

ALEKSANDER MAZIARZ (Warszawa)

O ustawodawstwie antymonopolowym w Polsce w latach 1918-1939

W pierwszych latach Polski Odrodzonej porozumienia kartelowe nie do czekały się kompleksowego uregulowania przez ustawodawcę, co nie oznacza, że brak było przepisów regulujących tę kwestię, ale – przeciwnie – obowiązywały odmienne przepisy na obszarach dawnych zaborów¹. Na ziemiach dawnego zaboru rosyjskiego obowiązywały ogólne zasady prawa cywilnego, które uznawały pod względem cywilno-prawnym umowy kartelowe, lecz można było przed sądem podważyć ważność takiej umowy, która była niezgodna z dobrymi obyczajami lub porządkiem publicznym oraz z ustawą o lichwie wojennej². W Galicji obowiązywała również ustawa o lichwie wojennej, natomiast według ustawy koalicyjnej z 7 kwietnia 1870 r. sankcją nieważności dotknięte były takie porozumienia przedsiębiorców, które prowadziły do podwyższania cen ze szkodą dla ich nabywców³. Z kolei w dawnym zaborze pruskim przepisy dotyczące karteli regulowało orzeczenie Sądu Rzeszy z 4 lutego 1897 r., które nie kwestionowało ważności umów kartelowych jako takich, natomiast do tego typu umów stosowano ustawę o lichwie wojennej⁴.

Ze względu na niezadowolenie konsumentów, często eksploatowanych przez różnego rodzaju kartele, których celem była przede wszystkim maksymalizacja zysku poprzez podnoszenie cen, podjęto prace legislacyjne nad ustawodawstwem kartelowym⁵. Należy wskazać, że kartele w II Rzeczypospolitej były rozpowszechnione⁶. Poprzez uregulowanie działalności karteli

¹ Z. Landau, *Rozwój ustawodawstwa kartelowego w Polsce międzywojennej na tle polityki kartelowej rządu*, „Kwartalnik Historyczny” 1972, nr 1, s. 72.

² R. Battaglia, *Państwo a kartele, koncerny i trusty*, Warszawa 1929, s. 106.

³ Ibidem.

⁴ M. Fryde, *Ustawa kartelowa*, Warszawa 1933, s. 10.

⁵ J. Braun, *Ustawa kartelowa z rozporządzeniami wykonawczymi*. Tekst z komentarzem poprzedzony wstępem historyczno-porównawczym, Warszawa 1933, s. 19.

⁶ Z. Landau, *Zasięg kartelizacji przemysłu w Drugiej Rzeczypospolitej*, „Kwartalnik Historyczny” 1974, nr 2, s. 801 i n.

władze chciały pokazać, że chcą chronić społeczeństwo przed negatywnymi skutkami ich działalności.

I. Pierwszym aktem prawnym dotyczącym porozumień kartelowych, a właściwie mającym na celu ochronę rynku przed spekulacją, obejmującym terytorium całego kraju, była ustawa z dnia 2 lipca 1920 r. o zwalczaniu lichwy wojennej⁷. Ustawa ta została wprowadzona ze względu na sytuację polityczno-gospodarczą spowodowaną wojną polsko-radziecką w 1920 r.⁸ Ustawa brała pod ochronę przedmioty powszechnego użytku, za które uznawała rzeczy ruchome służące pośrednio lub bezpośrednio do zaspokajania powszechnych potrzeb ludzi i zwierząt domowych. W szczególności były to wskazane przez ustawę: żywność, odzież, opał, środki lecznicze, używki, a także sprzęt wojskowy oraz surowce wykorzystywane do produkcji tych rzeczy. Ustawa upoważniała Radę Ministrów do wydawania rozporządzeń, które określały cenę, obrót, zasady przechowywania i wyrobu tych przedmiotów. Uprawnienie do wydawania tych rozporządzeń mogło być także przekazane, pod warunkami wskazanymi w ustawie, Ministrowi Apropowizacji.

Ustawa o lichwie wojennej wprowadziła pierwsze organy, które miały czuwać nad realizacją ustawy. Utworzono Główny Urząd Walki z Lichwą z siedzibą w Warszawie, na którego czele stał naczelnik, mianowany przez Naczelnika Państwa na wniosek Ministra Apropowizacji. Główny Urząd Walki z Lichwą podlegał bezpośrednio Ministrowi Apropowizacji oraz działał na obszarze całej ówczesnej Polski. W siedzibach sądów okręgowych zostały utworzone Okręgowe Urzędy walki z lichwą, a ich zakres działania obejmował obszar sądu okręgowego. Urzędy te mogły tworzyć ekspozytury poza siedzibą sądu okręgowego, natomiast podlegały bezpośrednio Głównemu Urzędowi Walki z Lichwą.

