

ALDONA PODOLSKA (Warszawa)

Polska ustawa kartelowa w II Rzeczypospolitej

I. Kartele a prawo w latach 1918–1933. Do roku 1933 nie istniało w Polsce odrębne i jednolite dla całego państwa ustawodawstwo kartelowe. Z cywilno-prawnego punktu widzenia sprawa karteli była odmiennie uregulowana na terenie ziem każdego z dawnych zaborów.

Na terenie byłego zaboru austriackiego obowiązywały przepisy tzw. ustawy koalicyjnej z 7 IV 1870 r. według których nieważne były umowy przemysłowców i kupców mające na celu podwyższenie cen towarów na szkodę nabywców. Uczestnicy tych umów podlegali karom¹. Przepisy karne ustawy koalicyjnej zostały uchylone z dniem 1 IX 1932 r. artykułem 6 przepisów wprowadzających Kodeks Karny i Prawo o Wykroczeniach².

Na terenie byłego zaboru rosyjskiego osobnych przepisów regulujących zagadnienie kartelowe nie było. Umowy kartelowe podlegały tym samym przepisom prawnym co wszystkie inne umowy. Na terenie dawnego Królestwa Polskiego wszelkie umowy, zrzeczenia i porozumienia gospodarcze były dopuszczalne pod względem cywilno – prawnym, o ile tylko a nie zostały zawarte *contra bonos mores*³. Zasadę tę wyrażały w Kongresówce: a) art. 6 kodeksu cywilnego, według którego prywatne umowy nie mogły ubliżać prawom, które zmierzały do porządku publicznego i dobrych obyczajów, b) art. 1108, 1133, 1138 Kodeksu Napoleona, według których umowa była nieważna jeśli przyczyna zobowiązania była niegodziwa, czyli przeciwna do-

¹ J. Braun. *Ustawa kartelowa z rozporządzeniami wykonawczymi*. Tekst z komentarzem poprzedzony wstępem historyczno – porównawczym, Warszawa 1933, s. 136; J. Horszowski, *Dotychczasowe ustawodawstwo kartelowe w Polsce* (w:) „Polska Gospodarcza” 1933, z. 7, ss. 204 – 205 (zawiera katalog kar).

² Historia państwa i prawa Polski 1918 – 39, red. F. Ryszka, cz. I, Warszawa 1962, ss. 82 – 85, 92.

³ Z. Landau, *Rozwój ustawodawstwa kartelowego w Polsce międzywojennej na tle polityki kartelowej rządu* (w:) „Kwartalnik Historyczny” 1972, z. 1, s. 72.

brym obyczajom lub porządkowi publicznemu⁴; na ziemiach, na których obowiązywał Zbiór Praw Cesarstwa Rosyjskiego (t. X, cz. I, wyd. 1914) – art. 571, 1528 – 1529, według których umowa była nieważna a zobowiązanie uważano za niebyłe, jeżeli pobudką zawarcia umowy było osiągnięcie celu zakazanego przez prawo, dobre obyczaje lub porządek publiczny; c) art. 2126, na mocy którego przedmiotem spółki mogły być wszelkiego rodzaju użyteczne i dobru publicznemu nieprzeciwne przedsięwzięcia z dziedziny handlu, ubezpieczenia, przewozu i jakiegokolwiek innego przemysłu. Kartele zawarte w formie spółek podpadać mogły pod te przepisy z mocy art. 2127⁵. Obowiązujący do 1 IX 1932 r. rosyjski kodeks karny w art. 242 poddawał karze pozbawienia wolności kupców i przemysłowców (działających w porozumieniu z innymi kupcami lub przemysłowcami), winnych podniesienia cen żywności i innych przedmiotów pierwszej potrzeby. Przepis ten został zastąpiony art. 171 kodeksu karnego z 1932 r.⁶

Na terenie byłego zaboru pruskiego, pod rządami niemieckiego prawa cywilnego istotny był § 138 BGB, który przewidywał, że czynność prawna sprzeciwiająca się dobrym obyczajom jest nieważna. W szczególności nieważna była taka czynność prawna, w czasie której strona wykorzystując ciężkie położenie kontrahentów każe sobie za jakieś świadczenie przyrzec lub przysporzyć korzyści majątkowe, tak dalece przewyższające wartość świadczenia, że w danych okolicznościach pozostają one w rażąco nieodpowiednim stosunku do świadczenia⁷. Ze względu na § 138 BGB ważność umów kartelowych jako takich nie była kwestionowana od roku 1897, tj. poczynając od wyroku Sądu Rzeszy z 4 II tego roku i kartele w Rzeszy, a tym samym w byłym zaborze pruskim mogły rozwijać się swobodnie⁸.

Ustawodawstwo polskie problem kartelowy podjęło w ustawie o zwalczaniu lichwy wojennej z 2 VII 1920 r. Według art. 24 (a także art. 31 – 33) karze pozbawienia wolności, wysokim grzywnom, konfiskacie przedmiotu przestępstwa, utracie prawa prowadzenia przedsiębiorstwa handlowego lub przemysłowego podlegali uczestnicy związków lub umów, mających cele m.in., takie jak: a) skupywanie, gromadzenie lub ukrywanie zapasów przedmiotów powszechnego użytku lub ograniczanie ich wyrobu albo handlu nimi w celu wprowadzenia lub utrzymania zwyżki cen albo przysporzenia sobie lub osobom trzecim nadmiernego zysku, b) niszczenie, uszkodzenie lub uczynienie niezdatnym do użytku przedmiotów powszechnego użytku ze świado-

⁴ J. Horszowski, o.c., s. 205.

⁵ M. Fryde, *Kartele*, Warszawa 1934, s. 5.

⁶ J. Horszowski, o.c., s. 205.

⁷ M. Fryde, o.c., s. 3.

⁸ M. Fryde, *Ustawa kartelowa*, Warszawa 1933, s. 10; A.D. Szczygielski, *Polska ustawa kartelowa w świetle wyroku Sądu Kartelowego*, Warszawa 1934, s. 7.

mością, że działanie to przyczynia się do zmniejszenia podaży.⁹ Przedmioty powszechnego użytku swoim zakresem obejmowały wszystkie towary z wyjątkiem luksusowych. Kartel mógł funkcjonować, o ile działał uczciwie i nie miał na celu osiągnięcia nadmiernych zysków. Ustawa ta teoretycznie mogła być wykorzystywana przeciwko kartelom wyłamującym się spod tych zastrzeżeń. W praktyce jednak nigdy jej nie zastosowano do zrzeszeń wielkokapitalistycznych.¹⁰ Uchylona została z dniem 1 IX 1932 r. artykułem 5 § 1 pkt 4 przepisów wprowadzających kodeks karny i Prawo o Wykroczeniach.

Oddzielną grupę przepisów związanych z kartelizacją gospodarki polskiej stanowiły akty prawne dotyczące przymusowej kartelizacji przemysłu II RP. Od połowy lat 20 – tych funkcjonowały w Polsce porozumienia powstałe na podstawie przepisów specjalnych, czyli kartele przymusowe.¹¹ Ojczyznę takich karteli były Niemcy, gdzie już w 1910 r. na mocy ustawy z 25 V tego roku powstał kartel soli potasowych.¹² Dążenie rządu do przymusowej kartelizacji ważnych dla gospodarki państwa gałęzi przemysłu wynikały z przekonania, że właśnie kartele zapobiegają dezorganizacji rynku wewnętrznego i będą stanowić skuteczne narzędzie polityki ekonomicznej. Umożliwić to miało osiągnięcie równowagi gospodarczej, przyspieszyć proces uprzemysłowienia kraju i wydźwignąć gospodarkę z kryzysu. W Polsce międzywojennej przymusowo skartelizowano takie działy przemysłu jak cukrownictwo, górnictwo, przemysł naftowy i spirytusowy.

Ustawą z 22 VII 1925 r. o uregulowaniu obrotu cukrem na obszarze Rzeczypospolitej został wprowadzony przymusowy kartel w przemyśle cukrowniczym.¹³ Wydano również rozporządzenia wykonawcze do ustawy mini-

⁹ Ustawa z dnia 2 VII 1920 r. o zwalczaniu lichwy wojennej (DzURP 1920, nr 67, poz. 449). Znowelizowana ustawą z dnia 5 VIII 1922 r. w przedmiocie zmian w ustawie z dnia 2 VII 1920 r. o zwalczaniu lichwy wojennej (DzURP 1922, nr 69, poz. 618). Rozciągnięcie mocy obowiązującej ustawy o zwalczaniu lichwy wojennej na obszar województw wschodnich nastąpiło na mocy § 1 pkt 14 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 IV 1921 r. (DzURP 1921, nr 37, poz. 223) oraz na obszar województwa poznańskiego i pomorskiego na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 XII 1922 r. (DzURP 1923, nr 1, poz. 1): Historia państwa i prawa Polski, s. 408.

¹⁰ R. Battaglia, *Państwo a kartele, koncerty i trusty. Przyczynki i materiały*, Warszawa 1929, s. 111; Z. Landau, *Rozwój...*, s. 73; L.S. Margulis, *Szkice o prawie kartelowym*, Warszawa 1934, s. 12.

¹¹ W przedwojennej literaturze prawniczej i ekonomicznej istniał spór czy kartele przymusowe są w ogóle kartelami. Z jednej strony podkreślano element dobrowolności niezbędny w momencie wstępowania do kartelu. Z drugiej strony zauważano, że zarówno kartele przymusowe jak i dobrowolne ekonomicznie funkcjonują tak samo. Na temat przymusowej kartelizacji pisali: C.P. (Czesław Peche), *Kartele a zrzeszenia przymusowe* (w:) „Polska Gospodarcza” 1933, nr 7, s. 199; M. Łapa, *Przymusowa kartelizacja przemysłu II Rzeczypospolitej w latach 1925 – 33* (w:) „Acta Universitatis Lodzensis. Folie Historiae” 1997, nr 60, passim; B. Stypiński, *Kartele przymusowe* (w:) „Przegląd Gospodarczy” 1932, nr 24, passim.

¹² M. Fryde, *Kartele*, s. 13.

¹³ Ustawa z dnia 22 VII 1925 r. o uregulowaniu obrotu cukrem na obszarze Rzeczypospolitej (DzURP 1925, nr 90, poz. 630).

strów: skarbu, przemysłu i handlu oraz rolnictwa i dóbr państwowych. Na mocy przepisów powyższej ustawy ustalono tzw. kontyngent krajowy, czyli ilość cukru, która mogła być wypuszczona na rynek wewnętrzny. Przydział dla poszczególnych cukrowni odbywać się miał według specjalnych zasad, proporcjonalnie do produkcji każdej z nich. Celem wydania ustawy było wyeliminowanie niszczącej cukrownie walki konkurencyjnej. Ustawa nie wyeliminowała konkurencji ale zmieniała jej charakter. Wyznaczając kontyngenty proporcjonalnie do produkcji poszczególnych cukrowni wskazała, że jedynym sposobem osiągnięcia przewagi nad konkurentami było zdobycie w następnym roku większego kontyngentu przez powiększenie produkcji¹⁴.

W przemyśle węglowym konwencja węglowa, zawiązana formalnie w sposób dobrowolny przez przedsiębiorstwa węglowe, powstała w atmosferze wytworzonej przez wydanie 3 XII 1930 r. rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej.¹⁵ Art. 2 pkt c tego aktu przewidywał tworzenie przymusowych organizacji przedsiębiorstw węglowych w celu unormowania wywozu i zbytu węgla oraz wykonywania kontroli nad działalnością przedsiębiorstw. Poza tym możliwość utworzenia przymusowego kartelu w przemyśle węglowym została stworzona mocą rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 IV 1932 r.¹⁶ Na mocy art. 1 tego rozporządzenia minister przemysłu i handlu miał prawo:

- normowania zbytu węgla na rynku krajowym (zarówno ogólnie jak i dla poszczególnych kopalń), uwzględniając zdolności przewozowe kopalni ustalone przez ministra komunikacji, a w szczególności regulowania cen węgla w sprzedaży z kopalni na rynek krajowy;
- przymusowego zrzeszania przedsiębiorstw węglowych i ich związków w celu normowania produkcji oraz zbytu węgla w kraju i poza jego granicami;
- ustanawiania składek członkowskich karteli przymusowych, w celu tworzenia funduszy potrzebnych do osiągnięcia celów i zadań tych organizacji i wykonywania kontroli nad ich działalnością (statuty takich karteli nadawać miał lub zatwierdzać minister przemysłu i handlu w porozumieniu z ministrem skarbu);
- stanowienia, iż dobrowolne organizacje przemysłu węglowego otrzymywały charakter prawny organizacji przymusowych.¹⁷

W przemyśle naftowym przymusowa kartelizacja możliwa była na mocy ustawy z 18 III 1932 r.¹⁸ Zawierała ona pełnomocnictwa dla ministra prze-

¹⁴ M. Łapa, op. cit., s. 45.

¹⁵ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 3 XII 1930 roku w sprawie regulowania obrotu węgla (DzURP 1930, nr 86, poz. 667).

¹⁶ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 IV 1932 roku w sprawie regulowania obrotu węgla (DzURP 1932, nr 29, poz. 294).

¹⁷ M. Fryde, *Kartele*, s. 13; M. Łapa, op. cit., ss. 47 – 48; H. Tennenbaum, *Struktura gospodarstwa polskiego*, t. I: *Form produkty i zbytu*, Warszawa 1932, ss. 226 – 227.

¹⁸ Ustawa z dnia 18 III 1932 roku w sprawie uregulowania stosunków w przemyśle naftowym (DzURP 1932, nr 30, poz. 306).

myślu i handlu w zakresie powołania do życia przymusowej organizacji, w celu centralizacji całego obrotu zagranicznego olejem skalnym i produktami naftowymi. Minister miał prawo wydawania rozporządzeń i zarządzeń regulujących np. ceny ropy naftowej i przydziały kontyngentów ropy dla poszczególnych zakładów przeróbczych. Ustalał też globalne kontyngenty produktów naftowych przeznaczone zarówno na rynek wewnętrzny i zagraniczny.¹⁹ Minister przemysłu i handlu zobowiązany przez ustawę do utworzenia, w ciągu 6 miesięcy od dnia jej wejścia w życie, kartelu obrotu zagranicznego ropą naftową, wydał 12 X 1932 r. rozporządzenie w sprawie przymusowej organizacji obrotu zagranicznego ropą naftową i jej produktami.²⁰ Na mocy § 1 rozporządzenia powołano do życia przymusową organizację Polski Eksport Naftowy, z siedzibą we Lwowie. Powierzono jej całkowity obrót z zagranicą ropą naftową i produktami naftowymi. Wszystkie przedsiębiorstwa naftowo – rafineryjne i gazoliniamie miały obowiązkowo należeć do tej organizacji. Ustalano kontyngenty eksportowe dla poszczególnych rodzajów przedsiębiorstw. Kartel rozpoczął działalność 1 V 1933 r.²¹

Przymusowa kartelizacja przemysłu spirytusowego przypadła na lata 1932 – 33. Rozporządzenie Prezydenta z 11 VII 1932 r. przewidywało możliwość powołania do życia przyszłego zrzeszenia producentów spirytusu.²² Na jego podstawie ukazało się rozporządzenie Rady Ministrów z 19 XII 1932 r., powołujące do życia Zrzeszenie Producentów Spirytusu.²³ Należeli do niego wszyscy uprawnieni do wyboru spirytusu i drożdży. Do zadań Zrzeszenia należało:

- normowanie i kontrolowanie produkcji i zbytu spirytusu niekonsumpcyjnego dostarczanego Państwowemu Monopolowi Spirytusowemu²⁴ oraz spirytusu eksportowego
- zakup i wywóz za granicę spirytusu eksportowego na zasadach wyłączności.²⁵ Rozporządzeniem Ministra Skarbu wydanym 15 III 1933 r. w porozumieniu z Ministrem Rolnictwa i Reform Rolnych oraz Ministrem Przemysłu i Handlu, zatwierdzono statut Zrzeszenia Producentów Spirytusu.²⁶ Zamknięto tym samym proces przymusowej kartelizacji tej gałęzi przemysłu.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Rozporządzenie Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 12 X 1932 r. w sprawie przymusowej organizacji obrotu zagranicznego olejem skalnym i produktami naftowymi (DzURP 1932, nr 89, poz. 754).

²¹ M. Łapa, op. cit., ss. 51 – 52.

²² Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 VII 1932 r. o monopolu spirytusowym, opodatkowaniu kwasu octowego oraz sprzedaży napojów alkoholowych (DzURP 1932, nr 63, poz. 586).

²³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 XII 1932 r. o utworzeniu przymusowego zrzeszenia producentów spirytusu (DzURP 1933, nr 1, poz. 1).

²⁴ Państwowy Monopol Spirytusowy utworzony został w 1924 r. na mocy ustawy z dnia 31 VII 1924 roku o monopolu spirytusowym (DzURP 1924, nr 78, poz. 756).

²⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 XII 1932 r....

²⁶ Monitor Polski 1933, nr 76, poz. 98.

W II Rzeczypospolitej przymusowo skartelizowano również przemysł włókienniczy. Pisz o tym obszernie K. Badziak.²⁷

Projekt ustawy kartelowej, która obejmowałaby wszystkie kartele działające na terenie Polski, pojawił się po raz pierwszy w 1927 r. Jak wspomina A. Ivanka²⁸ została wtedy powołana przez Stefana Starzyńskiego²⁹ specjalna komisja, która miała opracować projekt ustawy kartelowej. Przewodniczącym jej został sam Starzyński, który prosił do współpracy Feliksa Dutkiewicza³⁰, Wacława Fabierkiewicza³¹, Mieczysława Fryde³², Henryka Kołodziejskiego³³, Henryka Tennenbauma³⁴, oraz Aleksandra Ivankę³⁵ jako sekretarza.

²⁷ K. Badziak, *Kartelizacja przemysłu włókienniczego II Rzeczypospolitej*, Łódź 1991.

²⁸ A. Ivanka, *Wspomnienia skarbowca 1927 – 45*, Warszawa 1964, ss. 147 – 151.

²⁹ 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. W okresie późniejszym 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 (BBWR); od 1934 do 1939 roku pełnił funkcję prezydenta Warszawy; od 1936 – przewodniczącego Organizacji Miejskiej Obozu Zjednoczenia Narodowego (OZN), w latach 1938 – 39 – senatora z ramienia OZN. Głosił poglądy etatystyczne i potrzebę daleko idących reform gospodarczych i społecznych w kraju. W latach 30 – tych stopniowo zmalała jego rola jako rzecznika etatyzmu, gdyż polityka ta nie zyskała poparcia najwyższych władz państwowych. Na stanowisku prezydenta Warszawy przyczynił się do rozbudowy i modernizacji miasta: *Encyklopedia Historii Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 1999, s. 423.

³⁰ Feliks Dutkiewicz (1872-1932), wiceprezes Sądu Apelacyjnego w Warszawie, od 1920 roku prezes tego sądu. W ostatnim gabinecie K. Bartla w 1930 roku był ministrem sprawiedliwości, po czym powrócił na stanowisko Prezesa Sądu Apelacyjnego: *Kto był kim w Drugiej Rzeczypospolitej*, red. nauk. J. M. Majchrowski, t. I, Warszawa 1994, s.37.

³¹ Wacław Fabierkiewicz (1891 – 1967), w latach II Rzeczypospolitej sprawował następujące funkcje: urzędnika w Biurze Pracy Społecznej, w Ministerstwie Aprowizacji oraz w Ministerstwie Przemysłu i Handlu (1918 – 1926), współpracownika Stefana Starzyńskiego, urzędnika w Głównym Urzędzie Statystycznym (1927 – 29), dyrektora Departamentu Cel w Ministerstwie Skarbu (1929 – 34), dyrektora Biura Ekonomicznego w Zarządzie Miejskim m. st. Warszawy, dyrektora Państwowego Urzędu Kontroli Ubezpieczeń (1938 – 39). Był zwolennikiem etatyzmu i interwencjonizmu państwowego: *Encyklopedia historii...*, s. 91.

