skutka-

Głos w dyskusji zabrał również Adam Heydel⁸⁶. Zauważył on, że kartele są tworamii nietrwałymi, będącymi skutkiem polityki protekcjonizmu celnego⁸⁷. Podobnie jak Zweig dostrzegał niekorzystne społeczne skutki ich działalności. Nie akceptował jednak ich podziału na konwencje i monopole. Uważał, że każdy kartel jest jednocześnie konwencją i monopolem. Propozycję Zweiga tworzenia różnych form spółdzielczości jako przeciwwagi kartelizacji, uważał za krępowanie kapitału. Ograniczanie swobody karteli interwencją państwa uznał za nieskuteczne i niezgodne z założeniami liberalizmu ekonomicznego. Proponował natomiast liberalizację polityki handlu zagranicznego, która przyczyniłaby się do rozpadu karteli oraz dopuszczenie zagranicznej konkurencji⁸⁸. Pisał, że „Możemy ustalić zasadę, że im liberalniejsza polityka, tym mniej monopolu. Dlatego nie można stawiać zarzutu, jakoby liberalna polityka ekonomiczna była nieaktualna w dobie rozszerzającej się monopolizacji”⁸⁹. Jednym słowem, winę za znaczny rozwój kartelizacji ponosiła interwencyjna polityka państwa. Heydel twierdził, że interwencjonizm i etatyzm zrodził kartelizację w przemyśle, która usztywniła ceny na wysokim poziomie, to z kolei doprowadziło do kryzysu w rolnictwie, który pociągnął za sobą pauperyzację wsi⁹⁰. Krytycznie oceniał działanie karteli, ponieważ uważał je za twory monopolistyczne, kumulujące wszystkie wady monopolizacji. Bronił natomiast innych form porozumień monopolistycznych. Jego zdaniem nie wszystkie monopole oddziaływały na gospodarkę ujemnie. Ograniczenie produkcji przez monopol zwalniało kapitał, który

mi. Neoliberalizm wiązał bowiem z odrodzeniem stanu średniego. Jednocześnie zdawał sobie sprawę z nieuchronności dalszej kartelizacji: U. Zagóra-Jonszta, *Spory o model...*, ss. 57–58; F. Zweig, *Zmierzch czy odrodzenie liberalizmu*, Kraków 1938, *passim*

⁸⁶ Adam Heydel (1893–1941), był profesorem ekonomii politycznej na Uniwersytecie Jagiellońskim. W teorii ekonomii politycznej reprezentował szkołę neoliberalną. Występował ostro przeciwko etatyzmowi i ingerencji państwa w życie gospodarcze. Równocześnie zdecydowanie przeciwstawiał się socjalizmowi w jakiegokolwiek postaci. Politycznie związany był z Narodową Demokracją, w latach 1930–31 sprawował funkcję prezesa Klubu Narodowego w Krakowie. W roku 1934 wystąpił z protestem przeciw utworzeniu obozu w Berezie Kartuskiej, za co pozbawiony został katedry uniwersyteckiej. Prowadził wówczas wykłady zleczone na Wyższym Studium Handlowym w Krakowie i w Szkole Nauk Politycznych w Warszawie, a także został dyrektorem utworzonego w roku 1934 Instytutu Ekonomicznego Polskiej Akademii Umiejętności w Krakowie. Następnie wrócił na katedrę i w roku 1937 został mianowany profesorem zwyczajnym. W roku 1939 był dziekanem Wydziału Prawa UJ: biogram Adama Heydla w: *Polski Słownik Biograficzny*, t. IX, Wrocław–Warszawa–Kraków 1960–1961, ss. 497–498; L. Guzik, S. Żurawicki, *Polscy ekonomiści...*, ss. 161–168; A. Lityńska, *Szkola Krakowska...*, *passim*; J. Nowicki, *Luminarze polskiej teorii ekonomii XX wieku*, Warszawa 1991, ss. 164–177; idem, *Teoria ekonomii II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1988, *passim*.

⁸⁷ *Pamiętnik I Zjazdu...*, s. 68.

⁸⁸ A. Heydel, *W sprawie karteli* (w:) „Polityka Gospodarcza” 1935, nr 4, s. 8.

⁸⁹ Idem, *Gospodarcze granice liberalizmu i etatyizmu*, (w:) *Etatyzm w Polsce*, Kraków 1932, s. 13.

⁹⁰ A. Heydel, *Kryzys, interwencja, kartele*, (w:) „*Ekonomista*” 1932, t. I, ss. 3–19, U. Zagóra-Jonszta, *Procesy kartelizacyjne...*, s. 270.

mógł znaleźć zastosowanie w bardziej rentownej produkcji. Strata konsumenta odpowiadała zyskowi monopolisty, a to oznaczało tylko inną redystrybucję dochodów, nie zaś stratę w skali całej gospodarki. Dalej wywodził, że niewłaściwe rozmieszczenie kapitału i pracy może obniżyć wartość otrzymanego dochodu społecznego, w sytuacji istnienia monopolu czystego (absolutnego). W praktyce osiągnięcie pozycji wyłącznego monopolisty zdarza się sporadycznie. Najczęściej występują warunki monopoloidalne, ograniczające ujemne cechy monopolu. Dowodził również, że ze względu na wysoki stopień koncentracji kapitału monopole potrafią znacznie obniżyć jednostkowe koszty produkcji. Działo się tak na skutek ulepszeń technicznych i oszczędności⁹¹.

Oprócz naukowców-ekonomistów, którzy zabierali głos na temat karteli na I Zjeździe Ekonomistów Polskich, również inni wypowiadali się na ten temat. Adam Krzyżanowski⁹², mistrz neoliberalnej szkoły krakowskiej, niewiele uwagi poświęcił kartelom. Oryginalnie tłumaczył natomiast przyczynę ich rozwoju. Dowodził, że rozwój techniki i znudzenie się liberalizmem doprowadziło do tworzenia się monopolu⁹³. Jego teza brzmiała: etatystycznie nastawiony rząd popiera ruch kartelizacyjny, ponieważ istnienie karteli ułatwia mu nadzór i ingerencję w gospodarkę. Przedsiębiorstwa państwowe produkujące drogo wchodziły w skład wielu karteli, przez co podnoszą koszty pro-

⁹¹ Idem, *Gospodarcze granice...*, ss. 10–11.

⁹² Adam Krzyżanowski (1873–1963), był profesorem skarbowości i ekonomii na UJ. Przez całe życie występował jako zwolennik liberalizmu ekonomicznego, nie tylko zresztą w ekonomii, ale też w polityce. Sprawował faktyczne przywództwo szkoły krakowskiej w ekonomii. Był prezesem Towarzystwa Ekonomicznego w Krakowie, a w latach 1933–38 – prorektorem UJ. Po 1923 roku poświęcił się głównie kwestiom naprawy skarbu i waluty. Występował jako przeciwnik inflacji i założeń reformy skarbowej i walutowej, przeprowadzonej w latach 1924–25 przez Władysława Grabskiego. W latach 1925–26 kierował polskim biurem przy misji Edwina Waltera Kemmerera (amerykańskiego ekonomisty, który w związku ze staraniami rządu polskiego o pożyczkę w USA, przebywał w Polsce w latach 1925–26 jako ekspert oceniający sytuację gospodarczą i finansową państwa), a w latach 1926–27 przewodniczył delegacji do rokowań o pożyczkę stabilizacyjną. Zbliżyony był do obozu pilsudczykowskiego, w latach 1928–31 posłował do Sejmu z ramienia BBWR. Już wtedy, jako jeden z nielicznych ekonomistów, przewidywał głębokie załamanie gospodarcze. Odmówił głosowania w sprawie Brześcia zgodnie z zaleceniami swego klubu, w związku z czym 5 lutego 1931 roku zrezygnował z mandatu poselskiego i wystąpił z BBWR. W 1932 roku wystąpił z memoriałem zalecającym rządowi zerwanie z polityką deflacyjną. W 1937 roku wypowiedział się za wprowadzeniem umiarkowanej inflacji. Coraz ostrzej krytykował etatyzm. Po wprowadzeniu ograniczeń dewizowych w Polsce (1936) przewodniczył delegacji Ministerstwa Skarbu do prowadzenia rokowań z amerykańskimi kontrahentami o zmianę warunków spłat pożyczki stabilizacyjnej. Zasiadał we władzach kilku przedsiębiorstw prywatnych. Na uczelni zwalczał tendencje antysemitki i występował przeciwko rządowym koncepcjom ograniczenia autonomii uniwersytetów: biogram Adama Krzyżanowskiego w: *Polski Słownik Biograficzny*, t. XV, Wrocław–Warszawa–Kraków 1970, ss. 588–594, L. Guzik, S. Żurawicki, *Polscy ekonomiści...*, ss. 151–160; A. Lityńska, *Krakowscy twórcy polskiej myśli ekonomicznej. Adam Krzyżanowski – wybitny ekonomista krakowski*, Kraków 1988; eadem, *Szkoła Krakowska...*, passim; J. Nowicki, *Luminarze...*, ss. 180–201; idem, *Teoria ekonomii...*, passim; F. Zweig, *Adam Krzyżanowski*, Kraków 1937.