Podstawowym zadaniem Głównego Urzędu Walki z Lichwą było zwalczanie lichwy wojennej oraz sprawowanie kontroli nad okręgowymi urzędami oraz rozpatrywanie odwołań od orzeczeń karnych. Obowiązkiem Głównego Urzędu było wykonywanie rozporządzeń wydanych przez Radę Ministrów, mających na celu zaopatrzenie lub ułatwienie tego zaopatrzenia ludności w przedmioty powszechnego użytku, a także kontrolę cen tych produktów. Wykonanie tych rozporządzeń można było przekazać powiatowym władzom administracyjnym lub innym władzom. Do zakresu obowiązków Głównego Urzędu należało także wydawanie orzeczeń karnych, nakazów karnych i wykonywanie kar. Za niestosowanie się do wspomnianych rozporządzeń lub zarządzeń wydanych na ich podstawie mogła być nałożona w drodze administracyjnej kara grzywny i aresztu. Natomiast w przypadku dochodzenia

⁷ Dz. U. z 1920 r. Nr 67, poz. 449.

⁸ A. Podolska-Meducka, *Polskie ustawodawstwo kartelowe w latach 1918-39*, Warszawa 2003, s. 7.

przestępstw zastrzeżonych właściwości sądowej okręgowym urządzą walki z lichwą przysługiwały uprawnienia władz policyjnych. Organy, które działały na zlecenie Urzędu miały prawo wkraczać do pomieszczeń handlowych, produkcyjnych, a także magazynów, w których znajdowały się przedmioty powszechnego użytku a po uzyskaniu upoważnienia Naczelnika Okręgowego Urzędu Walki z Lichwą, mogły wkraczać do prywatnych mieszkań, przeglądać księgi, zapiski i dokumenty.

Omawiana ustawa była wprowadzona ze względu na wojnę polsko-radziecką, a co za tym idzie jej obowiązywanie było stosunkowo krótkie. Niemniej jednak stanowiła pierwsze uregulowanie dotyczące porozumień kartelowych. Na jej mocy powstały też pierwsze organy mające na celu realizację jej przepisów.

II. W latach 1918-1924 państwo nie interesowało się działalnością karteli, ze względu na małą ich liczbę (w 1919 r. istniało 9 karteli, a w okresie 1924-1940⁹), która spowodowana była małym zainteresowaniem samych przedsiębiorców zakładaniem karteli. Kryzys lat trzydziestych XX w. spowodował potrzebę ingerencji państwa w mechanizmy działania gospodarki rynkowej. Wynikało to z przeświadczenia rządzących, że kartele przyczyniają się do wzrostu eksportu, stworzą miejsca pracy oraz będą służyć realizacji polityki gospodarczej rządu. Co więcej, uważano, że monopolom łatwiej będzie wkroczyć i utrzymać miejsce na rynkach europejskich niż indywidualnym przedsiębiorcom. Jednocześnie rząd chciał, aby ustawa kartelowa spełniała określone cele polityczne. Miała pokazać, że rząd jest nastawiony antykartelowo i dąży do zapewnienia kontroli państwa nad działalnością karteli. Taka polityka zadowalała część opinii publicznej, ponieważ rząd bez ustawy kartelowej posiadał wiele instrumentów oddziałujących na kartele, do których należało stosowanie odpowiedniej polityki celnej, kredytowej, podatkowej itp¹⁰.

Jednym z najważniejszych aktów prawnych ustawodawstwa antymonopolowego II Rzeczypospolitej była ustawa z dnia 28 marca 1933 r. o kartelach¹¹. Dokonując wykładni tytułu tego aktu prawnego, należy wziąć pod uwagę stosunek ustawodawcy do karteli. Z tytułu tej ustawy nie wynika, że kartele, w intencji ustawodawcy, zostały uznane za szkodliwe, ani że są zakazane lub należy im przeciwdziałać. Początkowo tytuł ustawy brzmiał: „ustawa o nadzorze państwa nad kartelami”, należy więc przyjąć, że intencją ustawodawcy było poddanie karteli regulacji ze strony państwa¹². Zdaniem doktryny ustawa miała na celu integrację polityki państwa ze zjawiskiem kartelizacji, a nie przeciwdziałanie temu zjawisku i ochronę konkurencji¹³.