³² Mieczysław Fryde był adwokatem, jednym z głównych znawców prawa kartelowego w Polsce.

³³ Henryk Kołodziejski od 1920 roku pełnił funkcję kustosa biblioteki i archiwum Sejmu i Senatu, był współzałożycielem i członkiem zarządu Instytutu Gospodarstwa Społecznego oraz członkiem rady naukowej Instytutu Spraw Społecznych i Naukowego Instytutu Spółdzielczego: *Czy wiesz kto to jest*, red S. Łoza, t. I. Warszawa 1938, ss. 352 – 353.

³⁴ Henryk Tennenbaum (1881 – 1946), w latach 1921 – 25 – dyrektor Departamentu Handlowego Ministerstwa Przemysłu i Handlu, 1926 – 28 – redaktor naczelny „Przeglądu Gospodarczego”, 1928 – 31 – doradca ekonomiczny Centralnego Związku Polskiego Przemysłu, Górnictwa, Handlu i Finansów („Lewiatana”). Od 1920 roku wykładał w Wyższej Szkole Handlowej. Początkowo zwolennik liberalizmu w gospodarce, po wielkim kryzysie gospodarczym 1930 – 35 stał się rzecznikiem nakręcania koniunktury poprzez Państwo, uważał za konieczny pewien zakres wolnej gry sił rynkowych: *Encyklopedia historii...*, s. 456.

³⁵ Aleksander Ivanka w tym czasie pełnił funkcję referenta w Wydziale Polityki Finansowo – Gospodarczej, wchodzącym w skład Departamentu Ogólnego Ministerstwa Skarbu. O swo-

Główną rolę w komisji odgrywali Fryde, Tennenbaum i Kołodziejski. Reprezentowali oni różne poglądy ekonomiczne i polityczne. Kołodziejski związany był z lewicą społeczną a Fryde i Tennenbaum z organizacjami przemysłowców. Komisja zbierała się w gabinecie Starzyńskiego w Ministerstwie Skarbu. Odebrała szereg posiedzeń. Dyskutowano o roli karteli w życiu gospodarczym, stosunku do nich państwa, o przesłankach do ustawy i wreszcie o treści samego projektu. Na redakcję projektu największy wpływ wywarł H. Tennenbaum. Projekt był gotowy w 1928 r. został podany przez Starzyńskiego do wiadomości publicznej: „...postępująca wszędzie na świecie i w Polsce koncentracja w przemyśle i handlu oraz organizacje kartelowe i inne zrzeszenia wymagają ujęcie ich w ramy prawne w postaci prawa kartelowego, którego pierwsze projekty są już gotowe”.³⁶ Jak pisze A. Ivanka, głównymi postanowieniami projektowanej ustawy były: szeroki zakres przedmiotowy ustawy poprzez zastosowanie jako definicji kartelu wszelkich umów, ustaw i postanowień, jawność jako warunek legalności, wprowadzenie rejestru kartelowego i obowiązku rejestracji karteli, prawo rozwiązywania karteli w przypadkach zagrożenia przez nie dobrem publicznemu, prawo dla rządu i uczestników karteli do występowania z wnioskiem o ich rozwiązanie, możliwość przymusowej kartelizacji stosowanej przez rząd i powołanie sądu kartelowego.³⁷

Projekt nie spotkał się jednak z zainteresowaniem rządu. W tym czasie niewątpliwym wpływ na to miała sprzyjająca sferom przemysłowym negującym potrzebę ustawodawstwa kartelowego) polityka sanacji. Dlatego minister skarbu G. Czechowicz „nie kwapił” się z rozesłaniem projektu do międzyministerialnego uzgodnienia ani premier Bartel nie akceptował wniesienia projektu na Radę Ministrów.³⁸ Projekt przesłano „według kompetencji” do Ministerstwa Przemysłu i Handlu, które z kolei po przeredagowaniu przekazało go, w końcu 1929 roku z prośbą o opinię, izbom przemysłowo – handlowym.³⁹

Sprawa karteli publicznie dyskutowana była na pierwszym Zjeździe Ekonomistów Polskich w Poznaniu, w V 1929 r. Specjalne referaty poświęcone temu zagadnieniu wygłosili H. Gliwic, L. Caro i F. Zweig.⁴⁰

Do projektu ustawy kartelowej powrócono w czasie narady gospodarczej przedstawicieli rządu z delegatami izb przemysłowo – handlowych,

jej pracy w tym Wydziale pisze w: A Ivanka, op. cit., ss. 106 – 180. Później uważany był za znawcę zagadnień kartelowych, o których pisał m.in.: *Zagadnienie kartelizacji w Polsce* (w:) Pięć lat na froncie gospodarczym 1926 – 1931, t. II, Warszawa 1931, ss. 364 – 389.

³⁶ S. Starzyński, *Rząd wobec zagadnień racjonalizacji i planowości życia gospodarczego Polski* (w:) *Zagadnienia gospodarcze Polski współczesnej*, Warszawa 1928, s. 11

³⁷ A. Ivanka, op. cit., s. 149.

³⁸ Ibidem.

³⁹ Z. Landau, *Rozwój ustawodawstwa...*, s. 75.

⁴⁰ Referaty zawarte zostały w: *Pamiętnik I Zjazdu Ekonomistów Polskich odbytego w Poznaniu w dniach 24 - 26 maja 1929 r.*, Warszawa 1930.

w X 1929 r. Referat wygłosił R. Battaglia,⁴¹ który – zgodnie z opinią izb – zakwestionował celowość ustawy. W tym duchu poszła większość wystąpień w czasie obrad.⁴²

Walka BBWR o mandaty w związku ze zbliżającymi się wyborami 1930 r. znowu odsunęła na bok kwestię prawnego uregulowania bytu karteli. Narastający kryzys gospodarczy powodował, że społeczeństwo poszukiwało winnych trudnościom ekonomicznym. Coraz częściej pod adresem karteli padały głosy krytyki, dostrzegano negatywne strony ich działalności: prowadzoną politykę sztywnych cen, pomimo spadku kosztów wytwarzania, dążenie do obniżania cen nabywanych surowców itp.. Wieś, kupcy, rzemieślnicy, nabywcy miejscy oraz nieskartelizowany przemysł tworzyli szeroki front przeciw kartelom. Rządowi było to w pewnym stopniu na rękę, bo odwracało uwagę społeczeństwa od błędów popełnianych przez sprawującą władzę ekipę polityczną. Osłabiało również pozycję karteli i pozwalało na podjęcie starań o zwiększenie wpływu państwa na sprawy gospodarcze.

W 1931 r. rząd podjął akcję obniżenia cen niektórych produktów skartelizowanych. Dała ona nikłe rezultaty.⁴³ Walcząc z kryzysem w 1932 r. ponownie przygotowano plany obniżenia cen podstawowych artykułów inwestycyjnych. Minister przemysłu i handlu został upoważniony przez rząd do zastosowania różnych form nacisku na organizacje monopolistyczne. Przewidziano m. in. „ewentualne wprowadzenie specjalnej ustawy o nadzorze nad kartelami”.⁴⁴

W 1932 r. rząd wrócił do odłożonego projektu ustawy kartelowej. Nowy projekt, przed uzgodnieniem międzyresortowym, Ministerstwo Przemysłu i Handlu przesłało do zaopiniowania w I 1932 r. izbom przemysłowo – handlowym. 27 I tego roku Związek Izb przekazał Ministerstwu swoją opinię wraz z kontrprojektem. Generalnie występował przeciwko specjalnej ustawie kartelowej uważając ją za zbędną, ale ustosunkował się pozytywnie do projektu zgłaszając ze swej strony szereg poprawek.⁴⁵ Opinię nadesłała również Rada Kartelowa Centralnego Związku Przemysłu Polskiego⁴⁶. Postulowano

⁴¹ Roger Battaglia był doktorem praw, w dyskusji kartelowej reprezentował „Lewiatana” – zob. przypis 46 (notka biograficzna w: *Czy wiesz kto to jest*, s. 30).

⁴² Z. Landau, *Rozwój ustawodawstwa...*, s. 76.

⁴³ Z. Landau, J. Tomaszewski, *Zarys historii gospodarczej Polski 1918 – 39*, Warszawa 1986, s. 197.

⁴⁴ Z. Landau, *Rozwój ustawodawstwa...*, s. 77.

⁴⁵ J. Braun, op. cit., s. 26.

⁴⁶ Centralny Związek Polskiego Przemysłu, Górnictwa, Handlu i Finansów zwany popularnie „Lewiatanem” był organizacją zrzeszeń gospodarczych związanych z wielkim kapitałem, utworzony 15 XII 1919 r. w celu reprezentacji jego interesów wobec rządu i społeczeństwa. Pod wpływem kryzysu gospodarczego w 1932 r. nastąpiło połączenie „Lewiatana” z Naczelną Organizacją Zjednoczonego Przemysłu i Rolnictwa Zachodniej i Południowej Polski. Nowa organizacja przyjęła nazwę Centralny Związek Przemysłu Polskiego. Zrzeszała wyłącznie organizacje przemysłu ciężkiego, wydobywczego i przetwórczego. „Lewiatan” głosił własne koncepcje gospodarcze domagając się m.in. obniżenia podatków i świadczeń socjalnych obniżających życie

w tych kręgach ograniczenie ustawy tylko do spraw publiczno – prawnych, z pominięciem kwestii prywatno-prawnych dotyczących stosunków wewnątrz karteli. Przedstawiciele przemysłu wypowiedzieli się również za usunięciem z projektu przepisów dotyczących tworzenia przez rząd karteli przymusowych.

Następny etap pracy nad ustawą obejmował uzgodnienia w samym rządzie. Starano się zapewnić możliwie największą rolę Ministerstwu Przemysłu i Handlu. Dlatego skreślono propozycję utworzenia Rady Kartelowej, złożonej z przedstawicieli prywatnego życia gospodarczego. Rada ta miała wydawać opinie dotyczące celowości występowania przeciwko kartelom przez ministra przemysłu i handlu, do Sądu Kartelowego. Powiększenie uprawnień Ministerstwa Przemysłu i Handlu miały zapewnić również postanowienia dotyczące zgłaszania umów do rejestru kartelowego. Rada Ministrów miała być uprawniona do określania warunków uczestnictwa polskich przedsiębiorstw i zrzeszeń gospodarczych w kartelach międzynarodowych.⁴⁷

Po przeprowadzeniu tych zmian projekt został uchwalony przez Radę Ministrów na posiedzeniu dnia 4 II 1933 r., i zgodnie z zapowiedzią ministra przemysłu i handlu wniesiony bezzwłocznie do Sejmu dnia 10 II 1933 r., jako inicjatywa ustawodawcza rządu.⁴⁸ Projekt stanowił kompromis między pierwotnymi propozycjami a żądaniami sfer gospodarczych. Rząd zgodził się na ograniczenie ram ustawy do spraw publiczno-prawnych. W sporach z kartelami Ministerstwo Przemysłu i Handlu miało być na równi z kartelami traktowane jak strona. Sąd Kartelowy miał powstać przy Sądzie Najwyższym (podczas gdy pierwotnie – przy Ministerstwie Przemysłu i Handlu). Ewolował także tytuł ustawy. Wcześniejszy tytuł – „ustawa o nadzorze państwa nad kartelami”, zastąpiono łagodniejszym „ustawa o kartelach”.

W Sejmie projekt ustawy kartelowej pojawił się na 90. posiedzeniu, w dniu 18 II 1933 r. Według procedury legislacyjnej było to jego pierwsze czytanie. Ponieważ nikt nie zapisał się do głosu, automatycznie w punkcie 3 porządku dziennego przesłano go do Komisji Przemysłowo – Handlowej.⁴⁹ W komisji sprawozdawcą został poseł Franciszek Czernichowski.⁵⁰ Sprawozdanie Komisji o rządowym projekcie ustawy o kartelach przedstawił on w punkcie 3

ekonomiczne, osłabienia ochrony prawnej i obniżania zarobków klasy robotniczej, zwiększenia pomocy rządu dla przemysłu: *Encyklopedia historii...*, s. 57; J. Kofman, *Lewiatan o podstawowe zagadnienia ekonomiczne - polityczne Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 1986.

⁴⁷ J. Braun, op. cit., ss. 27 – 28.

⁴⁸ Rządowy projekt ustawy o kartelach – Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, okres III, sesja zwyczajna 1932 – 33, druk nr 695.

⁴⁹ Sprawozdanie stenograficzne z 90 posiedzenia Sejmu z dnia 18 lutego 1933.

⁵⁰ Franciszek Czernichowski (1899 – 1991), mandat poselski na Sejm III kadencji uzyskał z listy BBWR w okręgu nr 12. Należał do grona aktywniejszych posłów. Był przewodniczącym Komisji Skarbowej, kierownikiem grupy skarbowej BBWR oraz referentem budżetu. Pod koniec kadencji został zastępcą sekretarza generalnego BBWR. Po opuszczeniu parlamentu uzyskał nominację na dyrektora gabinetu a następnie na dyrektora Departamentu w Ministerstwie Przemysłu i Handlu. W 1936 roku został naczelnikiem wydziału personalnego, potem (do 1939 roku) – dyrektorem Banku Polskiego: J. Majchrowski red., op. cit., s. 257.

porządku dziennego 97 posiedzenia Sejmu, w dniu 16 III 1933 r. Motywy prawnego uregulowania sytuacji karteli Komisja widziała w kwestii dysproporcji cen, wywołanej kryzysem oraz potrzeby zasadniczego uregulowania stosunku państwa do tej formy organizacji gospodarki. Podkreślano znaczną rozpiętość pomiędzy cenami produktów rolnych i wyrobów przemysłowych z jednej strony, a wysokimi cenami wyrobów skartelizowanych z drugiej. Spadek cen w rolnictwie, od roku 1928 o ponad połowę, w przemyśle nieskartelizowanym – o połowę nie spowodował spadku cen artykułów skartelizowanych, a nawet jego wzrost.⁵¹ Projekt ustawy opierać się miał na:

- ujawnianiu umów kartelowych przez zgłoszenie do rejestru kartelowego, prowadzonego przez ministra przemysłu i handlu,
- stosunki prywatno – prawne zainteresowanych pozostawione miały być dochodzeniu przed sądami powszechnymi,
- nadzór nad kartelami należał do ministra przemysłu i handlu i realizować się miał m.in. poprzez prawo wniosku do Sądu Kartelowego, w sytuacji zagrożenia dobra publicznego, oraz poprzez powołanie przy Sądzie Najwyższym Sądu Kartelowego, złożonego z 5 osób: trzy reprezentowały czynnik rządowy, dwie czynnik fachowy.⁵²

Do istotnych poprawek, które wprowadzono do projektu rządowego zaliczył Czernichowski w swoim wystąpieniu rozszerzenie kontroli nad kartelami, nie tylko na oficjalne umowy, uchwały i postanowienia, ale też na sposób ich wykonania a więc na faktyczną działalność karteli. Określono też dokładniej sytuację naruszenia dobra publicznego, która następowała wtedy, kiedy podwyższano ceny do poziomu gospodarczo nieusprawiedliwionego lub na tym poziomie utrzymywano. Dodano art. 15, który dotyczył udziału przedsiębiorstw krajowych i karteli krajowych w kartelach zagranicznych.⁵³ Na koniec swego wystąpienia poseł Czernichowski apelował o przyjęcie ustawy wraz ze zmianami proponowanymi przez Komisję Przemysłowo – Handlową.

W dyskusji głos zabrało sześciu posłów: Roman Rybarski⁵⁴ ze Stronnictwa Narodowego w swoim wystąpieniu podkreślał przekonanie posłów z SN o potrzebie kontroli nad kartelami, opartej na podstawach prawnych. Krytykował politykę gospodarczą rządów pomajowych za popieranie i sprzyjanie wielkiemu przemysłowi. Według niego, niebezpieczeństwem dla państwa byłby zorganizowany wielki kapitał (w większości zagraniczny), powstały w wyniku procesu koncentracji. Na zakończenie stwierdzał, że należy dążyć do de-

⁵¹ Sprawozdanie stenograficzne z 90 posiedzenia Sejmu..., t. 17.

⁵² Ibidem, t. 20.

⁵³ Ibidem, t. 21.

⁵⁴ Roman Rybarski (1887 – 1942), jeden z najwybitniejszych ekonomistów obozu narodowego, zasiadał w Sejmie w latach 1928 – 35 z list ZLN – SN i okręgu nr 1. Był prezesem Klubu Narodowego i członkiem Komitetu Politycznego SN. Po 1935 roku wszedł do Komitetu Głównego SN, a od wybuchu wojny – do prezydium SN w konspiracji: J. Majchrowski red., op. cit., s. 418.

koncentracji i rozproszenia kapitału i to powinno stanowić punkt wyjścia dla polityki kartelowej. Ponieważ rząd takiej polityki nie prowadzi zapowiedział sprzeciw posłów narodowych w czasie głosowania nad ustawą.⁵⁵

Antoni Langner⁵⁶ ze Stronnictwa Ludowego stwierdzał: „Ustawa przedłożona Sejmowi jest obliczona na efekt mający społeczeństwu dać ułudne mniemanie, że Rząd niby będzie dawał ochronę a w gruncie rzecz nic nie uczyni, aby pohamować bezgraniczny wyzysk kapitalistów Lewiatana, których celem nie jest słuzenie dobru społeczeństwa a jeno chęć zwiększenia zysków i przenoszenia ich do własnej kieszeni kosztem chłopów, robotników i pracującej inteligencji, z powyższych względów będziemy głosowali przeciw ustawie, która nie ukróci samowoli przemysłowców kartelowych, którzy są głównym filarem podtrzymującym gmach obecnego Rządu”.⁵⁷

Zygmunt Zaremba⁵⁸, przedstawiciel Związku Parlamentarnego Polskich Socjalistów, kierując pod adresem rządu i przedstawicieli sfer wielkoprzemysłowych ostre słowa (za co był przez wicemarszałka przywoływany do porządku), mówił: „... Cała dotychczasowa polityka tak zwanej ustawowej walki z kartelami wykazała, że to jest humbug, nie mający istotnego znaczenia. Od samego początku, kiedy powstały pierwsze kartele w historii kapitalizmu, wszystkie te sądy kartelowe, czy komisje rozjemcze – one istotnych pęt i węzłów dla karteli nie uprzedły bo uprząść nie mogły. To jest naturalna organizacja kapitalizmu [...] tam nie pomoże wgląd ani rejestracja. Tam może pomóc tylko przyjsię siły społecznej dla uregulowania tej dziedziny życia gospodarczego, gdzie istnieje monopol.”⁵⁹

Franciszek Roguszcza⁶⁰ podkreślał olbrzymie dysproporcje istniejące między sferami wielkoprzemysłowymi a robotnikami czy bezrobotnymi. Zarzucał zbytnią łagodność postanowieniom projektu ustawy. Doprowadzić to miało do tego, że całe społeczeństwo stać się mogło niewolnikami karteli i ich niszczącej działalności.⁶¹

⁵⁵ Sprawozdanie stenograficzne z 90 posiedzenia Sejmu..., t. 31- 32.

⁵⁶ Antoni Langner (1888 – 1962), w latach 1922 – 28 i 30 uzyskiwał mandat poselski z list PSL „Wyzwolenie” (później SL) w okręgu nr 15. W 1935 roku wystąpił z SL. Zajmował się problematyką polityczną i kulturalno – oświatową, napisał wiele artykułów dotyczących m.in. folkloru góralskiego: J. Majchrowski red., op. cit., s. 342.

⁵⁷ Sprawozdanie stenograficzne z 90 posiedzenia Sejmu..., t. 33 – 34.

⁵⁸ Zygmunt Zaremba (1895 – 1967), w 1922 roku uzyskał mandat poselski do Sejmu z listy państwowej PPS. Natomiast do Sejmu II i III kadencji zdobył mandat poselski z listy PPS, w okręgu nr 18. Był autorem wielu prac z zakresu teorii socjalizmu i historii ruchu socjalistycznego oraz dziejów najnowszych Polski: J. Majchrowski red., op. cit., s. 485.