⁹³ A. Krzyżanowski, *Bierny bilans handlowy*, Kraków 1928, s. 21.

dukcji⁹⁴. Należy wobec tego przeciwdziałać przymusowej kartelizacji wprowadzanej przez państwo w celu kontrolowania kapitału prywatnego⁹⁵.

Z kolei Edward Lipiński⁹⁶ krytykował politykę wysokich cen artykułów skartelizowanych. Sfery wielkoprzemysłowe obwinał o tendencyjne utrzymywanie stałych cen, co nazywał przesądem ekonomicznym⁹⁷. Nie wypowiedział się jednak przeciwko monopolom. Pisał: „Kartele nie są szkodliwe ani pożyteczne, są konieczne, co nie przeszkadza, że konieczność pewnych zjawisk może odbijać się ujemnie na układzie innych zjawisk”⁹⁸. Parę lat później, kiedy kryzysowa polityka deflacji święciła triumfy, zwracał uwagę na jej sprzeczności. Z jednej strony podejmowano próby obniżania cen kartelowych i rozwiązywania karteli, a z drugiej – obawiano się zamykania słabych zakładów i wzrostu bezrobocia⁹⁹. Uważał, że proces monopolizacji odpowiedzialny był za rozwój etatyzmu i interwencjonizmu. Monopolistyczna konkurencja prowadziła do marnotrawstwa kapitału i chybionych inwestycji, które w wolnej konkurencji zostałyby odrzucone przez rynek. Jednak w monopolu rynek przestawał być kontrolerem produkcji. Do głosu doszły rozporządzenia i przepisy państwa, pozwolenia, przydziały i koncesje: „Tak właśnie monopolizacja życia gospodarczego, będąca wynikiem zmian struktury rynku (niewielka liczba producentów) oraz zmian struktury produkcji (przewaga kosztów stałych), nieustannie prowadzi do interwencjonizmu i etatyzmu”¹⁰⁰. Nie zgadzał się z Heydlem, że każdy monopol jest szkodliwy: „Jeżeli monopol (...) umożliwi dopiero realizację optymalnych rozmiarów przedsiębiorstw,

⁹⁴ A. Krzyżanowski, *Etatyzm w Polsce* (w:) *Polityka i gospodarstwo społeczne*, Kraków 1932, s. 467.

⁹⁵ S. Lauterbach, *Gospodarka planowa w Polsce*, Kraków 1935, s. 3 (przedmowa A. Krzyżanowskiego).

⁹⁶ Edward Lipiński (1888–1986), był profesorem ekonomii, wykładał w Wyższej Szkole Handlowej (w 1937 roku zajmował stanowisko prorektora tej uczelni). Od 1918 roku kierował Inspekcją Pracy Zarządu Miasta Warszawy, następnie był naczelnikiem Wydziału Statystyki Pracy i Przemysłu w GUS. Inicjował badania w zakresie statystyki pracy, płac i cen. W 1928 roku utworzył Instytut Badania Koniunktur Gospodarczych i Cen i kierował nim do wybuchu II wojny światowej. Zgrupował w nim wielu utalentowanych młodych ekonomistów i statystyków. W poglądach zbliżony był do kierunku liberalnego i matematycznego, zajmował się szerokim zakresem zagadnień, m. in. koniunkturą, wzrostem gospodarczym, problemami równowagi gospodarczej przedsiębiorstwa kapitalistycznego i konsumenta, cenami, wzajemnymi relacjami cen artykułów przemysłowych i rolnych, inwestycjami i ich wpływem na gospodarke. Współzakładał i przewodniczył Towarzystwu Ekonomistów i Statystyków Polskich, z jego ramienia był redaktorem „*Ekonomisty*”: *Encyklopedia historii...*, s. 192, L. Guzikki, S. Żurawicki, *Historia polskiej myśli społeczno-ekonomicznej 1914–1945*, Warszawa 1974, ss. 112–117; J. Nowicki, *Luminarze...*, ss. 202–217; idem, *Teoria ekonomii...*, passim.

⁹⁷ E. Lipiński, *Polityka cen i rozwój koniunktury*, (w:) „*Przemysł i Handel*” 1929, z. 8, ss. 323–324.

⁹⁸ Idem, *Uwagi o kryzysie*, (w:) „*Ekonomista*” 1931, t. I, s. 32.

⁹⁹ Idem, *Sprzeczności i konflikty naszej polityki deflacji*, (w:) „*Polityka Gospodarcza*” 1935, nr 2, s. 7; U. Zagóra-Jonszta, *Spory o model...*, s. 61.

¹⁰⁰ Odpowiedź recenzenta E. Lipińskiego (w:) „*Ekonomista*” 1933, t. IV, s. 93.

wówczas monopol jest (w określonych warunkach) korzystniejszy niż konkurencja. Nie jest również prawdą, że stan konkurencji zapewnia zawsze bardziej racjonalny rozkład sił wytwórczych niż porozumienie”¹⁰¹. Lipiński doszedł do wniosku, że „(...) kapitalizm monopolu (...) wymaga raczej polityki interwencji niż liberalizmu, gdyż polityka tzw. liberalna prowadzi w kapitalizmie monopolu do stanu, który jest całkowitym zaprzeczeniem warunków umożliwiających osiągnięcie maksimum gospodarności”¹⁰².

Edward Taylor¹⁰³ przedstawił ciekawą koncepcję rozwoju gospodarki w kontekście postępującego procesu monopolizacji. Uważał, że na skutek działania prawa koncentracji wolność gospodarcza zmieniła się w swoje przeciwieństwo – monopol, wykluczający działanie prawa podaży i popytu. Powstał kapitalizm związany, który mając warunki znacznego wzrostu produkcji uniemożliwił jej racjonalność z powodu usztywnienia elementów, których swobodne dostosowywanie się do siebie gwarantowało optimum produkcji. Pociągnęło to za sobą wiele ujemnych skutków ekonomicznych, z kryzysem włącznie. Wobec tego Taylor twierdził, że na dłuższą metę nie może istnieć taka sytuacja i w końcu prawa ekonomiczne przewyżczą siły krępujące swobodę gospodarczą. Pisał, że „(...) prawo wielkości przedsiębiorstw zmienia kierunek swego działania, wywołując rozpadanie się wielkiego kapitalizmu związanego, którego okres się kończy”¹⁰⁴. W jego miejsce miała powstać nowa jakość, którą charakteryzował następująco: „Przyszłe formy gospodarcze to nie ustrój związany, tylko powrót do bardziej liberalnego niż obecnie, zapewne ze zmniejszeniem się wielkości gospodarstwa”¹⁰⁵. W jednym ze swych artykułów opisał ten przyszły ustrój: „Panującym typem, bo najrentowniejszym okaże się stopniowo średnie i małe przedsiębiorstwo, dostosowane do rynku państwowego i oparte na narodowych kapitałach, indywidualistyczne lub do niego zbliżone (...). Wchodzimy w okres kapitalizmu drobnego, z ko-

¹⁰¹ Ibidem, s. 94.