⁹ Z. Landau, op. cit., s. 70.

¹⁰ A. Ivanka, *Zagadnienie kartelizacji w Polsce*, [w:] *Pięć lat na froncie gospodarczym*, Warszawa 1931, s. 383.

¹¹ Dz. U. z 1933 r. Nr 31, poz. 31.

¹² D. Miąsik, *Reguła Rozsądku w prawie antymonopolowym*, Zakamycze 2004, s. 338.

¹³ Z. Landau, op. cit., s. 44.

Ustawa nie zawierała definicji kartelu, jak również innych definicji porozumień, które mogły być przez nią regulowane. Zgodnie z art. 1 tej ustawy miała ona zastosowanie wobec wszelkich umów, postanowień i uchwał, które powodowały kontrolę lub regulowanie produkcji, obrotu oraz cen w stosunku do produktów górniczych, przemysłowych i handlowych, co należy uznać za istotę kartelu. W ten sposób ustawa miała zastosowanie wobec wszelkiego rodzaju umów kartelowych, niezależnie od ich formy prawnej. Powyższy zakres regulacji ustawy pokrywał się z koncepcjami doktryny. Zdaniem W. Zawadzkiego, kartele to

„trwałe, na określonej umowie oparte, połączenie przedsiębiorstw produkcyjnych lub handlowych, których celem jest podniesienie zysku tych przedsiębiorstw przez ograniczenie współzawodnictwa, ewentualnie przez uzyskanie monopolu przy wytwarzaniu i sprzedaży pewnego rodzaju towarów lub pewnego rodzaju środków produkcji”¹⁴.

Na wszystkich uczestnikach wymienionych wyżej umów lub osobie do tego obowiązanej ciążył obowiązek zgłoszenia ich, w ciągu 14 dni od dnia ich zawarcia, organowi kartelowemu, którym był Minister Przemysłu i Handlu, w oryginale lub w odpisie uwierzytelnionym przez odpowiednie organa, pod rygorem nieważności. Jednak spod działania ustawy została wyłączona pewna grupa karteli, które powstały na podstawie przepisów specjalnych, czyli kartele przymusowe. Ustawa wprowadziła Rejestr Kartelowy prowadzony przez Ministra Przemysłu i Handlu, który zawierał wspomniane wyżej umowy i był jawny. Obowiązkiem zgłoszenia umowy objęto każdego uczestnika porozumienia, chyba że umowa wymieniała osobę do tego zobowiązaną. Naruszenie przepisów o zgłoszeniu do Rejestru Kartelowego i przepisów dotyczących umożliwiania przeglądania dokumentów dotyczących umów było sankcjonowane karą grzywny. Co więcej, uczestnicy tych umów byli obowiązani do przedstawiania Ministrowi Przemysłu i Handlu wszelkich dokumentów związanych z wykonywaniem tych umów oraz udzielania wyjaśnień. Do wykonywania tego uprawnienia Minister Przemysłu i Handlu mógł korzystać z dokumentów władz oraz instytucji rządowych i samorządowych.

Ustawa określała, czym należy się kierować przy ocenie karteli pod względem zgodności z prawem. Zgodnie z art. 4 tej ustawy, jeżeli umowy, uchwały lub postanowienia lub nawet sposób ich wykonania zagrażały dobru publicznemu, były gospodarczo szkodliwe lub ceny zostały zawyżone w sposób gospodarczo nieuzasadniony lub na takim poziomie utrzymywane – można było zastosować następujące środki: rozwiązanie umowy lub uchylenie poszczególnych postanowień umowy, całkowite lub częściowe uchylenie uchwały lub postanowienia, upoważnienie uczestników umowy do przedterminowego wypowiedzenia lub odstąpienia od niej lub wystąpienia ze zrzeczenia, zwolnienie

¹⁴ Cyt. za: J. Braun, op. cit., s. 44.

uczestników od wykonywania uchwały lub postanowienia. Orzekał w tych sprawach, utworzony przy Sądzie Najwyższym, Sąd Kartelowy na wniosek Ministra Przemysłu i Handlu. Przepis ten zawierał klauzulę generalną, która wskazywała, czym należy się kierować przy ocenie zgodności umów, uchwał lub postanowień z przepisami prawa. Aby ustalić, czym jest „dobro publiczne”, należało odwołać się do zewnętrznych kryteriów¹⁵.