⁵⁹ Sprawozdanie stenograficzne z 90 posiedzenia Sejmu..., t. 41 – 42.

⁶⁰ Franciszek Roguszcza (1880 – 1941), w latach 1922 – 27 sprawował mandat poselski do Sejmu z listy państwowej NPR. Pełnił funkcję wiceprezesa, a w 1927 roku prezesa Klubu NPR. W 1930 roku oraz w latach 1931 – 35 sprawował mandat poselski do Sejmu Śląskiego (w 1930 roku był II wicemarszałkiem i przewodniczącym Komisji Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego); J. Majchrowski red., op. cit., s. 413.

⁶¹ Sprawozdanie stenograficzne z 90 posiedzenia Sejmu..., t. 48.

Fischel Rottenstreich⁶², przedstawiciel kupiectwa i drobnego przemysłu, stwierdzał na zakończenie swojego wystąpienia, które było krytyką ustawy i polityki rządu wobec karteli, że „... ustawa jest wymownym dowodem, że nawet w ustawie kartelowej zwyciężyli karteliści.”⁶³

Wojciech Trąpczyński, przedstawiciel endecji⁶⁴, na wstępie stwierdził, że „... projekt, który widzimy jest wymuszony na Rządzie przez opinię publiczną”, ale nie zmienia stosunku rządu do karteli. Stosunek ten jest uległy, ponieważ między innymi rząd od niektórych karteli otrzymuje wsparcie finansowe: „... mam zupełnie jasne dowody, że kartele zapłaciły bardzo wysokie datki Rządowi”. Takie zachowanie rządu podważa zaufanie społeczeństwa do władzy i pozwala kartelom na dużą swobodę i nadużycia.⁶⁵

Bezpośrednio po drugim czytaniu miało miejsce trzecie. Pomimo sprzeciwów opozycji, głosami posłów z BBWR, Sejm ustawę uchwalił. Zakończyło to prace nad ustawą w Sejmie.⁶⁶

Ustawa skierowana do Senatu powędrowała od razu do Komisji Gospodarstwa Społecznego. Sprawozdawcą został senator Jan Antoni Rogowicz z BBWR.⁶⁷ W Senacie dyskutowano na temat ustawy na 55 posiedzeniu, w dniu 22 marca 1933 roku. Rogowicz w punkcie 8 porządku dziennego przedstawił sprawozdanie komisji. Podkreślając znaczenie inicjatywy rządowej i wagę procesów kartelizacyjnych dla gospodarki kraju stwierdził, że Komisja proponuje poprawki do ustawy jedynie o charakterze redakcyjnym. Tak, że w zasadzie ustawa może być uchwalona w brzmieniu nadanym jej przez Sejm. W swoim wystąpieniu najwięcej miejsca poświęcił właśnie poprawkom sejmowym.⁶⁸

Następnie głos zabrał Stanisław Głąbiński.⁶⁹ Podkreślając naturalność istnienia karteli w systemie wolnej konkurencji zauważył niebezpieczną

⁶² Fischel Rottenstreich (1880 – 1938), został senatorem I kadencji z listy Związku Narodowo – Żydowskiego z województwa tarnopolskiego i posłem na Sejm III kadencji z okręgu nr 52. Zawsze wchodził do Koła Żydowskiego: J. Majchrowski red., op. cit., s. 544.

⁶³ Sprawozdanie stenograficzne z 90 posiedzenia Sejmu..., t. 53.

⁶⁴ Wojciech Trąpczyński (1860 – 1953) wszedł do Sejmu Ustawodawczego jako poseł z ziem byłego zaboru pruskiego i pełnił w nim od II 1919 roku funkcję marszałka. W I kadencji był marszałkiem Senatu, wybranym do tej izby z listy państwowej ChZJN, a w II i III kadencji – posłem na Sejm, wybranym kolejno w okręgach nr 32 i 36. W dwóch ostatnich przypadkach wybrany był z ramienia endecji: J. Majchrowski red., op. cit., s. 555.

⁶⁵ Sprawozdanie stenograficzne z 90 posiedzenia Sejmu..., t. 55 – 56.

⁶⁶ Ibidem, I. 59.

⁶⁷ Jan Antoni Rogowicz (1881 – 1945), od roku 1916 do 1927 pełnił funkcję radnego m. Warszawy, następnie do 1928 roku – wiceprzewodniczącego rady miejskiej. W latach 1928 – 35 był senatorem z Warszawy z ramienia BBWR. Prowadził działalność gospodarczą: J. Majchrowski red., op. cit., s. 543.

⁶⁸ Sprawozdanie stenograficzne z 55 posiedzenia Senatu z dnia 22 III 1933 roku, t. 31 – 36.

⁶⁹ Stanisław Głąbiński (1862 – 1943), od 1919 do 1928 roku zasiadał w Sejmie z ramienia ZLN. W latach 1928 – 35 zasiadał w Senacie, będąc liderem Klubu SN. Należał do wielu organizacji społecznych i gospodarczych oraz naukowych. Napisał kilkadziesiąt prac naukowych z zakresu ekonomii: J. Majchrowski red., op. cit., s. 39.

stronę kartelizacji. Występować ona miała wtedy, gdy interesy organizacji monopolistycznych są zbyt powiązane z interesami państwa a zwłaszcza sfer rządowych. Sama ustawa została przez niego skrytykowana: „...nie sądzę, żeby ustawa, tak jak jest obecnie przeprowadzona, miała jakieś wielkie skutki, żeby mogła wywrzeć jakiś wielki wpływ na nasze stosunki gospodarcze [...] jest ona niedokładna, niedostateczna, może nawet okazać się szkodliwą wówczas, gdy społeczeństwo po uchwaleniu tej ustawy będzie już uspokojone, i będzie uważało, że wszystkiemu zadość się stało, że jesteśmy teraz zabezpieczeni przed ewentualnym wpływem karteli, bo mamy ustawę kartelową, mamy sąd kartelowy, który będzie powołany w każdym wypadku do tego, żeby ocenić, jaka jest ta działalność karteli”⁷⁰

Socjalista Daniel Bernard Gross⁷¹ podkreślał, że: „...wprowadzenie w czym przedłożonej ustawy nie jest zdolne ożywić martwego organizmu gospodarczego, nie potrafi uruchomić ani jednej fabryki”⁷² Przenikanie się interesów kartelowych z rządowymi nie było w stanie, jego zdaniem, zapewnić społeczeństwu skutecznej ochrony przed szkodliwym działaniem karteli.⁷³

Julian Pawłykowski, przedstawiciel Klubu Ukraińskiego⁷⁴ podkreślał: „Nas bił kryzys ogólnogospodarczy. Bije nas z wewnątrz znowu chciwość gospodarcza pewnych sfer gospodarczych. Sądzimy, że najwyższa pora, jeżeli chcemy gospodarstwo narodowe uratować, wprowadzić naprawdę ład i porządek w te sprawy [...] Myślę, że latyfundia nie były nigdy tak groźne, jak niesprawiedliwy rozdział dochodu społecznego i koncentracja kapitałów przy pomocy antyspołecznych zmów gospodarczych. Nie widzimy, żeby ustawa o kartelach przeciwdziałała koncentracji kapitałów, gromadzonych niesłusznie przez chciwych spiskowców gospodarczych.”⁷⁵

⁷⁰ Sprawozdanie stenograficzne z 55 posiedzenia Senatu..., t. 38 – 39.

⁷¹ Daniel Bernard Gross (1886- 1942), przez cały okres dwudziestolecia międzywojennego wchodził w skład OKR- PPS w Białej, przez wiele lat był członkiem Centralnego Sądu Partijnego PPS. Z ramienia PPS wstał zastępcą senatora II kadencji z województwa krakowskiego i do izby wszedł w 1929 roku. W 1930 roku zdobył mandat do Senatu III kadencji, z tej samej listy i województwa. Był autorem wielu artykułów i kilku książek o tematyce ekonomicznej: J. Majchrowski red., op. cit., ss. 512- 513.

⁷² Sprawozdanie stenograficzne z 55 posiedzenia Senatu..., t. 39.

⁷³ Ibidem, t. 42.

⁷⁴ Julian Pawłykowski (1888 – 1949), był ideologiem ruchu spółdzielczego, organizatorem i przedstawicielem ukraińskiej spółdzielczości na międzynarodowych kongresach. Reprezentował interesy ukraińskie w Państwowej Radzie Spółdzielczości i Radzie Izby Chłopskiej. Był jednym z założycieli UNDO, pełnił w latach 1930 – 39 funkcję zastępcy przewodniczącego tej organizacji. W Senacie III kadencji wchodził w skład Klubu Ukraińskiego. Napisał wiele artykułów i książek poświęconych sprawom agrarnym i spółdzielczym: J. Majchrowski red., op. cit., s. 538.

⁷⁵ Sprawozdanie stenograficzne z 55 posiedzenia Senatu..., t. 43.

Jedyna pozytywna opinia na temat ustawy padła z ust Maksymiliana Marcelego Thulli.⁷⁶ W krótkim wystąpieniu podkreślał potrzebę kontroli państwa nad kartelami w imię ogólnego dobra społeczeństwa. Dostrzegał niedoskonałość ustawy, kończąc jednak swoje wystąpienie powiedział: „... Cieszymy się, że ona już jest wniesiona i że będzie uchwalona i mamy nadzieję, że skutki jej dla dobra publicznego będą dodatnie”. Wystąpienie to zostało nagrodzone brawami, głównie przez senatorów BBWR⁷⁷

Po podsumowaniu dyskusji przez senatora sprawozdawcę, przystąpiono do głosowania nad wszystkimi poprawkami komisji łącznie. Nie zgłaszając wcześniej sprzeciwu, senatorowie wyrazili zgodę na głosowanie wszystkich poprawek łącznie. Większością głosów wszystkie poprawki zostały przyjęte. Pozytywnie dla losów ustawy zakończyło się również głosowanie nad całością ustawy.

Uchwalona w ten sposób ustawa z poprawkami Senatu została zwrócona Sejmowi. Po analizie poprawek przez Komisję Przemysłowo – Handlową, sprawozdanie w tej sprawie przedstawił poseł Czernichowski. Miało to miejsce na 102 posiedzeniu Sejmu w dniu 28 III 1933 r... Po krótkim zasygnalizowaniu wszystkich za i przeciw Komisji odnośnie poszczególnych poprawek, i ponieważ nikt nie był zapisany do głosu, przystąpiono do głosowania. Głosowano nad poprawkami do kolejnych artykułów. Wszystkie one zostały przyjęte lub odrzucone, stosownie do wniosków Komisji.⁷⁸

W ten sposób kilkuletnia dyskusja nad potrzebą uchwalenia ustawy kartelowej dobiegła końca. Ustawa o kartelach stała się faktem. Nie ulega wątpliwości, że zawdzięczała to większości sejmowej, którą stanowił BBWR. Po przejściu etapu parlamentarnego została podpisana przez prezydenta, premiera oraz ministrów: spraw wewnętrznych, skarbu, sprawiedliwości, rolnictwa i reform rolnych, przemysłu i handlu oraz opieki społecznej. Ogłoszono jej tekst w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z 4 V 1933 r.⁷⁹ Vacatio legis wynosiło 2 miesiące, ustawa weszła więc w życie 4 VII 1933 r. Rozpoczęła się wtedy dyskusja nad skutecznością ustawy, powołanych przez nią Sądem Kartelowym i rejestrem kartelowym oraz ewentualnymi nowelizacjami.

II. Ustawa o kartelach z 28 III 1933 r. Uchwalona 28 III 1933 r. polska ustawa o kartelach była jedną z najpóźniej wydanych w Europie ustaw kartelowych. Do państw, które wyprzedziły Polskę w uregulowaniu sytuacji

⁷⁶ Maksymilian Marcele Thulli (1853 – 1939), był senatorem I, II i III kadencji z ramienia ugrupowań chadeckich. Na pierwszą i drugą kadencję wybrany został z województwa lwowskiego, a na trzecią – z województwa stanisławowskiego. Działał w licznych Towarzystwach Naukowych i Społecznych: J. Majchrowski red., op. cit., s. 555.

⁷⁷ Sprawozdanie stenograficzne z 55 posiedzenia Senatu..., t. 43.

⁷⁸ Sprawozdanie stenograficzne ze 101 posiedzenia Sejmu z dnia 28 III 1933 r., t. 11. Istotniejsze merytoryczne poprawki Senatu zostały wspomniane w części II, przy okazji analizowania treści ustawy o kartelach.

⁷⁹ Ustawa o kartelach z dnia 28 III 1933 roku (DzURP 1933, nr 31, poz. 270).

prawnej karteli należały m.in.: Kanada (1923), Argentyna (1923), Niemcy (1923), Szwecja (1925), Norwegia (1926), Węgry (1931), Bułgaria (1931), Dania (1932), Włochy (1932). Tuż po Polsce uregulowały tę kwestię m.in. Czechosłowacja (1933) i Jugosławia (1934).⁸⁰

Polską ustawę zaliczyć można do grupy ustawodawstw kartelowych, które odpowiadały zasadzie dwutorowej ochrony prawnej, z jednej strony na rzecz karteli, z drugiej przeciw ich nadużyciom. Typowym przykładem tej grupy było rozporządzenie niemieckie, na którym wzorowała się ustawa polska. Pozostałe ustawodawstwa, albo uznając ważność umów kartelowych nie przewidywały szczególnych postanowień dotyczących ingerencji państwa (np. Holandia, Belgia, Szwajcaria, Hiszpania, Rumunia), albo odznaczały się wyraźną tendencją antykartelową (amerykański Sherman Act z 1890 roku)

Ustawa o kartelach tytułem swoim nie zdradzała tendencji pro – ani antykartelowej, nie próbowała również definiować najistotniejszych ekonomicznych cech porozumień, do których miała się odnosić. Odbiegała pod tym względem od ustaw zagranicznych, które swoimi tytułami zawężyły często zakres stosowania ustawy. Na przykład norweska ustawa kartelowa miała tytuł: „o kontroli nad ograniczeniem konkurencji i nadużyciach przy ustanawianiu cen”, duńska: „o umowach co do cen”, bułgarska: „o kontroli nad kartelami i cenami monopolowymi”, niemiecka: „prawo przeciwko nadużywaniu przewag gospodarczych”.⁸¹

Biorąc pod uwagę fakt, że ustawa powinna być jedynie normą prawną a nie wyrazem jakiejś idei czy doktryny, tytuł polskiej ustawy wydaje się słuszny. Z drugiej jednak strony, szeroki jego zakres pozwalał na szeroką interpretację, co wywoływało liczne spory.⁸² Tytuł ustawy sugerował, że powinna ona dać odpowiedź na pytanie czym jest kartel. Tak się jednak nie stało. W art. 1 była mowa o tym, że przepisom ustawy podlegają umowy, uchwały i postanowienia mające na celu drogą wzajemnych zobowiązań kontrolę lub regulowanie produkcji, zbytu, cen i warunków wymiany dóbr w dziedzinie górnictwa, przemysłu i handlu. Konfrontacja tytułu ustawy z art. 1 pozwala sądzić, że ustawodawca do ustalenia zakresu ustawy przyjął kryterium przedmiotowe. Oznacza to, że przepisom ustawy poddane zostały same umowy (uchwały i postanowienia) a nie podmioty prawne kreowane przez te umowy. Odmienne postąpił np. ustawodawca czechosłowacki, który postanowił, że przepisy ustawy mają się stosować do wszelkich związków samodzielnych przedsiębiorców. Aby podlegały one ustawie musiały spełniać takie cele, jak

⁸⁰ W. Rybacki, *Sytuacja prawna karteli w Polsce*, Warszawa 1936, s. 10 (praca magisterska – maszynopis w Bibliotece SGH).

⁸¹ Ibidem, s. 12.

⁸² O sporach tych pisali m.in.: N. Oberlaender, *Ustawa o kartelach*, (w:) „Głos Adwokatów” 1933, z. V, ss. 161 – 163; T. Sławiński, *Ustawa o kartelach*, (w:) „Przegląd Gospodarczy” 1933, z. 14, ss. 503 – 506; J. Zieleniewski, *Ustawa o kartelach*, (w:) „Górnoląskie Wiadomości Gospodarcze” 1933, nr 4, ss. 75 – 76.

określone przepisami ustawy.⁸³ W tym przypadku o ustaleniu zakresu ustawy decydowało kryterium podmiotowe. Przyjęcie przez polskiego ustawodawcę kryterium przedmiotowego umożliwiło uniknięcie definiowania w ustawie pojęcia „kartel”, co zresztą wielokrotnie ustawie zarzucano.⁸⁴ Uniknięcie problemu definicyjnego nie rozwiązało go ostatecznie, co wobec dużych rozbieżności w tej kwestii (zarówno po stronie prawników jak i ekonomistów), byłoby ze wszech miar wskazane.⁸⁵ Dość szeroki zakres ustawy umożliwiał podciągnięcie pod jej przepisy wszelkich zrzeszeń gospodarczych, istniejących w chwili powstania ustawy, jak i mogących utworzyć się w przyszłości. Warunkiem było tylko to, aby umowy (uchwały i postanowienia), które je tworzyły spełniały przesłanki z art. 1 ustawy. Dawało to ministrowi przemysłu i handlu i Sądowi Kartelowemu dużą swobodę działania.

Wśród aktów prawnych wymienionych w art. 1, pomimo ich równorzędnego potraktowania przez ustawodawcę, umowy miały charakter pierwotny. Kartel dochodził do skutku w fazie umowy, natomiast uchwały i postanowienia miały charakter pochodny w stosunku do umów. Mogły to być uchwały np. organów uchwałodawczych – jak rady nadzorcze i postanowienia np. organów wykonawczych – jak dyrekcje.⁸⁶

W art. 1 wyraźnie zaznaczony był cel umowy (kontrola lub regulowanie produkcji, zbytu, cen i warunków wymiany), który przesądzał o tym czy dana umowa, uchwała i postanowienie podlegają przepisom ustawy. Cel zwykle wyrażany jest w treści aktu. Nieważny więc był tytuł aktu prawnego (np. umowy) ale jego cel wyrażony w treści. Poprzez ogólne sformułowanie „mające na celu” ustawa dopuszczała również możliwość wyinterpretowania celu wtedy, gdy nie był on wprost zawarty w tekście aktu. Miało to zapobiec sytuacjom, w których redakcje umów kartelowych poszłyby w kierunku unikania wyrażania celu umowy w jej treści.

Zestawiając pojęcie „kontroli” z „regulowaniem” (wystarczy, że zaistnieje jedno z nich), kontrolą będzie np. wzajemne komunikowanie sobie cen a regulowaniem np. ustanowienie wspólnego cennika.

Ustawą objęto dziedziny należące normalnie do polityki gospodarczej karteli, takie jak produkcja (np. jej normalizacja lub kontyngentowanie), zbyt (np. rejonizacja lub centralizacja), ceny (np. poziom i różne rabaty) i wymiana (dotyczyło to karteli zakupu).

Akty podlegające ustawie związane miały być z takimi działami gospodarki państwa jak górnictwo, przemysł i handel. O ile górnictwo i handel

⁸³ J. Braun, op. cit., s. 56.

⁸⁴ Z. Fenichel, *Polskie prawo kartelowe* (w:) „Głos Adwokatów” 1933, z. VIII – IX, ss. 258 – 270; L.S. Margulis, *Szkice o prawie kartelowym*, Warszawa 1934, s. 22; J. Zieleński, op. cit., s. 77.

⁸⁵ O różnych definicjach karteli pisała: O. Syroka, *Kartele*, Warszawa 1939, ss. 1 – 13 (praca magisterska maszynopis w Bibliotece SGH).

⁸⁶ J. Braun, op. cit., s. 58.