¹⁰² Recenzja E. Lipińskiego z książki *Etatyzm w Polsce* (w:) „*Ekonomista*” 1933, t. I, s. 103; E. Lipiński, *Bilans płatniczy i kurs walut*, (w:) „*Ekonomista*” 1933, t. IV, s. 10; U. Zagóra-Jonszta, *Spyry o model...*, s. 60.

¹⁰³ Edward Taylor (1884–1964), był profesorem ekonomii na Uniwersytecie Poznańskim. W 1918 roku zainicjował powstanie Towarzystwa Ekonomistów i Statystyków Polskich. Położył wielkie zasługi dla rozwoju poznańskiego ośrodka naukowego jako założyciel i redaktor (od 1922 roku) serii „Poznańskich Prac Ekonomicznych” i wieloletni przewodniczący sekcji ekonomicznej Poznańskiego Towarzystwa Przyjaciół Nauk. W latach 1924–26 badał aktualne problemy pieniężne i skarbowe Polski. Jako teoretyk ekonomii zaliczany jest do kierunku neoklasycznego, choć inspirował go także solidaryzm społeczny. Oprócz teorii zajmował się polityką ekonomiczną, szczególnie pieniężną i skarbową; Encyklopedia historii..., s. 455; L. Guzik, S. Żurawicki, *Historia polskiej...*, ss. 88–92; J. Nowicki, *Luminarze...*, ss. 111–130; idem, *Teoria ekonomii...*, passim; A. Skowroński, *Poglądy naukowe Edwarda Taylora*, Poznań 1934.

¹⁰⁴ E. Taylor, *O zmierzchu kapitalizmu i nowym ustroju słów kilka*, (w:) „*Myśl Narodowa*” 1931, z. 2, s. 671.

¹⁰⁵ Idem, *Teoria ruchu układów gospodarczych*, Poznań 1932, s. 18.

nieczności pod względem gospodarczym liberalnego, podobnego może do ustroju początków XIX wieku, choć w szczegółach nieraz bardzo różnego”¹⁰⁶. Efektem dalszej, dokonującej się ewolucji ustroju miał być „(...) nowy okres rozszerzania się współpracy międzynarodowej i w związku z tym być może wzrostu przeciętnego typu przedsiębiorstw, lecz już oparty na całkiem innym układzie sił i nowych stosunkach produkcyjnych”¹⁰⁷. Traktowanie monopoli jako formy przejściowej i przekonanie, że gospodarka światowa znajduje się w momencie zwrotnym, było cechą ekonomii neoklasycznej, której Taylor był zwolennikiem¹⁰⁸.

Ogólnie rzecz ujmując, stosunek reprezentantów myśli akademickiej do nowego zjawiska – kartelizacji był na ogół niechętny. Tylko Lipiński zdawał się dostrzegać pozytywne aspekty rosnącej monopolizacji. Również obiektywnie oceniał je Caro, dostrzegając zarówno ich zalety, jak i wady. Przedstawiciele nurtu liberalnego, zajęci krytyką etatyzmu długo nie zwracali uwagi na rosnącą rolę monopoli. Często widzieli w nich formę samoobrony prywatnego kapitału przed ekspansją państwa. Uważali, że wraz z ograniczeniem etatyzmu zmniejszy się zakres kartelizacji. Tym samym więc traktowali monopole jako skutek etatyzmu, a nie jako efekt przeobrażeń w ramach ustroju kapitalistycznego¹⁰⁹.

Do projektu ustawy kartelowej powrócono w czasie narady gospodarczej przedstawicielei rządu z delegatami izb przemysłowo-handlowych, w październiku 1929 roku¹¹⁰. Izby otrzymały projekt ustawy do zaopiniowania od Mi-

¹⁰⁶ E. Taylor, *O zmierzchu kapitalizmu...*, s. 687.

¹⁰⁷ Ibidem, s. 688.

¹⁰⁸ A. Skowroński, *Poglądy gospodarcze Edwarda Taylora*, Poznań 1934, s. 40; U. Zagóra-Jonszta, *Spory o model...*, s. 64.

¹⁰⁹ W. Stankiewicz, *Historia myśli ekonomicznej*, Warszawa 2000, ss. 333–357; U. Zagóra-Jonszta, *Spory o model...*, ss. 65–66.

¹¹⁰ Izby przemysłowo-handlowe były w Polsce organami samorządu gospodarczego, którego działalność uregulowano następującymi aktami prawnymi: rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 czerwca 1927 roku o prawie przemysłowym, w którym zawarte były przepisy o izbach rzemieślniczych (DzURP 1927, nr 53, poz. 468), rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 15 lipca 1927 roku o izbach przemysłowo-handlowych (DzURP 1927, nr 67, poz. 591) i również rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 roku o izbach rolniczych (DzURP 1928, nr 39, poz. 385). Każdy z tych aktów był kilkakrotnie przed 1939 rokiem nowelizowany. Wszystkie izby miały status osób publiczno-prawnych, ich ustanowienie należało do Rady Ministrów (izby rolnicze i przemysłowo-handlowe) lub ministra przemysłu i handlu. W określonych wypadkach izby lub ich rady mogły zostać rozwiązane uchwałą Rady Ministrów (izby przemysłowo-handlowe) lub decyzją właściwego ministra. Wpływ rządu na działalność izb został zapewniony przez zasadę nominacji części radców oraz zatwierdzenie, względnie powoływanie przez właściwych ministrów dyrektorów izb, zatwierdzanie budżetu i nadawanie statutów. W 1935 roku istniało w Polsce 10 izb przemysłowo-handlowych (ich organami były: zebranie plenarne, prezydium, prezes, sekcja przemysłowa i handlowa, komisje i dyrektor), 17 izb rzemieślniczych (z organami: zebranie izby, zarząd i dyrektor) i 13 izb rolniczych (z organami: rada izby, zarząd, prezes, komisje oraz dyrektor). Liczbę radców w poszczególnych izbach ustalały statuty, a ich powoływanie odbywa-

nisterstwa Przemysłu i Handlu, po zakończeniu przez Ministerstwo pracy nad nim¹¹¹. Referat na temat karteli i ustawy kartelowej pt. *Działalność karteli przemysłowych w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na handel, oraz projekt ustawy kartelowej*, wygłosił Roger Battaglia¹¹².

Battaglia znany był jako autor tezy, którą przedstawił w swojej pracy pt. *Zagadnienie kartelizacji. Ceny a kartele*, że polska kartelizacja miała charakter dumpingowy, a państwo „(...) przerzuca lwią część finansowania niezbędnego (...) dumpingu na barki wewnętrznych konsumentów dumpingo-