Ustawa została znowelizowana dekretem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 listopada 1935 r. w sprawie zmiany ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o kartelach¹⁶. Nowelizacja zwiększyła rolę Ministra Przemysłu i Handlu, który uzyskał uprawnienie do orzekania w sprawach, w których dotychczas właściwy był Sąd Kartelowy. Natomiast kompetencje Sądu Kartelowego zostały ograniczone i rozpatrywał on wnioski o uchylenie orzeczeń Ministra Przemysłu i Handlu. Nowelizacja zwiększyła uprawnienia rządu i została wykorzystana do likwidacji części istniejących karteli, natomiast nadal pod ochroną znajdowały się kartele eksportowe, które zdaniem rządu przyczyniały się do zwiększania eksportu¹⁷.

Omówiona powyżej ustawa nie wprowadziła definicji kartelu, co należy uznać za jej największą wadę. Jednakże miała ona zastosowanie do wszelkiego rodzaju umów, porozumień i uchwał, które powodowały kontrolę lub regulowanie produkcji, obrotu oraz cen „(...) co należy uznać za istotę kartelu. Według przepisów tej ustawy organem kartelowym był Minister Przemysłu i Handlu. Co prawda nie doszło do wyodrębnienia organu zajmującego się stosowaniem przepisów ustawy o kartelach, jednak Ministrowi Przemysłu i Handlu przypisano kompetencje dotyczące karteli. Podkreślenia wymaga fakt utworzenia Rejestru Kartelowego oraz Sądu Kartelowego.

III. Ostatnim aktem prawnym dotyczącym karteli obowiązującym w II Rzeczypospolitej była ustawa z dnia 13 lipca 1939 r. o porozumieniach kartelowych¹⁸. Celem ustawy było podporządkowanie działalności karteli polityce gospodarczej rządu¹⁹. Ustawie poddano wszelkie porozumienia, zawarte w dowolnej formie prawnej, których celem było kontrola lub regulacja produkcji, obrotu, cen oraz warunków wymiany we wszystkich gałęziach przemysłu lub handlu.

Ustawa nałożyła obowiązek zachowania formy pisemnej takich porozumień oraz zastrzegła rygor ich nieważności, jeżeli nie zostały one wpisane do rejestru kartelowego. Ponadto, na każde porozumienie kartelowe nałożono obowiązek wykazania celu gospodarczego, któremu ma służyć, cel takiego porozumienia musiał odpowiadać interesom gospodarki narodowej. Należy

¹⁵ D. Miąsik, op. cit., s. 341.

¹⁶ Dz. U. z 1935 r. Nr 86, poz. 529.

¹⁷ A. Podolska-Meducka, op. cit., s. 15.

¹⁸ Dz. U. z 1939 r. Nr 63, poz. 418.

¹⁹ Z. Landau, op. cit., s. 85.

zwrócić uwagę, iż definicja porozumienia kartelowego była jedynie definicją formalną, która odwołuje się do formy i treści porozumienia, a nie do interesów konsumentów²⁰. Minister Przemysłu i Handlu uzyskał też uprawnienie do żądania uzupełnienia celów gospodarczych, określonych w porozumieniu kartelowym, o cele związane z interesami państwa pod rygorem rozwiązania takiego porozumienia. Zmianie uległ także charakter wpisu do rejestru karteli, z deklaratywnego na konstytutywny, zgłoszenia do rejestru mogła dokonać każda strona porozumienia. Naruszenie obowiązku zgłoszenia do rejestru sankcjonowane było karą grzywny, a w przypadku wykonania porozumienia niezgłoszonego do rejestru groziła kara aresztu. Wobec powyższego, nadzór Ministra Przemysłu i Handlu nad kartelami polegał na obowiązku notyfikacji, w przypadku jej braku porozumienie było nieskuteczne i nie powinno być wykonane. Ustawa ta umożliwiała także Ministrowi Przemysłu i Handlu odmowę wpisu do rejestru, gdy uznał, że porozumienie nie określa celów gospodarczych lub cele te nie odpowiadają interesom gospodarki narodowej. Przy czym ta ocena dawała mu dość szeroki zakres uznania, ponieważ kryterium to było dość ogólnie zdefiniowane przez ustawę²¹.