(zwłaszcza kartele wielkiego handlu hurtowego) nie wymagają wyjaśnień, o tyle przemysł należy zdefiniować. Przez przemysł w rozumieniu rozporządzenia o prawie przemysłowym rozumiano każde zatrudnienie zarobkowe lub przedsiębiorstwo wykonywane samoistnie i zawodowo, bez względu na to, czy było one wytwarzające, przetwarzające, handlowe czy usługowe. Pod tę definicję podpadało również rzemiosło.⁸⁷

Ustawa wyłączała ze swego zakresu rolnictwo, którego kartelizacja była zjawiskiem rzadkim. Nie sprzyjały temu: wielka ilość jednostek gospodarczych, różnorodność produkcji i jej warunków oraz kosztów.⁸⁸

Wymienione w art. 1 umowy, uchwały i postanowienia powinny być sporządzone w formie pisemnej pod rygorem ich nieważności, tak między stronami, jak i wobec osób trzecich. Ustawa nie wymagała w tym względzie formy aktów notarialnych. Postanowienia o obowiązku formy pisemnej ustawodawca zawarł w trosce o interes publiczny. Bez tego przepisu kontrola działalności karteli byłaby iluzoryczna. Niedochowanie formy pisemnej zagrożone było nieważnością, wynikająca z mocy samego prawa. Żadnej innej sankcji (szczególnie karnej) w sferze stosunków prywatno – prawnych nie przewidziano. Ta kwestia wywołała ostrą polemikę na łamach prasy gospodarczej między R. Piotrowskim – naczelnikiem Referatu Kartelowego Ministerstwa Przemysłu i Handlu a W. Ciechomskim – radcą prawnym „Lewiatana”.⁸⁹ Pierwszy z nich dowodził, że ustne umowy kartelowe podlegają ustawie, istnieje więc przymus sporządzania umów kartelowych na piśmie celem ich rejestracji. Niedopełnienie tego obowiązku pociąga za sobą ustawowe sankcje karne i w efekcie doprowadzić może do rozwiązania ustnej umowy przez Sąd Kartelowy. W odpowiedzi Ciechomski zauważał, że ustawa nakazuje sporządzanie umów w formie pisemnej. Jeżeli jednak nie zostanie to spełnione, jedyną sankcją jest nieważność umowy ustnej. Skoro umowa jest nieważna nie podlega rejestracji, minister przemysłu i handlu nie może więc nałożyć kary grzywny za niezgłoszenie umowy do rejestru, a Sąd Kartelowy nie może takiej umowy rozwiązać.

Pomimo chęci Ministerstwa Przemysłu i Handlu objęcia ustawą wszystkich umów, uchwał i porozumień kartelowych, taki a nie inny zapis art. 1 powodował, że ustne umowy kartelowe (wg argumentacji Ciechomskiego) wymykały się spod tej kontroli. Przewidziana tylko sankcja nieważności za nie-

⁸⁷ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 VI 1927 r. o prawie przemysłowym (DzURP 1927, nr 53, poz. 468).

⁸⁸ O problemach kartelizacji rolnictwa wspominali m.in. R. Battaglia, *Zagadnienie kartelizacji w Polsce (Ceny a kartele)*, Warszawa 1933, ss. 32 – 33; S. Dziewulski, *Linie wytyczne polityki gospodarczej Polski*, Warszawa 1930, s. 18; S. Dziewulski, *Zagadnienie kartelizacji w Polsce*, Poznań 1933, s. 10.

⁸⁹ R. Piotrowski, *Ustne umowy kartelowe a rygor pisemności w polskiej ustawie kartelowej*, Warszawa 1934; W. Ciechomski, *Ustne umowy kartelowe (na marginesie książki p. dr R. Piotrowskiego)* (w:) „Przegląd Gospodarczy 1934, nr 12, ss. 434 – 439.

dopełnienie obowiązku sporządzenia aktów z art. 1 w formie pisemnej, nie dawała ministrowi przemysłu i handlu prawa karania karteli w inny sposób (w szczególności sankcjami karnymi – karami grzywny). Interpretacja Piotrowskiego była zbyt daleko idąca. Ta wywołująca kontrowersję kwestia została ostatecznie rozstrzygnięta w nowelizacji ustawy z 1935 r.⁹⁰

Art. 2 ustawy wprowadzał przymus zgłaszania umów kartelowych ministrowi przemysłu i handlu, w ciągu 14 dni od daty ich zawarcia. Zgłaszane miały być w oryginale lub odpisie uwierzytelnionym (co jest dowodem na to, że rejestracji podlegały umowy pisemne) przez organy kartelowe powołane do tego celu lub przez Ministerstwo Przemysłu i Handlu. Zgłoszeniu w tym samym terminie podlegały także wszelkie zmiany oraz rozwiązanie umowy. Forma pisemna (art. 1), przymus zgłoszenia (art. 2) i rejestr kartelowy (art. 3) realizować miały łącznie tzw. zasadę jawności, która stała się jedną z podstaw polskiego prawa kartelowego.⁹¹

Obowiązek zgłoszenia ciążył na wszystkich uczestnikach umowy, chyba że umowa wskazywała zobowiązaną do tego i zamieszkałą na terenie kraju osobę. Senat jedną ze swoich poprawek (przyjętą przez Sejm) zwolnił od obowiązku zgłoszenia umowy pozostałych jej uczestników w sytuacji dopełnienia tego przez jednego z nich.⁹² Przepis ten był poważnym ułatwieniem w przypadkach gdy umowa nie wymieniała osoby zobowiązanej do zgłoszenia. W innym przypadku bowiem, musieliby dokonywać tego wszyscy uczestnicy, co byłoby połączone z trudnościami praktycznymi wobec krótkiego terminu na dokonanie zgłoszenia.

Przyjęcie zapisu o zgłaszaniu umów ministrowi przemysłu i handlu odrzucało ostatecznie koncepcję powołania w ustawie „komisarza kartelowego” jako specjalnego rządowego organu nadzoru nad kartelami. Ta instytucja pojawiła się w projekcie ustawy zatytułowanym: „ustawa o nadzorze państwa nad kartelami” (opracowanym w Ministerstwie Przemysłu i Handlu w 1928 roku) i była krytykowana przez samorząd gospodarczy.⁹³

O ile art. 2, ust. 1 i 2 dotyczył tylko umów kartelowych o tyle ust. 3 odnosił się do uchwał i postanowień, określonych w art. 1. Stanowił on, że minister przemysłu i handlu w drodze rozporządzeń ustalać miał w jakich przypadkach i w jakim terminie mają być one zgłaszane i wskazywać osoby do tego zgłoszenia zobowiązane. Z art. 1 wynika, że zgłoszenie dotyczyło uchwał i postanowień zawierających zobowiązania. Ich rodzaje wliczyło jedno z trzech rozporządzeń wykonawczych do ustawy, rozporządzenie Ministra Przemysłu i Handlu z 4 VII 1933 r.⁹⁴. Wyliczenie jest wy-

⁹⁰ Patrz: część III.

⁹¹ F. Zweg, *Kartelizacja przemysłu polskiego*, Kraków 1929, s. 31.

⁹² Sprawozdanie stenograficzne z 55 posiedzenia Senatu z dnia 22 III 1933 r.

⁹³ J. Braun, op. cit., ss. 22 – 23.

⁹⁴ Rozporządzenie Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 4 VII 1933 r. w sprawie zgłaszania uchwał i postanowień karteli (DzURP 1933, nr 48, poz. 382).

czerpujące a nie przykładowe i dotyczy uchwał i postanowień regulujących takie kwestie jak:

- regulowanie produkcji oraz zbytu pod względem ilościowym oraz jakościowym, szczególnie ich kontyngentowanie i rejonowanie,
- odstępowanie kontyngentów
- ceny oraz warunki sprzedaży i zakupu, wstrzymanie sprzedaży towarów dla poszczególnych odbiorców lub grup odbiorców,
- unieruchamianie lub wykup przedsiębiorstw należących i nie należących do kartelu, warunki unieruchomienia lub wykupu oraz sposób pokrycia wynikających z tego wydatków,
- ograniczenie oraz zakaz inwestycji,
- stosowanie kar umownych,
- stosowanie rekompensat za ograniczenie produkcji lub zbytu,
- stosowanie rekompensat dla uczestników karteli przy eksporcie i dla odbiorców przetwarzających dany towar z przeznaczeniem na eksport,
- świadczenia pieniężne uczestników na rzecz kartelu,
- przystępowanie nowych uczestników do umowy lub wypowiedzenie jej dotychczasowym uczestnikom.⁹⁵

Wszystkie te uchwały i postanowienia podlegały zgłoszeniu ministrowi przemysłu i handlu w terminie 7 dni od daty ich powzięcia. Rozporządzenie wyznaczało też osobę zobowiązaną do zgłoszenia. Miał nią być organ kartelu reprezentujący go w stosunkach zewnętrznych lub w przypadku braku takiego organu – każdy uczestnik uchwały lub postanowienia. Dokonanie zgłoszenia przez jednego z uczestników zwalniało pozostałych od tego obowiązku. Dokonujący zgłoszenia miał to uczynić na piśmie, w języku polskim i w dwóch egzemplarzach, z których jeden powinien zostać przez niego podpisany.

Art. 3 ustawy powoływał instytucję rejestru kartelowego prowadzonego przez ministra przemysłu i handlu. Przedmiot, rodzaj wpisów do rejestru dokonywanych na podstawie zgłoszeń, oraz sposób prowadzenia rejestru ustawa oddawała w ręce ministra przemysłu i handlu. Miał on te kwestie regulować drogą rozporządzeń. Wpisy do rejestru nie mogły zawierać danych naruszających tajemnicę handlową. Rejestr był ogólnie dostępny, każdy mógł go przeglądać. Nie podlegały przeglądowi akta i dokumenty, na podstawie których dokonywano wpisów. Wszystkie wpisy do rejestru winny być ogłaszane w wyciągu w Monitorze Polskim.

Koncepcja rejestru kartelowego powstała niewątpliwie na wzór rejestru handlowego i miała zapewnić urzeczywistnienie zasady jawności umów kartelowych. Spotkała się jednak z krytyką już na etapie projektu ustawy.⁹⁶ Pod-

⁹⁵ Ibidem.

⁹⁶ W. Ciechowski, *W sprawie rejestru kartelowego* (w:) „Przegląd Gospodarczy” 1929, nr 11, ss. 526 – 530.

kreślano zbędność tego typu instytucji w sytuacji istnienia, od 1928 r. przy ministrze przemysłu i handlu, Instytutu Badania Koniunktur Gospodarczych i Cen. Zadaniem Instytutu było badanie życia gospodarczego z punktu widzenia rozwoju koniunktury, badanie cen i kosztów własnych w przemyśle i handlu oraz kosztów usług gospodarczych.⁹⁷ Jak pisało, wszelkie informacje o funkcjonowaniu karteli mogły władze państwowe zdobyć drogą urzędową, ponieważ Instytut takie informacje gromadził i na żądanie władz udostępniał.⁹⁸ Wydaje się jednak, że instytucja rejestru kartelowego poprzez zapewnienie jawności, oprócz interesów państwa miała chronić także interesy osób postronnych. Mogły się one tą drogą dowiedzieć czy w danej gałęzi przemysłu, górnictwa czy handlu, istnieje kartel i kto do niego należy. Ogłaszanie wyciągów z wpisów w Monitorze Polskim miało zwiększyć możliwość dostarczenia do nich.

Rozporządzenie Ministra Przemysłu i Handlu z 4 VII 1933 r. określiło przedmiot wpisów do rejestru.⁹⁹ Miały być w nim zamieszczane takie informacje jak: nazwa i siedziba kartelu, forma prawna kartelu¹⁰⁰, cel i zakres działania, wykaz artykułów (towarów) objętych działalnością kartelu, data powstania i czas działania, imiona i nazwiska oraz miejsce zamieszkania osób uprawnionych do reprezentowania kartelu, wykaz uczestników kartelu, ich siedziba i przedmiot wytwórczości lub obrotu handlowego, orzeczenia Sądu Kartelowego dotyczące umów, uchwał i postanowień kartelowych, decyzje ministra przemysłu i handlu w sprawie wykonywania umów, uchwał i postanowień kartelowych, związane z tymi decyzjami orzeczenia Sądu Kartelowego, likwidacja kartelu. W odpowiednich rubrykach odnotowywane miały być również wszelkie zmiany wpisów. O wątpliwościach, które powstawały w związku z poszczególnymi elementami wpisu pisał R. Piotrowski.¹⁰¹

⁹⁷ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 15 II 1928 roku o ustanowieniu Instytutu Badania Koniunktur Gospodarczych i Cen (DzURP 1928, nr 17, poz. 144).

⁹⁸ J. Horszowski, *Instytut Badania Koniunktur Gospodarczych i Cen a projekt ustawy o kartelach* (w:) „Przegląd Gospodarczy” 1933, nr 5, ss. 161 – 163.

⁹⁹ Rozporządzenie ministra przemysłu i handlu z dnia 4 VII 1933 r. o rejestrze kartelowym (DzURP 1933, nr 48, poz. 383).

¹⁰⁰ W formie prawnej karteli ustalano wzajemne prawa i obowiązki stron. Kartele posiadały jedną z następujących form prawnych: spółki prawa cywilnego, spółki prawa cywilnego i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (spółka podwójna), spółki prawa cywilnego i spółki akcyjnej (spółka podwójna), spółki prawa cywilnego ze wspólnym przedstawicielem, stowarzyszenia, inne formy (zaliczano do nich nieznaczna liczbę konwencji, które działały w formie porozumienia, nie mającego wszystkich cech spółki prawa cywilnego; w 1934 roku istniały 3 takie konwencje). Kartele międzynarodowe, zorganizowane w większości w formie konwencji (96 na 108 w 1934 roku), działały jako spółki prawa cywilnego. W konwencjach z biurem kontrolnym i rozdzielczym organem wykonawczym najczęściej był wspólny przedstawiciel a w syndykatach spółka z ograniczoną odpowiedzialnością: *Historia państwa...*, ss. 412 – 413. Charakterystykę form prawnych karteli w Polsce w roku 1934 opracowano w: *Statystyka karteli w Polsce*, Warszawa 1935.

¹⁰¹ R. Piotrowski, *Wątpliwości przy wpisach do rejestru handlowego* (w:) „Polska Gospodarcza” 1934, z. 45, ss. 1389-1392.

Rozporządzenie nie uregulowało kwestii rodzajów wpisów i sposobu prowadzenia rejestru. Wpisów dokonywano na podstawie zgłoszeń, do których legitymowane były osoby z art. 2, ust. 2 i 3. Nie można więc było tego dokonać z urzędu czy na wniosek osób trzecich. Wątpliwości budzić może sytuacja rozwiązania kartelu przez Sąd Kartelowy. Wydaje się, że wtedy celem zastosowania się do wyroku, wykreślenia kartelu z rejestru dokonywać musiała władza prowadząca rejestr, czyli minister przemysłu i handlu. Orzeczenia Sądu Kartelowego zgodnie z art. 8 ustawy obowiązywać miało wszelkie władze. Sejmowej Komisji Przemysłowo-Handlowej ustawa zawdzięczała poprawkę dotyczącą wykluczenia z zakresu wpisów danych zawierających tajemnicę handlową¹⁰².

Wpisy do rejestru kartelowego miały charakter deklaracyjny, nie rodziły same przez się żadnych praw, pełniły jedynie funkcje informacyjne.

Art. 4 regulował najistotniejsze zagadnienie ustawy, kwestie sankcji prawnych przeciwko kartelowi. Były to sankcje natury gospodarczej, oprócz których ustawa przewidywała jeszcze w art. 11 sankcje karne. Te ostatnie miały jednak charakter porządkowy. Art. 4 nie naruszał mocy obowiązującej art. 171 kodeksu karnego, który przewidywał karę za używanie podstępnych środków celem oddziaływania na obieg lub cenę przedmiotu obrotu giełdowego lub przedmiotów pierwszej potrzeby.¹⁰³ Wprowadzał jako zasadę odporu przeciw zagrożeniu dobra publicznego unicestwienie zagrażającego porozumienia, jeżeli umowy, uchwały i porozumienia z art. 1 lub sposób ich wykonania zagrażały dobru publicznemu, w szczególności jeżeli regulowanie produkcji, zbytu albo ograniczanie swobody, wymiany dóbr powodowały skutki gospodarczo szkodliwe lub jeżeli ceny były podwyższone do poziomu gospodarczo nieusprawiedliwionego lub też na tym poziomie utrzymywane. W takich sytuacjach ustawodawca przewidywał orzeczenie łącznie lub z osobna:

- 1) rozwiązania umowy kartelowej lub uchylenie poszczególnych jej postanowień,
- 2) całkowite lub częściowe uchylenie uchwały lub postanowienia,
- 3) upoważnienie uczestników kartelu, bez ujemnych dla nich skutków prawnych do przedterminowego wypowiedzenia umowy, do odstąpienia od umowy, lub wystąpienia ze zrzeszenia,
- 4) zwolnienia uczestników kartelu, bez ujemnych dla nich skutków prawnych, z wykonania uchwały lub postanowienia.

W dwóch ostatnich wypadkach każdy z pozostałych uczestników umowy mógł przedterminowo wypowiedzieć umowę, odstąpić od niej lub wystąpić ze zrzeszenia. Mógł też nie wykonać uchwały i postanowienia. Nie pociągało to za sobą żadnych skutków prawnych, chyba że sama umowa wypowiedziała się na ten temat inaczej.

¹⁰² Sprawozdanie stenograficzne z 97 posiedzenia Sejmu z dnia 16 III 1933 r., t. 20.

¹⁰³ Patrz: przypis 48.

Warto podkreślić w art. 4, że zagrożenie dla bytu kartelu wynikać mogło z samego faktu dojścia do skutku umów, powzięcia uchwał lub postanowień, albo ze sposobu ich wykonania. Ten drugi element został do projektu rządowego wprowadzony poprawką sejmową¹⁰⁴. Zagrożenie to musiało być realne i istotne, tzn. nasilenie zjawiska miało być na tyle poważne, aby można było mówić o zagrożeniu dobra publicznego. Dobro publiczne było i jest pojęciem trudnym do zdefiniowania i bardzo szerokim. Wydaje się, że należy je traktować jak odpowiednik najwyższego interesu ogólnopaństwowego, czyli w skali najszerzej. Podobny problem stwarzały pojęcia „gospodarczo szkodliwe” i „gospodarczo nieusprawiedliwione”.

Niedookreślenie tych pojęć w ustawie już w momencie jej uchwalania budziło wątpliwości przy interpretacji¹⁰⁵. Dopiero działalność Sądu Kartelowego, jako wyraz praktycznej strony funkcjonowania ustawy, mogło te wątpliwości rozwiązać¹⁰⁶.

Ujemne skutki, które mogłyby dotknąć uczestników kartelu w sytuacji zastosowania upoważnienia sądowego do przedterminowego wypowiedzenia umowy, odstąpienia od umowy (tj. bez żadnego wypowiedzenia) lub wystąpienia z kartelu, to np. kary konwencjonalne czy „zemsta” kartelu w postaci wyłączenia go od obrotów. Intencją ustawodawcy było uchronienie uczestników kartelów przed tymi represjami. Poprawka sejmowa w art. 3, ust. 2 (w związku z pkt 3 i 4, ust. 1) dopuszczała jednak możliwość wyłączenia działania tego przepisu przez postanowienia zawarte w umowie kartelowej. Umożliwiała to subordynowanie przez kartel tych uczestników umowy kartelowej, którzy nie byli objęci upoważnieniem sądowym.

Drugą obok rejestru kartelowego instytucją polskiego prawa kartelowego był Sąd Kartelowy. Powoływał go art. 5 ustawy. Orzekać miał na wniosek ministra przemysłu i handlu, w sprawach z art. 4. Minister przemysłu i handlu otrzymywał również upoważnienie do zawieszenia w całości lub w części wykonywania umowy, uchwały lub postanowienia. Sąd Kartelowy, przed wydaniem orzeczenia mógł tę decyzję uchylić, rozpatrując ją bez zwłoki. Zawieszenie to nie mogło być dokonane samoistnie, tzn. bez jednoczesnego wystąpienia z wnioskiem do Sądu Kartelowego. Przed wydaniem orzeczenia w sprawie głównej Sąd powinien z urzędu rozstrzygnąć czy skorzysta z uprawnienia uchylenia decyzji ministra. Zarządzenie ministra powinno być utrzymane w mocy do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia, jeżeli uwiarygodnione zostało, że:

¹⁰⁴ Sprawozdanie stenograficzne z 97 posiedzenia Sejmu..., t. 19 – 20.