ło się w drodze wyborów i nominacji przez ministrów właściwych resortów. Sposób powoływania radców izb powodował, iż reprezentowały one jedynie sfery posiadające. Pracownicy najemni nie uzyskali swojej reprezentacji, mimo że konstytucja marcowa przewidywała utworzenie izb pracy. Można wyróżnić 3 zakresy działania izb. Pierwszy dotyczył czynności, za pomocą których izby miały możliwość wpływania na politykę i administrację gospodarczą państwa. Szczególne znaczenie miało tu opiniowanie projektów ustaw przed wejściem ich na drogę ustawodawczą oraz projektów ważniejszych rozporządzeń (dodatkowo izby przemysłowo-handlowe miały prawo przedstawiać postulaty w zakresie międzynarodowych traktatów handlowych). Izby miały także prawo delegowania swoich przedstawicieli do tworzonych przez władze organów doradczych w sprawach mających znaczenie dla reprezentowanych przez te izby dziedzin. Drugi zakres obejmował działalność administracyjną, zleconą przez właściwe organy władzy państwowej. Trzeci zakres działalności miał na celu maksymalny rozwój reprezentowanego przez nie działu gospodarstwa narodowego. Postulaty samorządu gospodarczego o rozszerzenie tego zakresu działania, wysuwane na kongresie izb przemysłowo-handlowych w 1930 roku i na I Zjeździe Samorządu Gospodarczego w 1932 roku, zostały częściowo przez rząd uwzględnione (np. izbom przemysłowo-handlowym przekazano część administracji w zakresie handlu zagranicznego). Udział samorządu gospodarczego w administracji państwowej sprecyzowano w konstytucji kwietniowej 1935 roku, uznając go jednym z jej 3 równorzędnych członów (obok administracji rządowej i samorządu terytorialnego). Od początku lat trzydziestych uwypuklały się w ramach samorządu gospodarczego tendencje do tworzenia samorządu wyższego stopnia. W 1932 roku powstał Związek Izb i Organizacji Rolniczych RP, w 1933 roku – Związek Izb Rzemieślniczych RP, a w 1934 roku – Związek Izb Przemysłowo-Handlowych RP. Ich celem miało być ujednoczenie stanowiska poszczególnych izb w najważniejszych sprawach i reprezentowanie go wobec rządu, a także w razie potrzeby, za granicą. Szczególną rolę spełniał Związek Izb Przemysłowo-Handlowych wobec poruczenia mu istotnych funkcji w zakresie handlu zagranicznego. Nie udało się przed wojną zrealizować pomysłu utworzenia Naczelnej Izby Gospodarczej, która reprezentowałaby przemysł i handel, rzemiosło i rolnictwo i odgrywała decydującą rolę w ustawodawstwie i polityce gospodarczej: Encyklopedia historii gospodarczej..., t. II, ss. 253–254; J. Kuciński, *Klasyfikacje i definicje samorządu gospodarczego w Polsce w świetle literatury i ustawodawstwa (1918–1939)*, (w:) „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1973, z. 15, ss. 39–78; J. Rawa, *Izby Przemysłowo-Handlowe w Polsce do 1939 roku*, Warszawa 1969 (praca magisterska, maszynopis w Bibliotece SGH).

¹¹¹ A. Ivánka, *Wspomnienia...*, s. 149; Z. Landau, *Rozwój ustawodawstwa kartelowego w Polsce międzywojennej na tle polityki kartelowej rządu*, (w:) „Kwartalnik Historyczny” 1972, z. 1, s. 75.

¹¹² Roger Battaglia (1873–1950), był prawnikiem i ekonomistą, a także działaczem gospodarczym. Związany z organizacjami pracodawców, w publicystyce reprezentował ich punkt widzenia. Uczestniczył w licznych konferencjach międzynarodowych poświęconych funkcjonowaniu przemysłu i karteli. Był rzecznikiem ochrony gospodarki przed nadużyciami organizacji monopolistycznych, a równocześnie ochrony prawnej przed „szkodliwym gospodarczym indywidualizmem”: Encyklopedia historii..., s. 29.

wanych artykułów”¹¹³. Tymczasem monopole państwowe, których stosunek do monopoli prywatnych wynosił w sprzedaży wewnętrznej 8:11 uprawiały dumping tylko w nieznacznych rozmiarach¹¹⁴. Przyznawał, że „(...) dumping w stosunku do zagranicy jest w naszych obecnych warunkach nieodzowną i kapitalną funkcją w zakresie wyrównywania obrotu płatniczego z zagranicą i zmniejszania niebezpieczeństwa grożącego walucie na tym ostatnim tle”¹¹⁵. Ponadto, jego zdaniem, dumping stanowił rodzaj wentyla ułatwiającego zbyt towarów, które przy niskim popycie na rynku krajowym nie znalazłyby nabywców¹¹⁶. Przez wszystkie lata wielkiego kryzysu Polska miała dodatnie saldo bilansu handlowego, do czego w znacznym stopniu przyczyniła się polityka dumpingowa. Battaglia zadawał pytanie, kto miał ponosić koszty dumpingu: państwo, społeczeństwo czy przemysł? Odpowiedź jego była zdecydowana. Koszty powinno ponosić zarówno państwo, bo jest ono odpowiedzialne za politykę gospodarczą, a ponadto lepiej dopłacać do eksportu niż do bezrobocia, jak również społeczeństwo poprzez podatki, bo lepsze to niż ułatwiać eksport podatkiem inflacyjnym lub płacić zbyt wygórowane ceny za dane produkty, co mogło wpłynąć na ogólny poziom cen bardziej ujemnie niż ciężar podatkowy¹¹⁷. W kwestii obniżki cen kartelowych uważał (powołując się na badania własne i innych ekonomistów), że 20% obniżka cen kartelowych mogłaby przynieść rolnictwu ulgę w granicach zaledwie 1–4%, cała akcja byłaby więc nieopłacalna¹¹⁸. W tej sytuacji należało zaniechać wszelkich prób obniżenia cen kartelowych, gdyż nie przyniosą ulgi rolnictwu, a pogorszą sytuację w przemyśle¹¹⁹. Należało się skupić raczej na podnoszeniu cen artykułów rolnych¹²⁰. Za nadmierne rozwarcie „nożyc cen” obwiniał Battaglia również przedsiębiorstwa i monopole państwowe¹²¹.

Battaglia był również zwolennikiem wprowadzenia przymusu kartelowego, ale przy zachowaniu wszelkich form ostrożności. Dowodził, że może on być czynnikiem hamującym nadmierną etatyzację¹²².

Na naradę gospodarczą w październiku 1929 roku, Battaglia został zaproszony jako prezes Związku Przemysłu Konfekcyjnego. W pierwszej części swojego referatu przedstawił sytuację w nieskartelizowanych gałęziach przemysłu, z takimi zjawiskami jak: niedostosowywanie produkcji do rzeczywi-

¹¹³ R. Battaglia, *Zagadnienie kartelizacji. Ceny a kartele*, Warszawa 1933, s. 156.

¹¹⁴ Ibidem, s. 57.

¹¹⁵ Ibidem, s. 241.

¹¹⁶ Ibidem, s. 412.

¹¹⁷ R. Battaglia, *O programie gospodarczym Polski oraz o warunkach rozwoju poszczególnych gałęzi wytwórczości*, Warszawa 1927, s. 59.

¹¹⁸ Idem, *Zagadnienie kartelizacji...*, s. 32.

¹¹⁹ Sprawozdanie Centralnego Związku Przemysłu Polskiego z działalności w roku 1932. Załącznik do nr 11 „Przeglądu Gospodarczego” z 1933 roku, s. 27

¹²⁰ Idem, *Zagadnienie kartelizacji...*, s. 425.

¹²¹ Ibidem, s. 358.

¹²² R. Battaglia, *Państwo a kartele...*, s. 44.

stej chłonności rynku, sprzedaż produktów na rynku po cenach niższych od kosztów własnych, udzielanie nadmiernych i coraz dłuższych kredytów towarowych finansowo słabym jednostkom handlowym, produkowanie ze stałymi stratami. Przed tymi zjawiskami zabezpieczała kartelizacja¹²³. Twierdził, że ograniczanie produkcji i śrubowanie cen ponad miarę, wskazaną przez kalkulację rzeczywistych kosztów i normalny zysk przedsiębiorcy, kartelom się nie opłacało. Lepiej, utrzymując ceny na umiarkowanym poziomie zwiększać zbyt, a tym samym produkcję. Na przykładzie karteli: cukrowego, cementowego, karbidowego, drożdżowego, blachy cynkowej, drenów i dachówek udowodniał, że organizacje kartelowe zamiast (za pomocą przestarzałych metod) redukować produkcję celem śrubowania cen, uprawiały propagandę zbytu. Poświęcały na to nawet specjalne fundusze¹²⁴. Z kolei na przykładzie cen węgla, żelaza, żarówek, superfosfatu, rur żeliwnych wykazywał, że państwo wywierało skuteczny wpływ na kształtowanie cen kartelowych. Nie zachodziła więc – jego zdaniem – obawa śrubowania cen. Podwyżki cen odbywały się za aprobatą rządu. Ponadto, ceny artykułów skartelizowanych w Polsce na ogół nie były wygórowane, w porównaniu z cenami tych artykułów w innych krajach oraz w porównaniu z cenami na ziemiach polskich przed rokiem 1918¹²⁵. Kartele pozytywnie wpływały na stabilizację i jednolitość cen na terenie całego państwa i racjonalizację przemysłu. W licznych przypadkach istnienie kartelu wewnętrznego umożliwiało stworzenie porozumienia międzynarodowego, zabezpieczającego większą rentowność eksportu lub chroniącego rynek wewnętrzny od zbędnego importu. W innych z kolei przypadkach porozumienie kartelowe fabryk krajowych dawało możliwość skuteczniejszej walki z zagraniczną konkurencją na rynku wewnętrznym¹²⁶.