Minister Przemysłu i Handlu czuwał nad prawidłowym wykonaniem porozumień kartelowych, posiadał uprawnienie do orzekania rozwiązania porozumień kartelowych w całości lub części, jeżeli porozumienia te lub sposób ich wykonania szkodziłyby interesom gospodarki narodowej. Mógł on uzupełnić cele porozumienia o cele gospodarcze związane z interesami państwa. W ten sposób ograniczona została możliwość tworzenia karteli poprzez ograniczenie celów, dla spełnienia których mogły być one tworzone. Jednak pojęcie interesu gospodarki narodowej może być dość szeroko interpretowane. Można tu między innymi zaliczyć interes finansowy, obronny, eksportowy, ale też interes gospodarki narodowej może polegać na obniżaniu cen, na konkurencyjności, jakości, wprowadzaniu nowych produktów. Niewątpliwie ingerencja państwa w cele karteli prowadziła do uzyskania kontroli nad nimi oraz do poddania ich nadzorowi państwa. Pozwalało to na eliminację karteli uznanych przez państwo za niekorzystne oraz do przekształcania nowo powstałych karteli w taki sposób, aby mogły one spełniać cele gospodarcze państwa²². W przypadku gdy kartel wyrządzał szkodę interesom gospodarki narodowej, Minister Przemysłu i Handlu był obowiązany rozwiązać kartel.

Ustawa w art. 10 ust. 1 zawierała otwarty katalog skutków porozumienia, które prowadziły do zastosowania sankcji przewidzianych w ustawie. I tak, pierwszym z nich było nieosiągnięcie celów gospodarczych określonych w chwili zawierania porozumienia. W tym przypadku porozumienie mogło zostać rozwiązane. Drugi przypadek wskazany przez ustawę to nieusprawied-

²⁰ D. Miąsik, op. cit., s. 348.

²¹ Ibidem, s. 347.

²² Ibidem, s. 349.

liwiona zwyżka cen, która mogła być uznana za negatywny przejaw funkcjonowania porozumienia. Nie jest jednak jednoznaczne, czy powyższy skutek musiał być sprzeczny z interesem publicznym, czy też prowadził do niego²³. Ustawa nie określała także, kiedy zwyżka cen była nieusprawiedliwiona. Trzecim przypadkiem było utrzymywanie cen na nieuzasadnionym poziomie, tak samo w tym wypadku ustawodawca nie wskazał, jaki poziom jest nieuzasadniony. Ostatnim przypadkiem wskazanym przez ustawę był spadek zbytu.

Minister Przemysłu i Handlu uprawniony był do przeglądania dokumentów, ksiąg handlowych oraz do żądania wyjaśnień od uczestników porozumień kartelowych. Ustawa ta ograniczała w dużej mierze działania karteli i podporządkowywała je interesom gospodarczym państwa oraz programowi gospodarczemu rządu²⁴.

Należy zaznaczyć, że podstawowym wyznacznikiem ustawy była zgodność porozumień z interesem gospodarczym państwa, który niekoniecznie musi się pokrywać z ochroną konkurencji. Ustawa o porozumieniach kartelowych poddała kartele większej kontroli ze strony państwa niż ustawa o kartelach z 1933 r. Nie zawierała ona definicji kartelu. Niewątpliwie wzmocniła uprawnienia Ministra Przemysłu i Handlu w odniesieniu do porozumień kartelowych, ponieważ mógł on je rozwiązać, czy zmieniać ich cele, jeżeli nie były one zgodne z interesem gospodarki narodowej. Wybuch II wojny światowej uniemożliwił wejście w życie omawianej ustawy.

IV. Przedstawione powyżej ustawodawstwo antymonopolowe okresu międzywojennego zapoczątkowało rozwój całkiem nowej gałęzi prawa, jaką jest prawo antymonopolowe. Należy stwierdzić, że w tamtym okresie ustawodawca stawiał różne cele tworzącym regulacjom w tym zakresie. Można nawet mówić tu o pewnego rodzaju ewolucji tych celów. Co jest oczywiste, początkowo było to zapobieganie nadmiernemu wzrostowi cen ze względu na wojnę polsko-radziecką. Później regulacje te miały na celu walkę z kryzysem ekonomicznym. W końcu ustawodawca uznał, że ustawodawstwo antymonopolowe będzie narzędziem realizacji gospodarczej polityki rządu. Należy podkreślić, że celem ówczesnego ustawodawstwa antymonopolowego nie była przede wszystkim ochrona konkurencji i konsumentów, które są dzisiaj pod ochroną tego ustawodawstwa.

²³ Ibidem, s. 349.

²⁴ A. Podolska-Meducka, op. cit., s. 16.