¹⁰⁵ J. Braun, op. cit., ss. 88 – 89.

¹⁰⁶ Wątpliwości jednak pozostały a nawet, w związku z wydaniem pierwszego orzeczenia Sądu Kartelowego, nasiliły się: Orzecznictwo Sądów Najwyższych w sprawach podatkowych i administracyjnych, t. I, Warszawa 1934, ss. 102 – 123 (Orzeczenie w sprawie kartelu cementowego – C.1/33 oraz glosy M. Frydego i W. Grabskiego).

- istotnie ma miejsce zagrożenie dobra publicznego
 - niebezpieczeństwo zagrożenia jest tak naglące, że zwłoka w wydaniu zarządzenia byłaby połączona ze szkodą dla interesu publicznego, i w związku z tym nie można czekać na prawidłowe rozstrzygnięcie.¹⁰⁷
- Sąd mógł decyzję ministra uchylić a nie zmienić, ponieważ miał obowiązek obracać się jedynie w granicach wniosku ministra.

Art. 6 sytuował Sąd Kartelowy przy Sądzie Najwyższym. Pomimo łączności organizacyjnej z Sądem Najwyższym i udziału jego sędziów w składach orzekających Sądu Kartelowego, ten ostatni był sądem odrębnym i rozpoznawał sprawy merytorycznie, a nie w trybie kasacyjnym.¹⁰⁸ Sąd Kartelowy miał orzekać w składzie 5 członków: 3 sędziów Sądu Najwyższego (z których jeden pełnił funkcję przewodniczącego), delegowanych przez Kolegium Administracyjne¹⁰⁹ oraz dwóch członków wyznaczanych z dwóch list osób (po jednej osobie z każdej listy), posiadających szczególną znajomość stosunków gospodarczych oraz inne kwalifikacje wymagane od sędziów handlowych¹¹⁰.

Listy ustalać miał minister sprawiedliwości: jedną – po wysłuchaniu opinii ministrów: przemysłu i handlu, skarbu, rolnictwa i reform rolnych, opieki społecznej oraz ministra spraw wewnętrznych, drugą spośród kandydatów wskazanych w potrójnej liczbie przez izbę przemysłowo – handlową w Warszawie, która w tej sprawie porozumiewać się miała z innymi izbami¹¹¹. Prawa i obowiązki wyznaczanych z list członków, okres ich urzędowania, tryb powoływania i zwalniania oraz sposób wyznaczania do orzekania w poszczególnych sprawach, ustawa oddała w ręce ministra sprawiedliwości. Wydać on miał w porozumieniu z ministrami przemysłu i handlu oraz skarbu stosowne rozporządzenie w tej sprawie.

¹⁰⁷ A.D. Szczygielski, *Ustawa kartelowa* (w:) „Miesięcznik prawa handlowego i wkslowego” 1933, nr 2 – 3, ss. 14-16.

¹⁰⁸ T. Kędzierski, *Sąd Kartelowy w Polsce* (w:) „Głos Sądownictwa” 1933, nr 11, s. 681.

¹⁰⁹ Kolegium Administracyjne Sądu Najwyższego, wg postanowień art. 48 prawa o ustroju sądów powszechnych, składało się z Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, dwóch członków Zgromadzenia Ogólnego sędziów Sądu Najwyższego (powołanych przez Prezesa) oraz trzech członków i trzech zastępców, wybranych przez Zgromadzenie Ogólne: Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 II 1928 – Prawo o ustroju sądów powszechnych (DzURP 1928, nr 12, poz. 93).

¹¹⁰ Kwalifikacje wymagane od sędziów handlowych określał art. 210 prawa o ustroju sądów powszechnych. Sędzią handlowych mógł być ten, kto posiadał obywatelstwo polskie, korzystał w pełni z praw cywilnych i obywatelskich, był nieskazitelnego charakteru, ukończył 30 lat życia władał w słowie i piśmie językiem polskim i posiadała praktyczną znajomość obrotu handlowego i zwyczajów handlowych: *ibidem*.

¹¹¹ Izby przemysłowo – handlowe były organami samorządu gospodarczego, powołane zostały do życia na mocy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 15 VII 1927 r. o izbach przemysłowo – handlowych (DzURP 1927, nr 67, poz. 591); J. R a w a, *Izby przemysłowo – handlowe w Polsce do 1939 roku*, Warszawa 1969 (praca magisterska – maszynopis w Bibliotece SGH).

Rozporządzenie takie ukazało się 28 VI 1933 r.¹¹². Rozdział I tego aktu regulował kwestię list sędziów Sądu Kartelowego. Obydwie listy (ustalane przez ministra sprawiedliwości: jedna po konsultacji z odpowiednimi ministrami i druga – spośród kandydatów wskazanych przez izbę przemysłowo – handlową w Warszawie) obejmować miały po 20 osób, posiadających szczególną znajomość stosunków gospodarczych w dziedzinie górnictwa, przemysłu i handlu. Każda osoba, która znalazła się na liście sędziów Sądu Kartelowego musiała spełniać określone warunki, tzn. posiadać obywatelstwo polskie, korzystać w pełni z praw cywilnych i obywatelskich, zamieszkiwać na obszarze Polski, być nieskazitelnego charakteru, mieć ukończone 30 lat, władać językiem polskim w słowie i piśmie oraz posiadać praktyczną znajomość stosunków gospodarczych, obrotu handlowego i zwyczajów handlowych. Były to więc wymagania stawiane sędziom handlowym. Dodatkowo nie mogła to być osoba zwolniona wcześniej ze stanowiska sędziego kartelowego lub sędziego handlowego.¹¹³ Izba przemysłowo – handlowa w Warszawie powinna była najpóźniej w ciągu dwóch tygodni, od daty otrzymania od ministra sprawiedliwości odpisu pierwszej listy, przedstawić swoją listę kandydatów w liczbie 60 osób, kierując się odpowiednimi ich kwalifikacjami z zakresu znajomości stosunków gospodarczych. Każdy kandydat mógł znaleźć się tylko na jednej liście. Lista zawierać powinna podstawowe informacje o kandydacie, takie jak imię, nazwisko, wiek, zawód wykonywany, wykształcenie i miejsce zamieszkania. Ponadto powinno na niej znaleźć się stwierdzenie, że kandydat spełnia odpowiednie warunki (o których była mowa wcześniej), krótki opis działalności zawodowej kandydata i odpisy dokumentów wymaganych od znawców górnictwa¹¹⁴.

¹¹² Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w porozumieniu z ministrem przemysłu i handlu oraz ministrem skarbu z dnia 28 VI 1933 r. o wykonaniu przepisów ustawy o kartelach dotyczących Sądu Kartelowego (DzURP 1933, nr 48, poz. 381).

¹¹³ Zwolnienie nie mogło nastąpić zwłaszcza z powodów wymienionych w § 8 lit. d) – f) rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 XII 1928 r. wydanego w porozumieniu z Ministrem Przemysłu i Handlu o prawach i obowiązkach oraz odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów handlowych (DzURP 1928, nr 104, poz. 939). Należały do nich: – trwała niezdolność do wykonywania swych obowiązków spowodowana ułomnością cielesną lub upadkiem sił fizycznych lub umysłowych (d), – dobro wymiaru sprawiedliwości lub powaga stanowiska sędziowskiego (e), – pozbawienie stanowiska sędziego handlowego na podstawie orzeczenia sądu dyscyplinarnego (f).

¹¹⁴ Wybierani spośród znawców górnictwa sędziowie handlowi musieli spełniać dodatkowo następujące warunki szczególne: a) ukończenie wyższego zakładu naukowego górniczego z przewidzianymi egzaminami i przynajmniej dwuletnia praca w zakładach górniczych na stanowisku kierowniczym lub też pięcioletnia praca w tych zakładach bez względu na zajmowane stanowisko, albo b) ukończenie średniego zakładu naukowego górniczego i przynajmniej dziesięcioletnia letnia praca w zakładach górniczych. Służbę w urzędach górniczych uznawano za równorzędną z pracą w zakładach górniczych. Okręgowe urzędy górnicze wydawały kandydatom na sędziów handlowych zaświadczenia: o miejscu, stanowisku i czasie pracy kandydata. Kwestie te regulował § 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 grudnia 1928 r. o trybie powoływania sędziów handlowych (DzURP 1928, nr 104, poz. 940).

Nie można było uchylić się od obowiązków sędziego kartelowego. Przewidywano ogłaszanie list sędziów w Monitorze Polskim. W przypadku skreślenia z listy któregoś z sędziów, uzupełnienie następować miało przy liście pierwszej w trybie art. 6 ustawy o kartelach, przy liście drugiej – spośród kandydatów dodatkowych. Warszawska izba przemysłowo – handlowa przysłać miała listę 60 kandydatów, z których minister sprawiedliwości wybierał tylko 20 osób a pozostali stanowili rezerwę. Minister mógł również zarządzać sporządzenie dodatkowej listy kandydatów.

Kadencja sędziów kartelowych ustalona była przez rozporządzenie na trzy lata. Liczono ją od daty ogłoszenia list sędziów Monitorze Polskim. Listy nowych sędziów minister sprawiedliwości miał obowiązek ogłosić w Monitorze Polskim najpóźniej na miesiąc przed upływem kadencji. Mógł jednak również utrzymać w mocy listy dotychczasowe i zarządzić jedynie częściową zmianę ich składu.

Rozdział II rozporządzenia ustalał prawa i obowiązki sędziów kartelowych. W sprawowaniu swego urzędu byli oni niezawisli i podlegali jedynie ustawom. Zobowiązano ich do złożenia przed Pierwszym Prezes Sądu Najwyższego przysięgi sędziowskiej. Obowiązki swe wykonywać mieli bezpłatnie (poza prawem do diet i zwrotu kosztów – podobnie jak sędziowie Sądu Najwyższego). Uchylenie się od ich spełniania lub nieusprawiedliwienie nieobecności na posiedzeniach pociągało za sobą nałożenie przez przewodniczącego Sądu Kartelowego kary porządkowej w wysokości do 1000 złotych. W przypadku nałożenia kary sędzia zobowiązany był też do zwrotu wyników w związku z tym kosztów sądowych. W razie usprawiedliwienia się sędziego, w ciągu 14 dni od daty doręczenia mu odpisu postanowienia o nałożeniu kary, przewodniczący mógł to postanowienie częściowo zmienić lub uchylić w całości. Termin 14 dni przysługiwał również sędziemu na wniesienie do Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego odwołania od postanowienia. W sprawach dyscyplinarnych sędziów kartelowych orzekał tzw. sąd dyscyplinarny wyższy¹¹⁵.

Rozdział III określał procedurę powołania składu orzekającego Sądu Kartelowego. Należało to do obowiązków przewodniczącego Sądu Kartelowego, który po otrzymaniu sprawy wyznaczał do składu po jednej osobie z każdej listy, kierując się charakterem sprawy i specjalizacją sędziów. Na siedem dni przed terminem posiedzenia wyznaczeni sędziowie powinni zostać poinformowani o swoim w nim udziale. Termin ten miał służyć przygotowaniu się do posiedzenia. Czynnikiem sądowy fachowy, czyli sędziowie Sądu Najwyższe-

¹¹⁵ Na mocy znowelizowanego prawa o ustroju sądów powszechnych: Obwieszczenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 XI 1932 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu prawa o ustroju sądów powszechnych (DzURP 1932, Nr 102, poz. 863), od wyroku którego nie było odwołania. Wykonanie wyroku powierzano ministrowi sprawiedliwości, który jego odpis otrzymywał od przewodniczącego sądu dyscyplinarnego. Odpis przesyłany był również Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego.

go wyznaczani byli przez przewodniczącego Sądu Kartelowego, w wyniku jego porozumienia z prezesami izb Sądu Najwyższego.

Rozdział IV rozporządzenia mówił o rozprawie sądowej i wykonywaniu orzeczeń. Rozprawą kierować miał i jednocześnie pełnić funkcję sprawozdawcy, przewodniczący lub wyznaczony przez niego sędzia Sądu Najwyższego. Wykonanie wyroków karnych Pierwszy Prokurator Sądu Najwyższego¹¹⁶ zlecał właściwemu prokuratorowi okręgowemu. Inne orzeczenia sądu wykonywane miały być przez ministra przemysłu i handlu, na podstawie tytułu egzekucyjnego Sądu Kartelowego.¹¹⁷ Odpisy orzeczeń sądu za opłatą¹¹⁸ mogły być udostępnianie osobom zainteresowanym.

Rozdział V odnosił się do regulaminu Sądu Kartelowego. Stanowił go regulamin Sądu Najwyższego z 1 XII 1932 r.¹¹⁹ oraz w sprawach karno – administracyjnych – regulamin wewnętrzny sądów apelacyjnych, okręgowych i grodzkich w sprawach karnych z 1 XII 1932 r.¹²⁰.

W przepisach przejściowych i końcowych zawartych w rozdziale VI rozporządzenia zobowiązywano kolegium administracyjne Sądu Najwyższego do oddelegowania do Sądu Kartelowego 6 sędziów i wyznaczenia jednego z nich na przewodniczącego. Zaznaczano jednocześnie przy tym, że praca w Sądzie Kartelowym nie zwalnia sędziów od obowiązku urzędowania w Sądzie Najwyższym. Rozporządzenie wchodziło w życie z dniem ogłoszenia.

Rozporządzenie z 28 VI 1933 r. wyczerpująco uregulowało wszystkie sprawy, które na podstawie art. 6 ustawy o kartelach miał obowiązek ustalić minister sprawiedliwości w porozumieniu z ministrem przemysłu i handlu oraz ministrem skarbu.

Art. 7 ustawy o kartelach stanowił, że Sąd Kartelowy miał w swoim postępowaniu stosować przepisy procedury cywilnej o postępowaniu incydentalnym¹²¹ z następującymi wyjątkami:

¹¹⁶ Do jego udziału w posiedzeniach, dotyczących spraw z art. 4, 5 i 7 ustawy o kartelach, stosowany miał być art. 39 § 2 prawa o ustroju sądów powszechnych. Stanowił on, że w sprawach karnych oraz w tych sprawach cywilnych, w których wymaga tego przepis szczególny Sąd Najwyższy orzeka po wysłuchaniu wniosków prokuratora. W innych sprawach przedstawienie wniosku zależy od uznania prokuratora: Obwieszczenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 XI 1932 r.

¹¹⁷ Zastosowanie znajdowały tu przepisy kodeksu postępowania cywilnego: obwieszczenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 XII 1932 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu kodeksu postępowania cywilnego (DzURP 1932, nr 112, poz. 934).

¹¹⁸ Na podstawie przepisów o kosztach sądowych: rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 X 1932 r. Przepisy o kosztach sądowych (DzURP 1932 nr 93, poz. 805).

¹¹⁹ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 XII 1932 r. Regulamin Sądu Najwyższego (DzURP 1932, nr 110, poz. 911).

¹²⁰ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 XII 1932 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania sądów apelacyjnych, okręgowych i grodzkich w sprawach karnych (DzURP 1932, nr 110, poz. 909).

¹²¹ Zawarte w art. 17 pkt 5 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 XI 1930 r. zawierającego przepisy wprowadzające kodeks postępowania cywilnego (DzURP 1930, nr 83, poz. 652).

- 1) minister przemysłu i handlu posiadał prawa strony,
- 2) sąd mógł dopuścić i przeprowadzić dowody niepowołane przez strony i niedopuszczone kodeksem postępowania cywilnego¹²². W szczególności w przypadku spisania dokumentu umownego Sąd mógł dopuścić dowody na ustne przyrzeczenie dane przy, przed lub po sporządzeniu dokumentu, choćby nie były z nim zgodne¹²³,
- 3) sąd mógł uchylić z urzędu jawność całej rozprawy lub jej części, jeżeli zagrażałoby to interesowi publicznemu. Na wniosek strony sąd mógł jawność uchylić, jeżeli uznał wniosek za uzasadniony a w szczególności gdyby jawność narażała stronę na wyjawienie tajemnicy państwowej,
- 4) nie obowiązywał przymus adwokacki,
- 5) przyjęto ostateczność orzeczeń sądu; oznaczało to, że nie podlegały one zaskarżeniu w toku instancji,
- 6) rozprawa musiała być wyznaczona na termin przypadający w ciągu miesiąca od dnia wpłynięcia wniosku.

Ostatnim z rozdziałów ustawy o kartelach dotyczącym sądu kartelowego był art. 8. Mówił o tym, że orzeczenia Sądu Kartelowego miały wiązać wszelkie władze, sądy powszechne i specjalne, polubowne i rozjemcze oraz inne organy rozjemcze. Postępowanie przed tymi władzami i sądami podlegało zawieszeniu wtedy, kiedy minister przemysłu i handlu wystąpił z wnioskiem do Sądu Kartelowego. Orzeczenie sądu mogło mieć wpływ na ostateczną wersję orzeczeń wspomnianych władz i sądów. Z artykułu tego wynikało, że wstrzymanie postępowania we wszystkich (określonych w przepisie) jego rodzajach zależało od dwóch warunków: formalnego – stwierdzenia, że minister przemysłu i handlu wystąpił z wnioskiem do Sądu Kartelowego i materialnego – stwierdzenia, czy orzeczenie Sądu Kartelowego może mieć wpływ na orzeczenia wspomnianych władz i sądów. Przy drugim warunku stwierdzenie wpływu podlegać miało samoistnej ocenie odnośnego sądu czy władzy. Wydaje się, że w praktyce na tym tle mogły występować spory kompetencyjne¹²⁴.

Art. 9 ustawy nakładał na uczestników umów kartelowych z art. 1 obowiązek okazywania ministrowi przemysłu i handlu (na jego pisemne wezwa-

¹²² Tym samym dopuszczone były przede wszystkim dowody przewidziane przez kpc, czyli dowody z dokumentów, świadków, oświadczeń i przesłuchania stron.

¹²³ Było to wyrazem zasady opartej na stosowanym w praktyce kartelowej ustnym porozumieniu między uczestnikami tzw. „gentleman agreements”. Art. 265 kpc nie dopuszczał dowodu ze świadków przeciw osnowie lub ponad osnowę dokumentu. Ustawa kartelowa taką możliwość dawała: J. Braun, op. cit., s. 105; A.D. Szczygielski, *Ustawa...*, s. 15; T. Kędziński, op. cit., s. 684.

¹²⁴ Pojawienie się sporu kompetencyjnego mogło wystąpić przy takiej interpretacji art. 8, w której orzeczenie Sądu Kartelowego (obejmujące wszelkie władze i sądy) wiązało końcowe orzeczenie merytoryczne, nie zaś ewentualny pogląd co do właściwości nie wyrażony jeszcze w ostatecznym orzeczeniu: J. Braun, op. cit., s. 107, 109.

nie) ksiąg handlowych i dokumentów związanych z wykonywaniem porozumień oraz do udzielania wszelkich wyjaśnień. Obowiązek ten został nałożony nie tylko na uczestników umów kartelowych, ale również na kartel jako organizm przeciwstawiony w tym artykule osobom uczestników umów podejmujących uchwały i postanowienia z art. 1. Ministra przemysłu i handlu wyposażono w możliwość korzystania, dla celów związanych z wykonywaniem ustawy, z materiałów władz i instytucji państwowych i samorządowych. Z materiałów posiadanych przez samorząd gospodarczy wchodziły tu w grę w pierwszym rzędzie informacje gromadzone przez kataster przemysłowy, prowadzony przez izby przemysłowo – handlowe.¹²⁵ Dane uzyskane tą drogą nie mogły być wykorzystane do celów innych niż przewidziane w ustawie czyli np. na użytek władz podatkowych.