Kartele odgrywały również pozytywną rolę w zakresie przyciągania kapitałów zagranicznych. W Polsce szybciej i łatwiej niż w innych krajach dokonywał się proces niszczenia kapitałów obrotowych przedsiębiorstw przemysłowych w walce konkurencyjnej. Działo się tak w związku z niskim stopniem kapitalizacji wewnętrznej i słabym dopływem kapitałów zagranicznych. W interesie państwa powinno więc leżeć dbanie o rozwój procesów kartelizacyjnych¹²⁷. Z kolei w relacjach z handlem, kartele przemysłowe prowadziły do powstania konkurencji między hurtownikami danej branży, co przyczyniało się także do uzdrowienia stosunków w handlu detalicznym. W interesie bowiem własnego bezpieczeństwa (własnego zysku i utrzymania

¹²³ Idem, *Działalność karteli przemysłowych w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na handel, oraz projekt ustawy kartelowej*, (w:) Narady gospodarcze Rządu z Delegatami Izb Przemysłowo-Handlowych w dniu 7 i 8 października 1929 roku, Warszawa 1929, s. 224.

¹²⁴ Ibidem, ss. 227–230.

¹²⁵ Ibidem, ss. 230–237.

¹²⁶ Ibidem, s. 252.

¹²⁷ Ibidem, s. 257.

się na pozycji hurtownika kartelowego) hurtownik musiał stosować wobec detalistów podobnie rygorystyczne zasady, jakie w stosunku do niego stosował przemysł skartelizowany. Kartele nie eliminowały handlu, ale przeprowadzały selekcję między handlarzami, co „handel solidny i realny uważa za moment uzdrawiający dla struktury naszego handlu”¹²⁸. Jawność cen, która cechowała większość karteli, zapobiegała nadmiernemu podwyższaniu cen ze strony części kupiectwa. Kartele dążyły często nawet do regulowania cen detalicznych. Selekcja, której dokonywały kartele między kupcami, prowadziła do zmniejszenia liczby kupców. Odpadali słabsi, gorsi, mniej solidni i odpowiedzialni. Prowadziło to do stworzenia handlu zasobnego, silnego i odpowiedzialnego.

Oddzielne miejsce w referacie Battagli zajął ustosunkowanie się referenta do projektu ustawy o nadzorze państwowym nad kartelami. Zauważył on, że projekt chroni kartele racjonalizacyjne przed „szkodliwym gospodarczo hiperindywidualizmem poszczególnych przedsiębiorstw”¹²⁹. Chroni również interes publiczny przed nadużyciami kartelowymi. Dalej jednak stwierdzał, że wydanie osobnej ustawy kartelowej w Polsce nie jest potrzebne, a nawet jest niebezpieczne. W obecnym stanie prawnym Polska dysponowała normami prawnymi, które zapewniały wykonanie umowy kartelowej, zwłaszcza gdy kartele powstawały w postaci centralnych biur sprzedaży, mających formę spółek z ograniczoną odpowiedzialnością. Spółki te funkcjonowały na podstawie umów o sprzedaż komisową lub wyłączność agencyjną. Zawieranie i realizacja tych umów odbywała się na podstawie przepisów prawa cywilnego. Również istniały przepisy, które zabezpieczały interes publiczny przed nadużyciami kartelowymi, np. ustawa koalicyjna austriacka, ustawa o lichwie wojennej, przepisy o nieważności umów sprzeciwiających się dobremu obyczajom i inne. Do niebezpieczeństw, które niosła ze sobą ustawa kartelowa Battaglia zaliczył: rozszerzenie funkcji państwa (i tak już zanadto rozbudowanych, przy niedostatecznej jeszcze sprawności administracji), nadmierny wpływ czynnika urzędniczego na życie gospodarcze (nieprzygotowanego teoretycznie i praktycznie do myślenia kategoriami gospodarczymi), uznaniowość przy kompletowaniu składu orzekającego do poszczególnych spraw przed Sądem Kartelowym (Battaglia proponował, aby ławnicy wyznaczani byli do każdej sprawy według kolejności alfabetycznej, w jakiej ułożone są ich nazwiska na liście ławników), obawa „(...) by ciała ustawodawcze, a szczególnie Sejm, przy obecnym ustroju wyborczym, składzie politycznym i sposobie myślenia,

¹²⁸ Ibidem, s. 262.

¹²⁹ Ibidem, s. 279. Na temat zasad, którym powinien być podporządkowany proces unifikacji ustawodawstwa kartelowego Battaglia wypowiadał się już wcześniej, w 1926 roku. Zaliczał do nich m. in.: prawo rządu do wglądu w działalność karteli, konieczność istnienia sądownictwa kartelowego (Sąd Kartelowy) i rejestracji zrzeszeń: Referat w sprawie unifikacji ustawodawstwa kartelowego, stanu kartelizacji w Polsce oraz zainteresowania Polski w międzynarodowych porozumieniach gospodarczych: AAN, W. i W. Choroszewscy, t. 29, kk. 44-46.

nie wypaczyły jakiegokolwiek projektu ustawy kartelowej w duchu radykalnym i to w kierunku takim, który by utrudnił egzystencję karteli racjonalizacyjnych, pożytecznych”¹³⁰.

Według referenta, zakresem ustawy kartelowej powinno być objęte również rolnictwo. Należało zaniechać tworzenia osobnego urzędu Komisarza Kartelowego, a jego funkcje powierzyć ministrowi przemysłu i handlu. Zapobiec to miało niepotrzebnemu mnożeniu urzędów. Istniała natomiast konieczność powołania przy ministrze ciała opiniodawczego, złożonego z fachowców-praktyków, myślących kategoriami gospodarczymi. Battaglia proponował, aby ciałem tym była Rada Kartelowa, złożona z delegatów wszystkich izb przemysłowo-handlowych, po dwóch z każdej izby (z sekcji przemysłowej i handlowej). Rada pracowałaby w oparciu o regulamin, wydany przez ministra przemysłu i handlu. Obowiązkiem ministra byłoby zasięganie opinii Rady, przed każdorazowym wystąpieniem z wnioskiem do Sądu Kartelowego i przedstawienie Sądowi tej opinii. Również Sąd miałby obowiązek, przed wydaniem wyroku, zasięgania opinii Rady. Skład Sądu Kartelowego powinien charakteryzować się przewagą elementu gospodarczo-fachowego (a nie zawodowo-sędziowskiego, jak zakładał projekt), ławnikami natomiast powinni być wyłącznie praktycy życia gospodarczego, wybierani z listy proponowanej przez Izbę Przemysłowo-Handlową w Warszawie. Další postulat Battaglia dotyczył usunięcia z projektu pojęcia „dobra publicznego”, którego zagrożenie dawało państwu możliwość interwencji w stosunki kartelowe. Według niego pod to pojęcie projekt podciągał interesy prywatnoprawne związków kartelowych lub poszczególnych przedsiębiorców, którym dostateczną ochronę prawną dawało prawo cywilne z klauzulą „contra bonos mores”. W ewentualnej ustawie kartelowej możliwość ingerencji państwa powinna wystąpić w sytuacji, gdy umowy, uchwały i postanowienia kartelowe „w stosunku do innych związków oraz poszczególnych przedsiębiorstw, w sposób krzywdzący ich, realizują gospodarcze interesy uczestników, nadużywając przewagi gospodarczej”¹³¹. Krytyce poddał Battaglia również wymiary kar, przewidziane w projekcie. Według niego, były one niewspółmierne do charakteru przewinień i przyczynić się mogły do obchodzenia przepisów ustawy.

Swoje wystąpienie zakończył Battaglia stwierdzeniem, że w interesie publicznym państwo powinno oddać sprawy nadzoru nad kartelami w ręce samorządu gospodarczego. Odciążyłoby to państwo od części obowiązków i zwiększyłoby gwarancję „racjonalnego pod względem gospodarczym załatwiania spraw gospodarczo-politycznych”¹³². Aby jednak izby przemysłowo-handlowe mogły wziąć na siebie nowe zadania legalizacji karteli, nadzoru nad

¹³⁰ Ibidem, s. 284.

¹³¹ Ibidem, s. 288.

¹³² Ibidem, s. 289.

nimi i represji przeciwko ich nadużyciom, należało je rozbudować. Myślał Battaglia o stworzeniu Związku Izb Przemysłowo-Handlowych, który odpowiadałby za przejęcie funkcji państwa w zakresie polityki kartelowej.

Po dość kontrowersyjnym wystąpieniu Rogera Battagli wywiązała się dyskusja na temat jego referatu, w której głos zabrało 10 osób.

Franciszek Doleżał, podsekretarz stanu w Ministerstwie Przemysłu i Handlu, podkreślił korzystny wpływ karteli na handel wewnętrzny i konieczność tworzenia porozumień międzynarodowych. W stosunkach wewnętrznych relacje między kartelami a handlem i wpływ karteli na handel zależał, według niego, od czterech czynników: cła, siły nabywczej, konkurencji zagranicznej i ilości kapitałów, którymi dany kraj rozporządza. W Polsce cła (jakkolwiek w pewnych masowych produktach dość niskie) na ogół były wystarczające do regulowania ewentualnego negatywnego wpływu karteli na handel. Siła nabywcza w Polsce miała charakter dynamiczny i wzrastający. Pobudzało ją kupiectwo hurtowe i dlatego w interesie polskiego przemysłu leżało intensyfikowanie pierwiastka kupieckiego. Cła polskie nie wyłączały konkurencji zagranicznej, poza tym Polska w niewielkim stopniu partycypowała w porozumieniach międzynarodowych. Brak kapitału należało zastąpić inicjatywą gospodarczą, co uczyniłoby koniecznym ścisłą współpracę przemysłu i handlu. Porozumienia międzynarodowe pomagały rozwiązać globalne trudności gospodarcze, np. problem obniżki ceł. Utworzenie międzynarodowego porozumienia odsuwało sprawę celną na drugi plan. Stąd wynikała potrzeba tworzenia takich porozumień¹³³.

Henryk Brun, radca Izby Przemysłowo-Handlowej w Warszawie, reprezentujący średni przemysł, zaakcentował szczególną wagę zagadnienia kartelowego w Polsce, gdzie handel wciąż jeszcze finansowo i organizacyjnie nie dorównywał przemysłowi. Kartele, działając w celu racjonalizacji życia gospodarczego miały za zadanie doprowadzić do stworzenia normalnych warunków współpracy przemysłu i handlu¹³⁴.

Jerzy Sachs, wiceprezes Izby Przemysłowo-Handlowej w Łodzi, przedstawił stanowisko kupiectwa łódzkiego (stanowiącego 50% składu łódzkiej Izby) w sprawie kartelizacji. Było ono przychylnie. Środowisko kupieckie widziało

¹³³ Przemówienie P. Dr. F. Doleżała, podsekretarza stanu w Ministerstwie Przemysłu i Handlu (w:) *Narady gospodarcze...*, ss. 292–295. Nie udało się znaleźć żadnych informacji biograficznych na jego temat.

¹³⁴ Przemówienie dyskusyjne P. H. Bruna, radcy Izby Przemysłowo-Handlowej w Warszawie (w:) *Narady gospodarcze...*, ss. 296–298. Henryk Brun (1888–1940), był kupcem i przemysłowcem, współwłaścicielem kilku fabryk. W latach 1928–30 posłował na Sejm z ramienia BBWR i pracował w komisji budżetowej i skarbowej. Pełnił funkcje: członka Rady Banku Polskiego, prezesa Stowarzyszenia Kupców Polskich, prezesa Naczelnej Rady Zrzeszeń Kupiectwa Polskiego. Od 1928 roku – członek sekcji ds. gospodarczych i sekcji ds. samorządowych i administracyjnych Regionalnej Grupy BBWR m. st. Warszawy, od 1937 roku – członek prezydium Sektora Miejskiego OZN: *Encyklopedia historii...*, s. 44; J. Majchrowski (red.), op. cit., t. II, s. 243; *Postowie i Senatorowie...*, t. I, ss. 206–207.

w tym działaniu normalizację życia gospodarczego. Jednocześnie dyskutant zwrócił uwagę, że tylko takie kartele będą popierane, które dążą do jak najściślejszej współpracy z handlem¹³⁵.

Józef Dworżańczyk, delegat Izby Handlowej w Katowicach, reprezentujący przemysł ciężki, w krótkim wystąpieniu zauważył, że wprowadzenie ustawy kartelowej i podporządkowanie jej również karteli międzynarodowych może zupełnie zamknąć polskim przedsiębiorcom drogę do tych porozumień. Na przykładzie przemysłów, które reprezentował (metalurgicznego i metalowego) stwierdzał, że wiedza zagranicznych partnerów na temat projektu prawa kartelowego utrudniała z nimi rokowania¹³⁶.

Wacław Wiślicki, radca Izby Przemysłowo-Handlowej w Warszawie, reprezentujący drobny handel, przedstawił w swoim wystąpieniu trudną sytuację handlu w Polsce (obciążenia podatkowe, praktyki omijania pośredników-kupców w relacjach między producentem a konsumentem) i apelował do rządu o pomoc. Ratunek widział w zwiększeniu konsumpcji, poprzez stworzenie odpowiednich warunków umożliwiających kapitalizację. Organizowanie karteli bez współdziałania handlu było, według niego, niszczeniem aparatu handlowego. Bez tego zaś aparatu nie mogło być w Polsce mowy o powiększeniu konsumpcji¹³⁷.

Marcin Szarski, prezes Izby Przemysłowo-Handlowej we Lwowie, bankowiec, skrytykował pomysł wprowadzenia prawa kartelowego jako niepotrzeb-

¹³⁵ Przemówienie dyskusyjne P. Dr. J. Sachsa, wiceprezesa Izby Przemysłowo-Handlowej w Łodzi (w:) *Narady gospodarcze...*, ss. 299–300. Nie udało się znaleźć żadnych informacji biograficznych na temat J. Sachsa.

¹³⁶ Przemówienie dyskusyjne P. Inż. J. Dworżańczyka, delegata Izby Handlowej w Katowicach (w:) *Narady gospodarcze...*, s. 301. Józef Dworżańczyk (1869–1931) odgrywał ogromną rolę w przemyśle ciężkim. Był członkiem zarządu i wydziału Górnośląskiego Związku Przemysłowców Górniczo-Hutniczych, brał czynny udział w reorganizacji Polskiej Konwencji Węglowej (jako członek jej komitetu wykonawczego) oraz w pracach Górnośląskiej Konwencji Węglowej. Sprawował funkcje: członka zarządu Naczelnej Organizacji Zjednoczonego Przemysłu i Rolnictwa Zachodniej Polski, członka rady nadzorczej S.A. Lignozu, przewodniczącego Belgij-skiej Rady Nadzorczej Górniczej i Przemysłowej S.A. i wiceprezesa zarządu fabryki chemicznej Carl Scharff i Ska. Należał do Stowarzyszenia Polskich Inżynierów Górniczych i Hutniczych: biogram Józefa Dworżańczyka w: *Polski Słownik Biograficzny*, t. VI, Kraków 1948, ss. 26–27.