Sankcje karne przewidziane za złamanie przepisów ustawy były wysokie i sięgały kary grzywny do 500 000 zł i kary więzienia do roku. Wymierzane miały być w zależności od okoliczności faktycznych, przez ministra przemysłu i handlu lub przez sąd okręgowy. W tym ostatnim przypadku delegat ministra mógł obok prokuratora popierać oskarżenie i posiadał wszystkie prawa strony. Wyżej wymienione kary mogły być wymierzane również przez Sąd Kartelowy.

Do ministra przemysłu i handlu należało orzecznictwo w przypadkach złamania przepisów dotyczących rejestracji karteli. Z mocy art. 10, kto naruszył przepisy o zgłoszeniu podlegał karze grzywny do 50 000 zł. Minister przemysłu i handlu miał prawo wyznaczenia dodatkowego terminu na wykonanie zgłoszenia. Jeżeli w tym terminie zgłoszenie nie nastąpiło, ponowna kara grzywny mogła być orzeczona do wysokości 100 000 zł.

Odwołania od orzeczeń karnych rozstrzygał Sąd Kartelowy na podstawie przepisów kodeksu postępowania karnego o postępowaniu w sprawach administracyjnych¹²⁶. W przypadku niedopełnienia obowiązku rejestracji (pomimo dwukrotnego prawomocnego ukarania) minister przemysłu i handlu mógł wystąpić z wnioskiem do Sądu Kartelowego o rozwiązanie umowy albo o uchylenie uchwały lub postanowienia. Wydaje się, że w tej ostatniej sytuacji celem ustawodawcy było wprowadzenie kary dodatkowej, w postaci automatycznego orzeczenia sądu o rozwiązaniu umowy lub uchyleniu uchwały lub postanowienia z powodu niedopełnienia zgłoszenia. Sam bowiem wymóg rejestracji nie był warunkiem ważności umowy, tak jak tym warunkiem była

¹²⁵ Kataster przemysłowy prowadzony był na podstawie art. 4 pkt. 13 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 15 VII 1927 r. o izbach przemysłowo – handlowych (patrz: przypis 31). Artykuł ten przewidywał prowadzenie przez izby wykazu wszystkich w danym okręgu przedsiębiorstw należących do reprezentowanych przez izbę dziedzin gospodarczych oraz listy osób posiadających czynne prawo wyborcze do izby.

¹²⁶ Przepisy te mieściły się w art. 640 – 649 kpk: obwieszczenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 IX 1932 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu kodeksu postępowania karnego (DzURP 1932, nr 83, poz. 725).

forma pisemna. Sąd jednak nie był zmuszony do orzeczenia rozwiązania względnie uchylenia z chwilą formalnego stwierdzenia uchybienia, lecz miał swobodę orzeczenia z uwzględnieniem całokształtu okoliczności sprawy¹²⁷.

Do sądu powszechnego (sąd okręgowy w składzie 3 sędziów) należało orzecznictwo w przypadkach:

- 1) art. 11, ust. 1 – wykonywania umowy kartelowej pomimo jej rozwiązania lub zawieszenia, wykonywania uchylonej lub zawieszanej uchwały albo porozumienia; przewidziana była za to kara grzywny do 500 tysięcy złotych,
- 2) art. 11, ust. 5 – oddziaływania sprawcy swoim czynem na obieg lub cenę przedmiotu obrotu giełdowego lub przedmiotu pierwszej potrzeby. Aby ustalić karę ustawa w tym artykule odsyłała do art. 171 kodeksu karnego, który przewidywał karę do trzech lat pozbawienia wolności.¹²⁸ Wydaje się, że tym przepisem ustawodawca chciał pomimo wprowadzenia sankcji z art. 11, ust. 1 utrzymać w mocy dla wypadków kwalifikowanych surowsze sankcje z art. 171 kk. Dla zastosowania tej kary niezbędne było uwzględnienie wszystkich przesłanek art. 171 i postanowień części ogólnej kk. Sankcje z art. 11, ust. 1 i 5 odnosiły się do osób fizycznych działających we własnym imieniu i do osób fizycznych upoważnionych do zastępstwa osób prawnych. Wobec braku przepisu pozytywnego nie odnosiły się natomiast do osób prawnych jako takich.¹²⁹
- 3) art. 12 – złożenia ministrowi przemysłu i handlu lub Sądowi Kartelowemu świadomie nieprawdziwego zeznania lub przedstawienia fałszywych dowodów lub danych, utrudniania wykonywania czynności świadka lub biegłego przed sądem albo stosowania wobec tych osób (lub osoby powołanej do występowania w charakterze przedstawiciela kartelu, a także wobec uczestników umów uchwał i postanowień) represji z powodu złożonych zeznań. Przewidziana kara wynosiła do 1 roku pozbawienia wolności lub kara grzywny do 50 000 zł, albo obydwie te kary łącznie.
- 4) art. 13 – niedopuszczenia osoby delegowanej przez ministra przemysłu i handlu do przeglądania ksiąg lub dokumentów oraz sporządzania z nich odpisów lub niewykonania zarządzenia tej osoby co do ich okazania lub złożenia. Przewidziana kara to kara aresztu do 3 miesięcy lub grzywny do 10 000 zł albo obydwie te kary łącznie.

¹²⁷ J. Braun, op. cit., ss. 120 – 121.

¹²⁸ Artykuł 171 kodeksu karnego stanowił: „kto publicznie rozpowszechnia fałszywe wiadomości lub używa innych środków podstępnych celem oddziaływania na obieg lub cenę przedmiotu obrotu giełdowego lub przedmiotu pierwszej potrzeby, podlega karze więzienia do lat trzech”: rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 VII 1932 roku. Kodeks karny (DzURP 1932, nr 60, poz. 571).

¹²⁹ J. Braun, op. cit., s. 124.

Postępowanie przed sądem powszechnym wszczynane miało być na wniosek ministra przemysłu i handlu (art. 11, ust. 4), którego delegat mógł popierać oskarżenie obok prokuratora i posiadał wszystkie prawa strony (art. 11, ust. 3).

Art. 14 stanowił o zwolnieniu od opłat stemplowych zgłoszenia do rejestru kartelowego i postępowania przed Sądem Kartelowym. W przypadku uwzględnienia wniosku ministra przemysłu i handlu z art. 4 i 10 ustawy, Sąd Kartelowy zasądzał w orzeczeniu od drugiej strony opłaty sądowe w kwocie nieprzewyższającej 20 000 zł oraz koszty postępowania. W sprawach karnych zasądzał koszty na zasadach ogólnych oraz opłaty jak w sądzie I instancji¹³⁰.

Polska ustawa o kartelach regulowała również uczestnictwo przedsiębiorców krajowych w zagranicznych umowach kartelowych. Według art. 15 przedsiębiorcy krajowi, którzy nie byli związani umowami, uchwałami lub postanowieniami z art. 1, ale uczestniczyli w umowach przedsiębiorców zagranicznych (treść tych umów musiała odpowiadać przesłankom z art. ustawy o kartelach), powinni to uczestnictwo zgłosić i zarejestrować w myśl przepisów art. 2, 3 i 7 ustawy. Niewypełnienie tego obowiązku pociągało za sobą sankcje z art. 10, z wyjątkiem ust. 5 tego artykułu. Przepisy określające uczestnictwo przedsiębiorców krajowych (nie będących uczestnikami kartelu krajowego) w umowach przedsiębiorców zagranicznych, których treść odpowiadała art. 1 ustawy, ustalać miała w drodze rozporządzeń Rada Ministrów, na wniosek ministra przemysłu i handlu. Naruszenie tych przepisów podlegało karze z art. 11 ustawy, przy zastosowaniu ust. 2 – 4 tego artykułu. Uczestnictwo karteli krajowych w umowach zagranicznych powinno być zgłoszone ministrowi przemysłu i handlu w oryginale lub odpisie, uwierzytelnionym przez organy do tego powołane lub przez organy Ministerstwa Przemysłu i Handlu. Na dokonanie zgłoszenia kartel miał 14 dni, liczone od dnia przystąpienia do umowy zagranicznej.

Zagadnienie karteli międzynarodowych i uczestnictwa w nich przedsiębiorstw krajowych było jednym z najtrudniejszych do rozwiązania problemów ustawodawstwa kartelowego. Zjawisko kartelizacji międzynarodowej nabrało w latach powojennych tak wielkiego znaczenia, że wiele uwagi poświęcano studiom nad nim. Na arenie międzynarodowej zajmował się tym m.in. Doradczy Komitet Ekonomiczny Ligi Narodów. Także polscy autorzy prowadzili badania nad międzynarodową kartelizacją.¹³¹ Wpływ kartelu międzynarodowego na sytuację rynku wewnętrznego nierzadko był bardzo duży. Następstwem polityki takiego kartelu, przede wszystkim w dziedzinie kontyngento-

¹³⁰ Na podstawie przepisów ustawy o kosztach sądowych (patrz: przypis 38).

¹³¹ M.in. L. Caro, *Kartele w obrębie państwa i międzypaństwowe* (w:) *Pamiętnik I Zjazdu Ekonomistów...*, ss. 226 – 261; J. Frejlich, *Koncentracja w przemyśle cukrowniczym wszechświatowym. Koncerny – trusty – kartele*, Warszawa 1929; H. Gliwic, *Międzynarodowe Porozumienia Producentów*, Warszawa 1930; J. Ignaszewski, *Rozwój kartelizacji w europejskim hutnictwie żelaza*, Katowice 1934.

wej, mogło być np. ograniczenie krajowej produkcji danego artykułu lub nawet jej zaprzestanie ze wszystkimi ujemnymi skutkami gospodarczymi i politycznymi. Ingerencji państwa w tej dziedzinie, szczególnie poprzez zasadę jawności wyrażoną w ustawie o kartelach, nie można było odmówić. Za uregulowaniem sprawy uczestnictwa w umowach zagranicznych przemawiało też to, że przy braku takich przepisów kartele krajowe mogłyby celem obejścia przepisów ustawy (obowiązującej w kraju) ustanawiać swą siedzibę poza granicami kraju (np. w Gdańsku). Przykłady takiego postępowania miały miejsce w Austrii, w związku z obowiązywaniem tam surowych przepisów ustawy koalicyjnej z 1870 roku¹³². Polski ustawodawca cel swój chciał osiągnąć poprzez przymus zgłoszeń i rejestracji oraz poprzez uzależnienie uczestnictwa w kartelach zagranicznych od warunków określonych przez Radę Ministrów.

Zgłoszeniu podlegało uczestnictwo w kartelach międzynarodowych, które miały na celu kontrolę lub regulowanie produkcji, zbytu, cen i warunków wymiany drogą wzajemnych zobowiązań. Wydaje się, że rejestrowane miały być nie szczegóły dotyczące kartelu międzynarodowego lecz sam fakt przynależności do niego przedsiębiorcy krajowego. Rada Ministrów otrzymała pełnomocnictwa do ustalenia warunków, pod którymi wolno było przystąpić do umowy zagranicznej. Tym samym, rząd otrzymał bezwzględny wpływ na uczestnictwo poszczególnych przedsiębiorstw krajowych w umowach zagranicznych. Przepis ten był jednak przepisem blankietowym, nie dawał bowiem żadnych wskazówek co do rodzaju warunków jakie mogą być ustalone przez Radę Ministrów. Według zaleceń Międzynarodowej Konferencji Ekonomicznej w Genewie z 1931 r. warunki te nie powinny krępować procesów kartelizacji międzynarodowej uznanej w zasadzie za pożądaną formę międzynarodowej współpracy ekonomicznej¹³³.

W art. 15 ustawy o kartelach ustawodawca odróżnił wyraźnie uczestnictwo w międzynarodowych porozumieniach pojedynczych krajowych przedsiębiorstw od uczestnictwa karteli krajowych. Do uregulowania uczestnictwa pojedynczych przedsiębiorców przewidziana była możliwość wydania rozporządzeń, zawierających warunki pod jakimi przebiegać miało współdziałanie w kartelu międzynarodowym. Natomiast uczestnictwo w porozumieniu międzynarodowym kartelu krajowego, nie było uzależnione od żadnych warunków. Wymagało jedynie zgłoszenia.

Według art. 16 ustawy jej przepisom nie podlegały kartele powstałe na podstawie przepisów specjalnych, czyli kartele przymusowe¹³⁴. Konsekwencją odrębnego sposobu ich powstania (tworzone były przez ustawę a nie, jak większość karteli, w wyniku dobrowolnej umowy) było odmienne zorgani-

¹³² M. Fryde, *Kartelee*, s. 3.

¹³³ H. Gliwic, op. cit., s. 181.

¹³⁴ Patrz: część I.

wanie nadzoru nad nimi. Nad kartelami dobrowolnymi nadzór przewidywano w ramach ustawy kartelowej, nad przymusowymi zaś – w ramach przepisów specjalnych.

Z mocy art. 17 ustawy umowy, uchwały i postanowienia kartelowe obowiązujące w chwili wejścia w życie ustawy o kartelach, należało w ciągu 30 dni (licząc od dnia wejścia w życie rozporządzenia o rejestrze kartelowym, tj. od dnia 4 VII 1933 r.) zgłosić w oryginale lub uwierzytelnionym przez odpowiednie organy odpisie, do rejestru kartelowego. Umowy uchwały i postanowienia, których moc wygasła pomiędzy dniem ogłoszenia ustawy, a dniem jej wejścia w życie, nie podlegały zgłoszeniu. Vacatio legis, trwające dwa miesiące, było czasem na przeprowadzenie przez kartele rewizji umów, uchwał i postanowień i unieważnienie tych, które straciły rację bytu i aktualność. W ten sposób kartele chroniły się przed obowiązkiem dokonywania zgłoszeń i karami za zaniedbanie terminu dokonania zgłoszenia.

Art. 18 ustawy jej wykonanie powierzał ministrowi przemysłu i handlu¹³⁵ oraz ministrowi sprawiedliwości¹³⁶, każdemu we właściwym zakresie działania.

Ostatni, 19 art. ustawy ustanawiał dwumiesięczne vacatio legis, po upływie którego ustawa wchodziła w życie na terenie całego państwa. Zawarta w ust. 2 tego artykułu klauzula derogacyjna uchylała (w momencie wejścia w życie ustawy) obowiązujące dotychczas przepisy prawne dotyczące spraw unormowanych przez ustawę¹³⁷. Ustęp 3 tego artykułu zawierał zastrzeżenie, że przepisy ustawy nie naruszają postanowień rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 1928 r. o ustanowieniu Instytutu Badania Koniunktur Gospodarczych i Cen¹³⁸.

Analiza ustawy wykazała, że przewidziano w niej dwie instancje:

- 1) administracyjną – w sobie ministra przemysłu i handlu, który miał pełnić władzę porządkową, prowadzić rejestr kartelowy, pilnować obowiązku rejestrowania i wydawać odpowiednie nakazy w przypadkach jego zaniedbań oraz wymierzać kary porządkowe. Ponadto występując w imieniu zagrożonego interesu publicznego miał badać poszczególne umowy, uchwały i postanowienia kartelowe i sposób ich wykonywania. W sytuacji stwierdzenia naruszenia przepisów ustawy lub sprzeciwienia się porządkowi publicznemu minister mógł wystąpić z oskarżeniem do Sądu Kartelowego.

¹³⁵ W latach 1931 – 34 ministrem przemysłu i handlu był Ferdynand Zarzycki (1888 – 1959), od 1934 generał w stanie spoczynku: *Encyklopedia historii...*, s. 516.

¹³⁶ Ministrem sprawiedliwości w latach 1930 – 36 był Czesław Paweł Michałowski (1885 – 1941?). W okresie 1931 – 33 brał czynny udział w przygotowaniu i przebiegu procesu brzeskiego. Od 1936 roku pełnił funkcję pisaną hipotecznego Kancelarii Miejskiej przy Sądzie Okręgowym w Warszawie, w latach 1935 – 36 sprawował mandat senatorski z listy BBWR: *Encyklopedia historii...*, s. 226.

¹³⁷ O przepisach tych była mowa w części I.

¹³⁸ Na temat Instytutu patrz: przypis 17.

- 2) sądową – reprezentowaną przez Sąd Kartelowy, który miał kompetencje do:
- a) orzekania o rozwiązaniu umów kartelowych, unieważnieniu uchwał i postanowień kartelowych, zwalnianiu z obowiązku wykonania umowy kartelowej uczestników, w przypadku jej rozwiązania lub unieważnienia,
 - b) orzekania o legalności tymczasowej decyzji ministra przemysłu i handlu, dotyczącej zawieszenia w całości lub części wykonania umów, uchwał lub postanowień kartelowych, wydanej w trybie art. 5, pkt 2 ustawy o kartelach. Orzekanie o legalności następowało w sytuacji zgłoszenia wniosku ministra do Sądu Kartelowego,
 - c) orzekania w charakterze sądu administracyjnego i przy zachowaniu procedury karno – administracyjnej, w sytuacji odwołania strony od orzeczenia ministra przemysłu i handlu, wydanego w trybie art. 10 ustawy (o nakazie rejestracji)¹³⁹.

Ustawodawca celowo wyłączył spod kompetencji sądu kartelowego wszelkie sprawy prywatno – prawne, tj. spory i skargi o naruszenie cywilno – prawnych interesów osób prywatnych przez umowy, uchwały i postanowienia kartelowe oraz działalność poszczególnych karteli. Było to konsekwencją uznawanej przez ustawodawcę (i wyrażonej w ustawie) zasady wyłączności uprawnień czynnika państwowego, występującego w imieniu zagrożonego dobra publicznego, do składania wniosków do Sądu Kartelowego. Sąd ten przy orzekaniu powinien powodować się tylko względami zagrożonego porządku i dobra publicznego, abstrahując od zagrożonych interesów indywidualnych. Sprawy prywatno prawne poddane zostały w tym wypadku orzecznictwu cywilnych sądów powszechnych. Sądy te nie mogły rozstrzygać o legalności lub szkodliwości zarejestrowanych właściwie umów, uchwał lub postanowień kartelowych. Traktując umowy kartelowe jak umowy prawa cywilnego, sądy powszechne miały kompetencje do wyciągania z tych umów dla zainteresowanych tylko konsekwencji cywilno – prawnych.

Pomimo swojej niedoskonałości ustawa o kartelach z 28 III 1933 r. wypełniła odczuwaną lukę prawną. Stanowiła ona ważny etap na drodze do ujednolicenia systemu prawnego na terenie całego kraju oraz uregulowania prawnego bytu karteli, odgrywających dużą rolę w życiu gospodarczym przedwojennej Polski.

III. Nowelizacja ustawy kartelowej. Ustawa o porozumieniach kartelowych z 13 VII 1939 r. Uregulowanie sytuacji prawnej karteli ustawą z 28 III 1933 r. pozwoliło dołączyć Polsce do grona państw, które posiadały już ustawodawstwa kartelowe. W 1933 r. rozpoczął swoją działalność Sąd Kartelowy. Pierwsza rozpatrywana sprawa dotyczyła kartelu cementowego. Mi-

¹³⁹ A D. Szczygielski, *Ustawa...*, s. 18.

nister przemysłu i handlu wystąpił 18 IX 1933 r. o rozwiązanie umów, uchwał lub postanowień regulujących działalność tego kartelu. Po rozprawie przeprowadzonej w dniach 16 – 18 X 1933 r. sąd przychylił się do wniosku ministra.¹⁴⁰ Rok później, 24 XI 1934 r., minister przemysłu i handlu na mocy art. 5, pkt 2, ust. 2 ustawy o kartelach zawiesił wykonywanie umowy kartelowej kartelu karbidowego, występując równocześnie do Sądu Kartelowego o jej rozwiązanie. Orzeczenie sądu z 19 XII 1934 r. było zgodne z wnioskiem ministra¹⁴¹.