¹³⁷ Przemówienie dyskusyjne P. W. Wiślickiego, radcy Izby Przemysłowo-Handlowej w Warszawie (w:) *Narady gospodarcze...*, ss. 302–307. Wacław Wiślicki (1882–1935), był przemysłowcem, związanym ze środowiskiem kupieckim. W latach 1922–35 zasiadał w Sejmie, wybrany z listy Bloku Mniejszości Narodowych (I kadencja) i listy BBWR (II i III kadencja). Od 1926 roku związany był z obozem pomajowym. Rozczarowany polityką sanacji wobec Żydów zerwał z nią na krótko przed śmiercią. Był członkiem naczelnych władz wielu organizacji społecznych i ekonomicznych, m. in. Centralnego Związku Kupców, Banku Kredytowego Kupców i Przemysłowców, Międzynarodowego Towarzystwa Transportu i Żeglugi, Związku Spółek Kredytowych Żydowskich, Związku Kupców Wyznania Mojżeszowego i Izby Handlowej Polsko-Palestyńskiej: *Encyklopedia historii...*, s. 490; J. Majchrowski (red.), op. cit., t. II, s. 470; *Żydzi w Polsce Odrodzonej. Działalność społeczna, gospodarcza, oświatowa i kulturalna*, t. II, Warszawa b.d.w., s. 525.

nego. Istniejące przepisy, zdaniem jego, byłyby w stanie to prawo zastąpić. Nowe prawo mogłoby wypaczyć funkcjonowanie instytucji kartelowych, poprzez ingerencję nieobiektywnej w tej sprawie legislatury. Należałoby natomiast uprawnienia kontrolne nad kartelami przenieść na izby przemysłowo-handlowe, jako organy najbardziej kompetentne i obiektywne w tej kwestii¹³⁸.

Hipolit Lucht, radca Izby Przemysłowo-Handlowej w Lublinie, wystąpił jako zdecydowany zwolennik kartelizacji i przeciwnik ustawy kartelowej. W tej ostatniej widział hamulec rozwoju kartelizacji w Polsce. A wolna konkurencja w produkcji przemysłowej dawała jak najgorsze rezultaty. Brak dostatecznych kapitałów obrotowych i kredytów w przemyśle nie pozwalał wielu jego dziedzinom właściwie funkcjonować. Wywoływało to właśnie silną konkurencję, nawet przy małej ilości towaru na rynku i obniżało jego cenę poniżej kosztów produkcji. Z powodu słabej siły nabywczej lepszy gatunkowo towar nie miał nabywców i dominował surogat, który świadczył o upadku krajowej produkcji przemysłowej. W obecnych warunkach tylko poprzez kartelizację możliwe było znormalizowanie produkcji i dostosowanie pod względem jakości i ilości do potrzeb społeczeństwa oraz takie ustalenie jej ceny, aby odpowiadała w dłuższym okresie gospodarczym warunkom kraju. Ponadto, kartelizacja zapewniała systematyczną ewolucję technicznego postępu w produkcji przemysłowej, który umożliwiał skuteczną konkurencję tej produkcji na rynku międzynarodowym. Kartelizacja mogła pomóc dźwignąć Polskę pod względem gospodarczym i postawić ją w rzędzie państw o wysokiej kulturze gospodarczej¹³⁹.

Brunon Sikorski, wiceprezes Izby Przemysłowo-Handlowej w Poznaniu, reprezentujący handel, był w swoim wystąpieniu zdecydowanie mniej entuzjastyczny w ocenie karteli, niż jego poprzednicy. Starał się przedstawić raczej negatywne strony ich działalności. Zaliczył do nich: ograniczanie się do windowania cen (przez dużą część karteli tworzonych w celu racjonalizacji i normalizacji produkcji), działania zmierzające do wyeliminowania kupca w celu monopolistycznego opanowania zbytu (dla jednostronnego ustalania cen), eksport po cenach dumpingowych kosztem podrożenia wewnętrznej konsumpcji, eksploatacja rynku polskiego przez kartele zagraniczne, przedmiotowość (a nie podmiotowość) polskiego uczestnika kartelu międzynarodowego.

¹³⁸ Przemówienie dyskusyjne P. Dr. M. Szarskiego, prezesa Izby Przemysłowo-Handlowej we Lwowie (w:) *Narady gospodarcze...*, ss. 308–310. Marcin Szarski (1868–1941) pełnił funkcję prezesa Związku Banków w Polsce, prezesa rady Banku Polskiego oraz prezesa Giełdy Pieniężnej i Towarowej we Lwowie. Pisał prace z dziedziny bankowości. Zasiadał w Senacie I (wybrany z listy Chrześcijańskiego Związku Jedności Narodowej), II i III kadencji (na obydwie kadencje wybrany z listy BBWR). Był również konsulem honorowym Belgii we Lwowie: *Encyklopedia historii...*, s. 436, J. Majchrowski (red.), op. cit., t. II, s. 552.

¹³⁹ Przemówienie dyskusyjne P. H. Luchta, radcy Izby Przemysłowo-Handlowej w Lublinie (w:) *Narady gospodarcze...*, ss. 311–314. Nie udało się znaleźć żadnych informacji biograficznych na temat H. Luchta.

Zauważył, że silnych przedsiębiorców tworzył ustrój całkowicie wolnej konkurencji. Przeciwwstawieniem tego była ciepłarniana atmosfera monopolistyczna, która kosztem tzw. „postojowego”¹⁴⁰ utrzymywała przy życiu słabe jednostki, niezdolne do samodzielnego utrzymania się na rynku. Tylko przedsiębiorcy silni byli w stanie stworzyć silną gospodarkę¹⁴¹.

Z kolei, Paweł Minkowski, radca Izby Przemysłowo-Handlowej w Warszawie, reprezentujący skartelizowany przemysł cementowy, wypunktował najważniejsze (jego zdaniem) pozytywne aspekty działalności karteli. Zaliczył do nich: zapewnienie przez kartel zrzeszonym w nim przedsiębiorstwom zysków, mieszczących się w granicach równowagi (wypływało to z istoty zbiorowej współpracy, która dawała tę równowagę), propagowanie spożycia, pogłębianie chłonności rynku i podnoszenie ilościowo i jakościowo jego potrzeb, nakręcanie inwestycji, wykorzystywanie handlu (zdrowego i właściwie rozmieszczonego) do zaspokajania potrzeb rynku, przejęcie na siebie ciężaru eksportowania i zawieranie umów międzynarodowych pomiędzy przemysłami, które w sposób racjonalny i odpowiadający stosunkowi sił partnerów, usuwały szereg drażliwych problemów. Ze względu na te aspekty działalność karteli była dla całokształtu życia gospodarczego bardzo pożyteczna. Państwo powinno podjąć wszelkie starania w celu ułatwienia kartelom dalszego rozwoju¹⁴².

¹⁴⁰ „Postojowe” była to opłata za zaniechanie produkcji płacona przez kartel zamykanym zakładom.

¹⁴¹ Przemówienie dyskusyjne P. B. Sikorskiego, radcy Izby Przemysłowo-Handlowej w Warszawie (w:) *Narady gospodarcze...*, ss. 315–320. Brunon Sikorski (1896–1976), politycznie związany był z obozem sanacyjnym. W 1935 roku został posłem na Sejm IV kadencji. Sprawował funkcję wiceprzewodniczącego komisji przemysłowo-handlowej, pracował też w komisjach: budżetowej, spraw zagranicznych oraz skarbowej. Opowiadał się za ograniczonym interwencjonizmem ekonomicznym, starając się bronić interesów drobnego rzemiosła i handlu, zagrożonego konkurencją wielkich przedsiębiorstw i karteli. W 1938 roku został wybrany z listy OZN posłem na Sejm V kadencji. Przewodniczył komisji skarbowej, ponownie był wiceprzewodniczącym komisji przemysłowo-handlowej, zasiadał też w komisjach: budżetowej, inwestycyjnej, spraw zagranicznych i zmiany ordynacji wyborczej. Oprócz działalności parlamentarnej udzielał się także jako jeden z czołowych działaczy w samorządzie handlowym. Należał do organizatorów ogólnopolskiej Naczelnej Rady Zrzeszeń Kupiectwa Polskiego w Warszawie. Kierowana przez niego organizacja przyczyniła się do integracji środowiska handlowców w odrodzonej Polsce: biogram Brunona Sikorskiego w: *Polski Słownik Biograficzny*, t. XXXVII/3, z. 154, Warszawa–Kraków 1997, ss. 431–432.