Obydwie te sprawy były ostrzeżeniem dla karteli. Od momentu wydania ustawy kartelowej rząd stał się w oczach społeczeństwa współodpowiedzialny za ich działalność. Dysponował bowiem orężem, którym mógł wpływać na kartele. Rozwiązanie kartelu cementowego i karbidowego oznaczało, że przepisy ustawy są realnym zagrożeniem dla działalności niektórych karteli. Przyczynił się do tego również fakt, że kryzys gospodarczy i związany z nim spadek popularności rządu i zaufania społeczeństwa do władzy, wymusił na sanacji zdecydowane kroki przeciw kartelom. Przez większość obywateli kartele odbierane były negatywnie, obciążano je winą za trudności gospodarcze państw¹⁴².

Tendencja zwiększającej się ingerencji państwa, a przede wszystkim władzy wykonawczej w osobie ministra przemysłu i handlu, w działalność karteli znalazła swoje odbicie w nowelizacji ustawy o kartelach. Dokonało się to dekretem Prezydenta Rzeczypospolitej z 27 XI 1935 r.¹⁴³ Najważniejsza zmiana dotyczyła art. 5 obowiązującej ustawy, który upoważniał Sąd Kartelowy do rozwiązywania umów kartelowych, uchylania poszczególnych postanowień tych umów, uchylania uchwał lub postanowień powziętych przez kartele, jeżeli te umowy, uchwały i postanowienia lub sposób ich wykonywania

¹⁴⁰ Sprawa kartelu cementowego omawiana była obszernie w m.in.: V. Kuttén, *Kartel cementowy w Polsce*, Warszawa 1933; tegoż, *Rok bez kartelu w przemyśle cementowym*, Warszawa 1935; Z. Landau, *Rozwiązanie kartelu cementowego w Polsce w 1933 roku* (w:) „Studia Historyczne” 1972, z. 1, ss. 85 – 98; Orzeczenie i głosy do niego M. Frydego i W. Grabskiego – patrz: przypis 106; R. Piotrowski, *Argumenty obrony kartelu cementowego* (w:) „Polska Gospodarcza” 1933, z. 43, ss. 1312 – 1317; tegoż, *Kartel cementowy przedmiotem pierwszego procesu kartelowego* (w:) „Polska Gospodarcza 1933”, z. 42, ss. 1275 – 1277; E. Ślawiński, *Pierwszy wyrok Sądu Kartelowego*, (w:) „Przegląd Gospodarczy” 1933, nr 22, ss. 806 – 810; A.D. Szygielski, *Polska ustawa kartelowa w świetle wyroku Sądu Kartelowego*, Warszawa 1934. Zagadnienie to znalazło również szeroką analizę w przedwojennej pracy magisterskiej: Z. Leska, *Polska ustawa kartelowa i jej pierwsze zastosowania*, Warszawa 1936 (praca magisterska – maszynopis w Bibliotece SGH).

¹⁴¹ Proces kartelu karbidowego znalazł swoje miejsce w literaturze: Z. Leska, op. cit.; orzeczenie i glosa do niego M. Frydego (w:) *Orzecznictwo Sądów...*, t. I, Warszawa 1936, ss. 324 – 337; R. Piotrowski, *Powody rozwiązania kartelowej umowy karbidowej* (w:) „Polska Gospodarcza” 1934, z. 3, ss. 68 – 76; tegoż, *Sprawa kartelu karbidowego. Studium z dziedziny polskiego prawa kartelowego*, Warszawa 1934.

¹⁴² Z. Landau, *Rozwój...*, ss. 80 – 81.

¹⁴³ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 XI 1935 roku w sprawie zmiany ustawy z dnia 28 III 1933 roku o kartelach (DzURP 1935, nr 86, poz. 529).

zagrozały dobru publicznemu, wywoływały skutki gospodarczo szkodliwe lub jeżeli ceny kształtowały się na poziomie gospodarczo nieusprawiedliwionym. Nowa wersja art. 5 stanowiła, że w wyżej wymienionych sprawach (i innych określonych w art. 4 ustawy) kompetencje Sądu Kartelowego przejmował minister przemysłu i handlu. Kartelom pozostawiono możliwość wystąpienia w terminie 14 dni z wnioskiem do Sądu Kartelowego o uchylenie orzeczenia ministra. Wniosek taki nie wstrzymywał wykonania orzeczenia ministra. Stało się ono prawomocne, jeżeli w ciągu tych 14 dni żaden z uczestników porozumienia objętego orzeczeniem nie wystąpił z wnioskiem do Sądu Kartelowego. Wydawałoby się, że przyznanie ministrowi przemysłu i handlu prawa orzekania o rozwiązaniu umów lub o uchylaniu uchwał czy postanowień organizacji kartelowych (z zastrzeżeniem prawa odwołania się do Sądu Kartelowego, które nie wstrzymywało wykonania orzeczenia) było tylko zmianą proceduralną w stosunku do stanu poprzedniego. Jak jednak słusznie podnosił T. Sławiński, reprezentujący wielki przemysł, nowy zapis art. 5 przesunął ciężar przeprowadzenia dowodu z ministra przemysłu i handlu na kartel, w stosunku do którego minister skorzystał z nadanych mu przez nowelę uprawnień¹⁴⁴. Odwołując się od orzeczenia ministra do Sądu Kartelowego kartel miał udowodnić swoją niewinność. W poprzednim stanie prawnym to minister przemysłu i handlu, występując do Sądu Kartelowego z wnioskiem o rozwiązanie kartelu, musiał udowodnić jego winę. Nowelizacja dała wprawdzie kartelom możliwość obrony poprzez odwołanie się do Sądu Kartelowego, ale w praktyce była to droga niedostępna dla drobnych porozumień. Wszystko za sprawą zmiany art. 14, a zwłaszcza ust. 2 tego artykułu. Aby uniknąć nawału odwołań, w przypadku oddalenia przez Sąd Kartelowy wniosku o uchylenie orzeczenia ministra przemysłu i handlu, przewidziano zasądzenie od strony występującej z wnioskiem opłat sądowych w kwocie nie wyższej niż 20 000 zł oraz kosztów postępowania. W sprawach karnych Sąd Kartelowy miał zasądzać koszty na zasadach ogólnych oraz opłaty jak w sądzie I instancji. Przepis ten oceniano jako „karę za pieniactwo w stosunku do tych, którzy skorzystali z przyznanego im przez nowelę do ustawy o kartelach prawa”¹⁴⁵.

Następna poważna zmiana w dotychczasowych postanowieniach ustawy kartelowej, wprowadzona omawianym dekretem, dotyczyła art. 11. Zaostrożono sankcje karne za wykonywanie umów, uchwał lub postanowień pomimo ich rozwiązania (choćby nieprawomocnego) orzeczeniem ministra przemysłu i handlu, do 500 000 zł i kary aresztu do lat dwóch. W przypadku osoby prawnej karze aresztu podlegać mieli jej reprezentanci. Taka sama kara przewidziana była za wykonywanie aktów z art. 1 ustawy pomimo ich nieważno-

¹⁴⁴ T. Sławiński, *Nowelizacja ustawy kartelowej* (w:) „Przegląd Gospodarczy” 1935, nr 24, s. 786.

¹⁴⁵ Ibidem, s. 787.

ści z spowodowanej brakiem formy pisemnej. Wprowadzenie kary za wykonywanie ustnych umów kartelowych, które w myśl art. 1, ust. 2 ustawy o kartelach były nieważne z mocy prawa, sankcjonowało karanie za wykonywanie umów prawnie nieistniejących. Miało to na celu wyjaśnienie wątpliwości, które pojawiły się wokół ustnych umów kartelowych, po wydaniu ustawy w 1933 r.¹⁴⁶ i w efekcie zmuszenie karteli do sporządzania umów, uchwał i postanowień kartelowych na piśmie. Tym samym uszczelniono prawnie sito, przez które przeciekały ustne umowy kartelowe nie zgłaszane do rejestru kartelowego.

Ponadto wprowadzono opłaty stemplowe za zgłoszenia do rejestru kartelowego oraz poświadczenia przez Ministerstwo Przemysłu i Handlu wyciągów z tego rejestru, wydawane na prośbę zainteresowanych. Koszty ogłoszeń w Monitorze Polskim, przewidzianych w art. 3, ust. 3 ponosić mieli uczestnicy umów, uchwał i postanowień kartelowych podlegających zgłoszeniu do rejestru kartelowego.

Nowelizacja ustawy kartelowej dawała rządowi znacznie większą swobodę działania, nie likwidowała jednak różnych wątpliwości związanych z mało precyzyjnymi sformułowaniami ustawy z 1933 r. Wydaje się, że nowela miała spełnić przede wszystkim zadanie polityczne, polegające na wyposażeniu władzy w instrument ściślejszej kontroli karteli i na uproszczeniu procedur ich rozwiązywania.

Wątpliwości związane z interpretacją ustawy kartelowej w jej znowelizowanym brzmieniu pojawiły się przy okazji trzeciego z kolei procesu przed Sądem Kartelowym, który toczył się od 30 XI do 4 XII 1935 r.¹⁴⁷ Różnił się on od dwóch poprzednich. Tamte dotyczyły rozwiązania karteli z powodu zagrożenia przez kartel cementowy i karbidowy dobra publicznego. Istotą tego było odwołanie się kartelu od orzeczenia ministra przemysłu i handlu, wymierzającego karę grzywny za przekroczenie przepisów o zgłoszeniu do rejestru kartelowego. Sąd poparł argumenty ministra i uznał kartel winnym złamania art. 10 ustawy. Jednak wobec nieznacznego opóźnienia w terminie zgłoszenia i wykonania tego obowiązku jeszcze przed zastosowaniem sankcji, obniżył wysokość grzywny o połowę. Po raz pierwszy kartel został ukarany za niezgłoszenie do rejestru ustnej umowy kartelowej.

Orzecznictwo Sądu Kartelowego było bardzo ubogie. Do 1935 r. przeprowadzono przed nim tylko trzy procesy¹⁴⁸, które zakończyły się dla karteli niepomyślnie. Uzasadnienia do wyroków popierały w większości argumenty rzą-

¹⁴⁶ Patrz: część II.

¹⁴⁷ O procesie Wspólnoty Interesów pisał m.in.: Z. Leska, op. cit., passim; Por. też orzeczenie i glosy do niego M. Frydgo i J. Makarewicza (w:) *Orzecznictwo Sądów...*, t. I. Warszawa 1936, ss. 337 – 362.

¹⁴⁸ O sprawach, które jako następne wpłynęły do Sądu Kartelowego pisał: W. Rybacki, op. cit., passim. W literaturze brak jednak materiałów na temat przebiegu i wyników tych procesów.

dowe, co może świadczyć o atmosferze ogólnej nieprzychylności w stosunku do karteli. Skutkowało to ograniczeniem prawnych gwarancji karteli na rzecz administracji rządowej. Nawet prasa rządowa zmiany ustawy kartelowej oceniała jednoznacznie: „Zmiana ta idzie w kierunku znacznego wzmocnienia dotychczasowych uprawnień ministra przemysłu i handlu w stosunku do karteli aby ułatwić przez to szybkie wykonanie programu gospodarczego rządu na odcinku kartelowym”¹⁴⁹.

Zmianę przepisów wykorzystano w celu rozwiązania w XII 1935 r. 93 porozumień kartelowych¹⁵⁰. W latach 1936 – 37 rozwiązano dalszych kilkadziesiąt zrzeszeń. Jednocześnie zaznaczano przy tym cały czas, że rozwiązywanie poszczególnych karteli nie oznacza negowania pozytywnej roli innych¹⁵¹.

Liczne wątpliwości interpretacyjne oraz stopniowe zaostrzanie się polityki rządu wobec karteli powodowały, że temat karteli był wciąż aktualny.¹⁵²

W 1938 r. do Sejmu V kadencji wpłynął rządowy projekt nowej ustawy o porozumieniach kartelowych. Na 3 posiedzeniu Sejmu w dniu 3 XII 1938 r., w 2 punkcie porządku dziennego odesłano projekt do Komisji Przemysłowo – Handlowej. Uczyniono w ten sposób zadość pierwszemu czytaniu ustawy¹⁵³. W opinii Ministerstwa Przemysłu i Handlu nowy projekt miał zmieniać dotychczasową ustawę w kierunku uspołecznienia karteli¹⁵⁴. Jak wyjaśniał R. Piotrowski „... projekt z zasadzie nie odmawia kartelom racji bytu równocześnie jednak usiłuje on za cenę przyznanej im ochrony prawnej zmusić je do pozytywnej właśnie pracy, odpowiadającej interesom gospodarki narodowej”¹⁵⁵. Na pierwszy więc plan wysunięto cel, który przyświecać miał działalności każdego kartelu. Pod względem formalnym powstanie kartelu uzależnione miało być od sporządzenia na piśmie umowy kartelowej, wskazaniu w niej celów działania i środków ich urzeczywistnienia oraz od zgłoszenia umowy do rejestru kartelowego. Pod względem materialnym zaś powstanie kartelu zależeć miało od wskazania takich celów działania, które odpowiadałoby interesom gospodarki narodowej. Dalsze istnienie kartelu opierać się miało na realizowaniu tych celów. Projekt ustawy wymieniał przykładowe cele, takie jak: doskonalenie, racjonalizacja, specjalizacja produkcji, roz-

¹⁴⁹ Nowe dekrety i zarządzenia gospodarcze rządu (w:) „Polska Gospodarcza” 1935, z. 15, s. 1500.

¹⁵⁰ Z. Landau, *Rozwój...*, s. 83.

¹⁵¹ Ibidem.

¹⁵² L. Berger, *Kartele w fazie rekonstrukcji* (w:) „Gospodarka Narodowa” 1936, nr 13, ss. 188 – 190; Dyskusje o kartelach (w:) „Polska Gospodarcza” 1937, z. 19, ss. 646 – 648; J. Rejchert, „Dwoistość” karteli, Katowice 1936.

¹⁵³ Sprawozdanie stenograficzne z 3 posiedzenia Sejmu z dnia 3 XII 1938 roku.

¹⁵⁴ Uzasadnienie do projektu ustawy o porozumieniach kartelowych, Sejm Rzeczypospolitej, okres V, sesja zwyczajna 1938 – 39, druk nr 18.

¹⁵⁵ R. Piotrowski, „Uspołecznienie karteli” (w:) „Polska Gospodarcza” 1938, z. 52, s. 1870.

wijanie produkcji i przerobu surowców krajowych, dokonywanie inwestycji, zwiększenie zbytu a zwłaszcza wywozu i inne¹⁵⁶.

Według tych założeń nie wystarczyło już aby kartel nie szkodził interesom państwa, czy był neutralny. Musiał on teraz przysparzać państwu korzyści. Projekt przewidywał też zmianę charakteru rejestracji karteli w rejestrze kartelowym. Wpis do rejestru z dotychczasowego deklaratywnego zamieniał się w konstytutywny. Oznaczało to, że kartel zaczynał istnieć od momentu prawidłowego zarejestrowania. Jednocześnie wpis następował dopiero po orzeczeniu przez ministra przemysłu i handlu celowości utworzenia kartelu. Minister mógł więc odmówić rejestracji nie tylko ze względów formalnych, ale też materialnych. Spotkało się to z ostrą krytyką ze strony kół wielkoprzemysłowych, wytykających projektodawcy chęć wprowadzenia systemu koncesyjnego¹⁵⁷. Koła rządowe usprawiedliwiały i broniły tych zmian, tłumacząc możliwość odmowy wpisu znacznym zaostrożeniem ingerencji administracyjnej ministra przemysłu i handlu, który szkodliwe kartele mógł nie tylko rozwiązać po ich zarejestrowaniu (jak w noweli z 1935 r.) ale mógł także sprzeciwić się ich powstaniu przez odmowę wpisania do rejestru kartelowego. Wszystko to miało uchronić „... gospodarkę narodową także od przejściowych strat, na jakie mogą je narazić kartele dzięki temu, że mogą swoją działalność na dwa tygodnie przed zarejestrowaniem, i że nie zawsze zaraz po zarejestrowaniu daje się ustalić ich szkodliwą działalność, uprawniającą ministra przemysłu i handlu do ich rozwiązania”¹⁵⁸.

Sejmowa Komisja Przemysłowo – Handlowa przyjęła projekt z dużymi zastrzeżeniami. Na sprawozdawcę ustawy wybrano posła Obozu Zjednoczenia Narodowego – Brunona Sikorskiego¹⁵⁹, który w sprawozdaniu Komisji stwierdził, że kartelizacja podstawowych dziedzin przemysłu „działa w ogólnym efekcie ujemnie” poprzez utrzymywanie nierentownych przedsiębiorstw i hamowanie rozwoju przez sztywne ceny¹⁶⁰. Sprawozdanie to zostało przedstawione na 20 posiedzeniu Sejmu w dniu 8 III 1939 r. Zaproponowano w nim

¹⁵⁶ Ibidem.

¹⁵⁷ T. Sławiński, *Nowelizacja prawa kartelowego* (w:) „Przegląd Gospodarczy” 1939, z. 3, ss. 76, 79.

¹⁵⁸ R. Piotrowski, *Nowe ujęcie prawne karteli* (w:) „Polska Gospodarcza” 1938, z. 51, s. 1825.

¹⁵⁹ Brunon Andrzej Sikorski (1896 – 1976), w latach 30 – tych był m.in. dyrektorem Związku Towarzystw Kupieckich, członkiem: rady Państwowego Instytutu Eksportowego, Państwowej Rady Komunikacyjnej i Sądu Kartelowego. W 1935 roku i 1938 roku wybrano go posłem na Sejm z okręgu najpierw nr 94, a potem nr 93. W Sejmie IV kadencji był wiceprzewodniczącym Komisji Przemysłowo – Handlowej; w Sejmie V kadencji, do którego wszedł z ramienia OZN, przewodniczył Komisji Skarbowej. Napisał wiele książek i artykułów z dziedziny ekonomii: J. M. Majchrowski (red.), op. cit., Warszawa 1994, s. 426.

¹⁶⁰ Sprawozdanie Komisji Przemysłowo – Handlowej o urzędowym projekcie ustawy o porozumieniach kartelowych z 14 II 1939 roku, Sejm Rzeczypospolitej, okres V, sesja zwyczajna 1938 – 39, druk nr 109; B. Sikorski, *Interwencjonizm, etatyzm, kartele. Fragmenty polskiej polityki gospodarczej*, Warszawa 1938.

szereg poprawek do ustawy.¹⁶¹ Celem ich było zmniejszenie ilości karteli i pozostawienie tylko tych, które spełniały określone warunki. Do celów pozytywnych dla państwa nie zaliczyła Komisja wykonywania zwykłych czynności gospodarczych, przynoszących korzyść kartelom.¹⁶² Najważniejszą poprawką Komisji było wykreślenie przepisu mówiącego o utrzymaniu rentowności przedsiębiorstw skartelizowanych, co miało zapobiec „powstrzymywaniu normalnego procesu rozwojowego”¹⁶³.

W opinii komisji ustawa o porozumieniach kartelowych miała pełnić funkcję narzędzia, służącego do „stopniowego zlikwidowania narośli kartelowej z polskiego organizmu gospodarczego”.¹⁶⁴ W dyskusji, która wywiązała się po przedstawieniu sprawozdania komisji, głos zabrali posłowie: Lechnicki¹⁶⁵, Krzywiec¹⁶⁶ i Józwiak¹⁶⁷, ostro atakując kartele i domagając się ukrócenia ich społecznej działalności. Przemawiał również poseł Mincberg¹⁶⁸, który powiedział: „Zagadnienie karteli w Polsce należy do tych nielicznych spraw, w których niemal cała opinia publiczna jest zgodna. Kartele działają na szkodę naszego życia gospodarczego, dlatego należy przyjąć z zadowoleniem ten projekt ustawy, który ma ścieśnić działalność karteli”¹⁶⁹.

¹⁶¹ Streszczenie sprawozdania stenograficznego z 20 posiedzenia Sejmu w dniu 8 III 1939 roku: *Monitor Polski* 1939, nr 56, poz. 27.