¹⁴² Przemówienie dyskusyjne P. Dr P. Minkowskiego, radcy Izby Przemysłowo-Handlowej w Warszawie (w:) *Narady gospodarcze...*, ss. 321–326. Paweł Minkowski (1888–1947), związany był z prywatnym przemysłem cementowym, z ramienia którego wszedł do Rady Centralnego Związku Polskiego Przemysłu, Górnictwa, Handlu i Finansów. Pełnił funkcję prezesa kartelu cementowego („Centrocement”). Równocześnie był radcą Izby Przemysłowo-Handlowej w Warszawie i przewodniczącym Rady Państwowego Instytutu Eksportowego, podlegającego ministrowi przemysłu i handlu. W wyborach 1930 roku został posłem z listy BBWR. Brał udział we wszystkich ważniejszych naradach organizowanych przez rząd z przedstawicielami prywatnego życia gospodarczego. W Sejmie przewodniczył komisji przemysłowo-handlowej i referował pre-

Ostatni referat wygłosił przedstawiciel rządu, Ignacy Matuszewski. Zajmował on stanowisko kierownika Ministerstwa Skarbu. Nie odniósł się do referatu Battagli i nie kartele były przedmiotem jego wystąpienia. Odpowiedział natomiast na pytania ogólne kierowane pod adresem rządu, omawiając aktualną sytuację gospodarczą Polski¹⁴³.

liminarze budżetowe Ministerstwa Przemysłu i Handlu (1931–1933). W latach 1935–1939 był wiceprezesem Izby Przemysłowo-Handlowej w Warszawie i zastępcą naczelnego dyrektora Banku Gospodarstwa Krajowego. Pracował również w radach nadzorczych licznych przedsiębiorstwach niezależnych od BGK: biogram Pawła Minkowskiego w: *Polski Słownik Biograficzny*, t. XXI, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1976, ss. 307–308; Z. Landa u, *Biuro i Rada Kartelowa „Lewiatana”*, (w:) „*Studia Historyczne*” 1972, nr 4, ss. 537–538; idem, *Rozwiązanie kartelu cementowego w Polsce w 1933 roku*, (w:) „*Studia Historyczne*” 1972, nr 1, ss. 89–90; *Żydzi w Polsce...*, t. II, s. 510.

¹⁴³ Przemówienie P. Kierownika Ministerstwa Skarbu Ministra Ignacego Matuszewskiego (w:) *Narady gospodarcze...*, ss. 327–333. Ignacy Matuszewski (1891–1946), pracował na stanowisku kierownika Ministerstwa Skarbu od 1929 roku, w pięciu kolejnych gabinetach. Był czołowym animatorem gospodarczej i finansowej polityki państwa. Do wystąpienia pierwszych oznak załamania gospodarczego kontynuował politykę finansową państwa zapoczątkowaną przez swojego poprzednika, Gabriela Czechowicza. Narastający kryzys zmusił go do wypracowania nowego programu dostosowanego do zmieniającej się sytuacji. Podstawą programu stały się dostępne w literaturze ekonomicznej rozwiązania oparte na prowadzeniu polityki deflacyjnej. W opracowanej koncepcji w czasie kryzysu podstawowym zadaniem rządu było utrzymanie, w warunkach niższych dochodów, równowagi budżetowej. Według Matuszewskiego cel ten można było osiągnąć poprzez maksymalną redukcję wydatków i kompresję budżetu, utrzymanie ograniczeń dewizowych. Celem operatywnej kontroli sytuacji skarbu, Matuszewski zastosował metodę budżetowania miesięcznego. Z jego inicjatywy w pierwszym etapie walki o zrównoważony budżet zaproponowano ograniczenie wydatków inwestycyjnych bez zamrażania rozpoczętych inwestycji. Od 1930 roku w walce z deficytem Matuszewski konsekwentnie realizował politykę „zaciśnięcia pasa”. Pomimo wprowadzonych rygorów i wyrzeczeń (m. in. obniżenie uposażeń pracowników państwowych, emerytów, rent i zasiłków dla bezrobotnych, zmniejszenie liczby urzędników, zahamowanie awansów i przeszerogowań, ograniczenie wydatków rzeczowych poszczególnych ministerstw, dodatkowe opodatkowanie wynagrodzeń) w 1931 roku nastąpiło zawahanie równowagi budżetowej. Ze względów politycznych, Matuszewski był przeciwny ujawnieniu wysokości deficytu. Powstałą różnicę uzupełniono poprzez zwiększenie zadłużenia w Banku Gospodarstwa Krajowego oraz włączenie do budżetu nieujawnionych dochodów uzyskanych z PKP. Dochodowym źródłem pieniędzy stały się pożyczki zagraniczne, pozwalające – oprócz dofinansowania budżetu – zwiększyć zasoby dewizowe Banku Polskiego. Matuszewski osobiście zaangażował się w uzyskanie od francuskiego konsorcjum kredytu na budowę linii kolejowej ze Śląska do Gdyni. Nie bacząc na niekorzystne warunki proponowane przez koncern I. Kreugera, podpisał także drugą pożyczkę zapalczaną. Można przypuszczać, że decyzja ta spowodowała utratę zaufania Piłsudskiego. Matuszewski proponował sprzedaż akcji Banku Polskiego bankom amerykańskim. Projekt ten, ze względu na prawdopodobne konsekwencje polityczne, nie został zaakceptowany przez Piłsudskiego. W 1931 roku Matuszewski odszedł z Ministerstwa Skarbu. Wydaje się, że przyczyną dymisji był narastający konflikt z Piłsudskim na tle wysokości budżetów wojskowych. Pracował potem w redakcji „*Gazety Polskiej*”. Po śmierci Piłsudskiego coraz bardziej krytycznie oceniał obóz rządzący. W wyniku konfliktu z gabinetem premiera Sławoja-Składkowskiego (spowodowanym prasową krytyką jego działalności przez Matuszewskiego), w 1936 roku musiał ustąpić z redakcji. Znalazł się na bocznym torze: biogram Ignacego Matuszewskiego w: *Polski Słownik Biograficzny*, t. XX, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1975, ss. 232–234; *Ministrowie...*, ss. 237–240; Z. Landa u, *Ignacy Matuszewski (1891–1945) – kierownik Ministerstwa Skarbu*, (w:) „*Finanse*” 1974, nr 5, ss. 49–60.

Wśród wszystkich wystąpień dotyczących sprawy kartelizacji, przeważały zdecydowanie głosy aprobaty działalności kartelowej. Głosów sprzeciwu było niewiele. Wskazuje to na raczej przychylny stosunek izb przemysłowo-handlowych do karteli. Zupełnie inaczej wygląda kwestia stosunku do propozycji ustawodawstwa kartelowego. Projekt ustawy o nadzorze państwa nad kartelami odebrany został jako niepotrzebne rozszerzanie kompetencji państwa na dziedzinę, która powinna zostać w gestii samorządu gospodarczego, jeśli w ogóle miała zaistnieć. Nadzór państwa nad kartelami potraktowano jak przeszkodę utrudniającą rozwój karteli. W większości wystąpień przedstawiano kartele jako motor rozwoju gospodarczego, który mógł prawidłowo funkcjonować tylko w warunkach nieskrępowanej działalności gospodarczej, w warunkach rzeczywistości stworzonej przez nie same.

Projekty ustawy kartelowej z drugiej połowy lat dwudziestych wobec dobrej koniunktury gospodarczej odłożone zostały ad acta. Sytuacja gospodarcza nie wymagała od rządu specjalnych zabiegów w kierunku ograniczania działalności organizacji monopolistycznych ścisłymi normami prawnymi. Kartele funkcjonowały w zasadzie swobodnie. Podejmowane prawne obostrzenia nie wywierały większego wpływu na pracę monopolii, a rządowi nie zależało na wykorzystywaniu ustawodawstwa przeciwko kartelom. Rząd przyglądał się działalności monopolii i starał się korzystać z tych jej przejawów, które wtedy były najbardziej państwu potrzebne. Chodziło przede wszystkim o popieranie i aktywizowanie eksportu. Nie bez znaczenia było także wsparcie finansowe, jakiego monopolie udzielały obozowi rządzącemu. Dopiero kryzys gospodarczy, który dotknął Europę i świat na jesieni 1929 roku wpłynął na zmianę tej polityki.