¹⁶² *Ibidem*, t. 3.

¹⁶³ *Ibidem*.

¹⁶⁴ *Ibidem*.

¹⁶⁵ Tadeusz Lechnicki (1892 – 1939), od 1928 roku pracował w administracji państwowej na stanowisku kierownika referatu niemieckiego w Ministerstwie Spraw Zagranicznych. W 1930 roku został zastępcą naczelnika Wydziału Zachodniego MSZ, następnie powołano go na stanowisko wiceministra w Ministerstwie Skarbu. Odszedł ze służby publicznej w 1936 roku i zajął się własnym majątkiem. W 1938 roku wstał posłem na Sejm, wybranym w kręgu 36. Objął przewodnictwo Komisji Spraw Zagranicznych i Komisji Przemysłu i Handlu. Wybrano go również do Zarządu Koła Parlamentarnego OZN: J. M. Majchrowski (red.), op. cit., s. 343.

¹⁶⁶ Michał Krzywiec (1902 -?), pracował na roli. W latach 1938 – 39 był z ramienia OZN posłem na Sejm, wybranym w okręgu nr 44. Dalsze losy nieznane. J.M. Majchrowski (red.), op. cit., s. 334.

¹⁶⁷ Stanisław Józwiak (1892 – 1964), był członkiem Stowarzyszenia Kupców Chrześcijan i Związku Oficerów Rezerwy, prezesem Związku Restauratorów na województwa zachodnie. W 1937 roku wszedł do zarządu Głównego Związku Obrony Przemysłu Polskiego i Związku Popierania Polskiego Stanu Posiadania. W 1938 roku wybrano go z ramienia OZN, w okręgu nr 93, do Sejmu V kadencji: J.M. Majchrowski (red.), op. cit., s. 308.

¹⁶⁸ Lejb Jakub Minberg (1884 – 1941), założył w 20 – leciu międzywojennym Bank Kupiecko – Kredytowy. Sprawował funkcję: radnego miejskiego, członka prezydium rady miejskiej i członka rad nadzorczych Gazowni Miejskiej i Komunalnej Kasy Oszczędności oraz prezesem (1928 – 39) zarządu Żydowskiej Gminy Wyznaniowej w Łodzi i Związku Żydowskich Stowarzyszeń Kupieckich w Polsce. W latach 1922 – 27 sprawował mandat poselski z ramienia żydowskiej partii Aguda, wybrany w okręgu nr 59. W latach 1930 – 35 zasiadał w Sejmie wybrany z listy państwowej BBWR, wszedł także do Sejmu V kadencji z ramienia OZN i okręgu nr 15. Opublikował wiele artykułów i swoje wystąpienia parlamentarne: J.M. Majchrowski (red.), op. cit., s. 370.

¹⁶⁹ Streszczenie sprawozdania stenograficznego z 20 posiedzenia Sejmu..., t. 3.

W podsumowaniu dyskusji głos zabrał minister przemysłu i handlu Antoni Roman.¹⁷⁰ Podkreślił on, że walka z kartelami jest jednym z naczynych postulatów rządu.

W głosowaniu przyjęto ustawę w drugim i trzecim czytaniu, uwzględniając wszystkie poprawki Komisji Przemysłowo – Handlowej. Przyjęto również dwie rezolucje komisyjne, które wzywały rząd do jak najpełniejszego skorzystania z możliwości jakie dawała ustawa dla zwalczania szkodliwych cech karteli oraz zwalczania tych czynników, które wywoływały wygórowany poziom cen większości artykułów przemysłowych¹⁷¹.

Następnie ustawa powędrowała do Senatu, który 12 VI 1939 r. wprowadził do niej kilka poprawek¹⁷². Na posiedzenie Sejmu sprawa karteli powróciła 16 VI 1939 r. Tego dnia w punkcie 11 porządku dziennego posiedzenia przedstawione zostało przez posła Sikorskiego sprawozdanie Komisji Przemysłowo – Handlowej o zmianach senackich do ustawy¹⁷³. Posłowie z Komisji wnioskowali o przyjęcie tylko grupy poprawek redakcyjnych, które w niczym nie zmieniały zasadniczego charakteru ustawy. Postulowali natomiast o odrzucenie poprawek merytorycznych, do których jako najważniejszą zaliczyli zmianę przez Senat charakteru wpisu do rejestru kartelowego z konstytutywnego na dotychczasowy deklaratywny. Ponieważ nikt nie był zapisany do głosu przystąpiono do głosowania. O odbyło się ono zgodnie z zaleceniami komisji. Przyjęto jedynie poprawki redakcyjne odrzucając wszystkie merytoryczne. Ostatecznie ustawa została uchwalona 13 lipca 1939 r. Nie zachowało się jednak sprawozdanie stenograficzne z tego posiedzenia. Po podpisaniu ustawy przez prezydenta, premiera oraz ministrów: skarbu, sprawiedliwości i przemysłu i handlu ogłoszono jej tekst w Dzienniku Ustaw¹⁷⁴. Miała wejść w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia, czyli 19 X 1939 roku (Dziennik Ustaw zawierający tekst ustawy ukazał się 19 VII 1939 r.).

Ustawa o porozumieniach kartelowych składała się z 23 artykułów. Podzielona została na 6 części:

- pojęcie, forma i treść porozumień kartelowych,
- rejestracja porozumień kartelowych,

¹⁷⁰ Antoni Roman (1892 – 1951), od V 1936 roku był ministrem przemysłu i handlu w gabinecie F. Sławoja-Składkowskiego. Wcześniej sprawował funkcję m.in.: sekretarza konsularnego w MSZ (1919), wicekonsula w Konsulacie Generalnym RP w Nowym Jorku (1920) attache emigracyjnego w Konsulacie Generalnym RP w Wolnym Mieście Gdańsku (1923 – 27), radcy w MSZ, posła nadzwyczajnego i pełnomocnego RP w Szwecji (od 1934 roku); J.M. Majchrowski (red.), op. cit., s. 64.

¹⁷¹ Streszczenie sprawozdania stenograficznego z 20 posiedzenia Sejmu..., t. 4.

¹⁷² Nie zachowały się sprawozdania stenograficzne Senatu z tego okresu; R. Piotrowski, Poprawki Sejmu i Senatu do ustawy o porozumieniach kartelowych (w:) „Polska Gospodarcza” 1939, z. 21, ss. 1008 – 1014.

¹⁷³ Sprawozdanie stenograficzne z 29 posiedzenia Sejmu z dnia 16 czerwca 1939 roku, t. 19 – 20.

¹⁷⁴ Ustawa z dnia 13 VII 1939 roku o porozumieniach kartelowych (DzURP 1939, nr 63, poz. 418).

- przedterminowe odstąpienie od porozumienia kartelowego,
- nadzór nad wykonywaniem porozumień kartelowych,
- przepisy karne,
- przepisy przejściowe i końcowe.

Część pierwsza obejmowała dwa artykuły. Najważniejszy był artykuł zawierający definicję kartelu. Przepisom ustawy podlegać miały wszelkie porozumienia dwu lub więcej osób, zawarte w dowolnej formie prawnej, mające na celu kontrolę lub regulowanie produkcji, zbytu, cen, albo warunków wymiany w jakiejkolwiek dziedzinie przemysłu lub handlu (kartele, syndykaty, itp.). Ustawodawca chcąc wypełnić lukę, którą według wielu opinii miała ustawa z 1933 r., a dotycząca kwestii sprecyzowania pojęcia kartelu, dał definicję bardzo szeroką. Wobec ogólnej tendencji podporządkowania państwu jak największej ilości porozumień monopolistycznych stworzona definicja dawała taką możliwość. Znamienne jest, że w odróżnieniu od art. 1 poprzedniej ustawy, który podporządkowywał przepisom umowy, uchwały lub postanowienia kartelowe, nowa regulacja interesowała się raczej skutkiem tych aktów czyli powstałym w ich wyniku kartelem. Wywołało to liczne spory.¹⁷⁵ Porozumienia (tzn. umowy lub inne akty, które sankcjonowały powstanie kartelu, lub były aktami jego prawa wewnętrznego jak uchwały lub postanowienia) wymagały pod rygorem nieważności sporządzenia na piśmie oraz wpisania do rejestru kartelowego. Poddano przepisom ustawy również kartele przymusowe, funkcjonujące na podstawie prawa przemysłowego w formie zrzeszeń gospodarczych.¹⁷⁶ Art. 2 ustawy wyraźnie akcentował powinność kartelu polegającą na określeniu szczegółowo celów gospodarczych jego działania i sposobów ich urzeczywistnienia. Zapis ten stał się jednym z najważniejszych postanowień ustawy. Cel gospodarczy kartelu musiał odpowiadać interesom gospodarki narodowej. Nie wystarczył więc prywatny cel kartelu, nieszkodliwy dla państwa. Działalność każdego kartelu musiała być dla gospodarki narodowej pożyteczna. Minister przemysłu i handlu, pod rygorem rozwiązania kartelu, mógł żądać uzupełnienia jego celów dodatkowymi celami gospodarczymi związanymi z interesem państwa.

Część druga ustawy dotyczyła rejestracji karteli. Utrzymano obowiązek wpisu do rejestru kartelowego każdego porozumienia i jego zmiany. Charakter wpisu ulegał modyfikacji z deklaratywnego na konstytutywny. Kartel rozpoczynał swój byt prawny po dokonaniu wpisu. Minister przemysłu i handlu mógł odmówić wpisu jeżeli nie zostały wystarczająco, tzn. zgodnie z interesem państwa, określone cele działania kartelu i środki ich realizacji. Od orze-

¹⁷⁵ R. Piotrowski, *Jeszcze w sprawie definicji kartelu w przyszłej ustawie kartelowej* (w:) „Polska Gospodarcza” 1939, z. 12, ss. 493 – 498; T. Sławiński, *Nowelizacja prawa...*, passim.

¹⁷⁶ Zrzeszenia przemysłowe wprowadziła do prawa przemysłowego nowela z 1934 r.: Ustawa z dnia 10 III 1934 roku o zmianie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 VI 1927 r. o prawie przemysłowym (DzURP 1934, nr 40, poz. 450).

czenia ministra przysługiwało, w ciągu 14 dni od dnia jego doręczenia, odwołanie do Sądu Kartelowego. Na wydanie orzeczenia minister miał dwa miesiące, liczone od dnia dokonania zgłoszenia do rejestru. Pozostałe przepisy dotyczące wpisów do rejestru, opłat za wyciągi z rejestru, prawa przeglądania rejestru pozostały niezmienione w stosunku do znowelizowanej ustawy z 1933 r.

Część trzecia reprezentowana była przez art. 8, który dawał każdemu uczestnikowi kartelu (za zgodą reszty uczestników) prawo odstąpienia bez wypowiedzenia od porozumienia kartelowego przed upływem czasu, na jaki je zawarto. Mogło to nastąpić w sytuacji ograniczania przez kartel, niezgodnie z jego celami, działalności gospodarczej poszczególnych uczestników. Często same umowy kartelowe przewidywały takie klauzule. Obwarowywano to wtedy jednak licznymi warunkami, łącznie z wysokimi karami za wystąpienie z kartelu. W przypadku braku zgody pozostałych uczestników i wystąpienia z wnioskiem do ministra przemysłu i handlu, ustawa dawała ministrowi prawo orzekania o przedterminowym odstąpieniu od porozumienia. Orzeczenie zapadać miało w ciągu 30 dni od otrzymania wniosku. W ciągu 14 dni od daty doręczenia orzeczenia, przysługiwało od niego odwołanie do Sądu Kartelowego.

Część czwarta ustawy o porozumieniach kartelowych regulowała kwestie nadzoru nad kartelami. Sprawować go miał minister przemysłu i handlu. Najważniejszy w tej części był art. 10, który określał sytuację rozwiązania kartelu w drodze orzeczenia ministra przemysłu i handlu. Mogło ono zostać wydane wtedy, kiedy porozumienie kartelowe lub sposób jego wykonywania wyrządzał szkodę interesom gospodarki narodowej. Chodziło tu w szczególności o przypadki, gdy kartel nie dążył do osiągnięcia celów gospodarczych z art. 2 ustawy, czyli celów zgodnych z interesem gospodarki narodowej. Mogło to również nastąpić wtedy, gdy działalność porozumienia powodowała gospodarczo nieusprawiedliwioną wyższkę cen lub utrzymywanie cen na poziomie gospodarczo nieusprawiedliwionym, albo spadek zbytu. Rozwiązanie międzynarodowego porozumienia kartelowego można było orzec tylko w stosunku do jego polskich uczestników. Było to jak najbardziej zrozumiałe. Pozostałe przepisy o odwołaniach do Sądu Kartelowego oraz o powołaniu, strukturze i pracy tego sądu pozostały takie jak dotychczas.

Część piąta zawierała przepisy karne. Kary przewidziane przez ustawę dotyczyły sytuacji:

- a) niedopełnienia obowiązku zgłoszenia do rejestru kartelowego, zawarcia lub zmian porozumienia kartelowego (art. 15) – przewidziana kara, orzekana przez ministra przemysłu i handlu, to grzywna do 100 000 zł. W ciągu 14 dni przysługiwało od niej odwołanie do Sądu Kartelowego, za pośrednictwem ministra przemysłu i handlu.
- b) wykonywania porozumienia kartelowego, nieważnego z powodu: braku formy pisemnej, niewpisania do rejestru kartelowego, rozwiązane-

go orzeczeniem ministra przemysłu i handlu (art. 16) – kara grzywny do 500 000 zł i aresztu do lat dwóch, lub tylko grzywny.

- c) niedopuszczenie osób uprawnionych przez ministra przemysłu i handlu do przeglądania ksiąg i dokumentów lub do sporządzania z nich odpisów, albo niewykonywanie zarządzeń związanych z ich okazywaniem lub złożeniem (art. 17) – kara grzywny do 10 000 zł lub aresztu do 6 miesięcy albo obydwie te kary łącznie.
- d) składania władzy nadzorczej (czyli ministrowi przemysłu i handlu) świadomie nieprawdziwych zeznań albo przedstawianie fałszywych dowodów lub danych (art. 18) – kara aresztu do roku i grzywny, bądź tylko grzywny.
- e) stosowanie represji względem świadka lub biegłego z powodu zeznań złożonych przez nich przed sądem, albo w stosunku do osoby – z powodu wyjaśnień złożonych przez nią na żądanie władzy nadzoru nad kartelami (art. 18 ust. 2) – kara aresztu do roku i grzywny, lub tylko grzywny, jeżeli czyn ten nie stanowi przestępstwa zagrożonego karą surowszą.

W przypadku orzeczenia kar grzywnien w stosunku do osób prawnych, powstałych w wyniku porozumień kartelowych, odpowiadać mieli solidarnie reprezentanci tych osób (art. 15, ust. 4; art. 16, ust. 2). W przypadku orzeczenia odpowiedzialności solidarnej reprezentantów osób prawnych, mieli oni również w toku postępowania karnego, prawa oskarżonego (art. 15, ust. 5).

Spory o przestępstwa z art. 16, 17 i 18 należały do właściwości sądu okręgowego, który orzekał w składzie 3 sędziów według przepisów kodeksu postępowania karnego (art. 19). Ściganie następowało na wniosek ministra przemysłu i handlu. Osoba występująca w jego imieniu mogła popierać oskarżenie obok prokuratora i miała prawa oskarżyciela publicznego. W tym przypadku reprezentanci osób prawnych odpowiedzialni solidarnie, również mieli prawa oskarżonego. Ich niestawiennictwo na rozprawę nie było przeszkodą do rozstrzygnięcia sprawy i nie powodowało w stosunku do nich zaoczności orzeczenia.

Ostatnia część, z przepisami przejściowymi i końcowymi, derogowała ustawę o kartelach z 1933 r. (według jej wersji po nowelizacji z 1935 r.), zapowiadała rozwiązanie istniejących w dniu wejścia w życie porozumień kartelowych w przypadku niezgodności ich treści z art. 2, oraz utrzymywała przepisy dotychczasowe w stosunku do spraw, zawisłych w Sądzie Kartelowym lub w innych sądach przed wejściem w życie nowej ustawy, do czasu ich zakończenia.

Art. 23 ustalał trzymiesięczne *vacatio legis*. Ustawa o porozumieniach kartelowych miała więc zacząć obowiązywać 19 X 1939 r. Stało się to niemożliwie z powodu wybuchu II wojny światowej. Nie zdążono też przed wojną wydać rozporządzeń wykonawczych do ustawy, które miały dotyczyć:

- a) wysokości i sposobu uiszczania opłat stemplowych pobieranych za zgłoszenie do rejestru kartelowego i za wyciągi wydawane z niego osobom prywatnym (art. 6) – rozporządzenie ministra skarbu w porozumieniu z ministrem przemysłu i handlu.
- b) sposobu i formy zgłaszania porozumień kartelowych oraz powziętych w ich ramach uchwał, do rejestru kartelowego, sposobu prowadzenia tego rejestru, dokonywania w nim wpisów oraz ogłaszania wyciągów z rejestru w Monitorze Polskim – rozporządzenie ministra przemysłu i handlu.
- c) praw i obowiązków członków Sądu Kartelowego (z wyjątkiem sędziów Sądu Najwyższego), okresu ich urzędowania, trybu powoływania i zwalniania oraz sposobu wyznaczania do orzekania w poszczególnych sprawach – rozporządzenie ministra sprawiedliwości wydane w porozumieniu z ministrem przemysłu i handlu.
- d) trybu postępowania przed Sądem Kartelowym – rozporządzenie ministra sprawiedliwości w porozumieniu z ministrem przemysłu i handlu.

Ustawa o porozumieniach kartelowych znacznie silniej podporządkowywała kartele rządowi niż przepisy wcześniejsze. Wydaje się, że gdyby miała ona szanse zaistnieć w praktyce, kartele nie miałyby dużej swobody działania. Świadczyły o tym liczne wypowiedzi posłów z Obozu Zjednoczenia Narodowego w czasie pracy nad ustawą w Sejmie i na łamach różnych publikacji¹⁷⁷. Również wypowiedź Antoniego Romana na posiedzeniu Sejmu, w trakcie którego omawiano ustawę, była zapowiedzią ostrego kursu rządu w stosunku do karteli. Niechęć rządu i części społeczeństwa do organizacji kartelowych w okresie pokryzysowym miała olbrzymi wpływ na ustawodawstwo kartelowe, co znalazło swoje odbicie w noweli ustawy o kartelach z 1935 roku i ustawie o porozumieniach kartelowych z 1939 r.

LA LOI POLONAISE SUR CARTELS DANS LA II^{ème} RÉPUBLIQUE (1918-1939)

Résumé

La cartellisation de production constituait un phénomène bien visible dans l'économie de la Pologne sous la II^{ème} République (1918-1939). En bonne partie cela résultait de la politique menée par l'Etat qui facilitait la cartellisation et en même temps il influençait les cartels par les moyens économiques et juridiques ou par les deux à la fois.

C'était la loi de 1933 sur cartels qui a donné à l'Etat les armes juridiques efficaces contre la cartellisation. Le vigueur de la loi de 1933 s'étendait à l'ensemble du territoire de l'Etat. Elle

¹⁷⁷ *Prace parlamentarne Obozu Zjednoczenia Narodowego 1938 – 1939*, Warszawa 1969, passim.

a uniformisait ainsi le droit commercial ayant supprimé les prescriptions juridiques anciennes provenant de l'époque des partages de la Pologne. La loi de 1933 sanctionnait l'existence juridique des cartels. Ils ne pouvaient continuer leur activité qu'après avoir accompli les conditions prévues dans la loi, comme par exemple un enregistrement dans le registre commercial des cartels. Les cartels organisés dans le but contraire à la loi pouvaient être dissouts par un Tribunal de Cartel qui a été créé auprès de la Cour Suprême.

Le changement de la loi de 1933 qui s'est produit en 1935 ainsi qu'une nouvelle loi de 1939 sur les accords de cartel témoignaient que la politique influençait la législation au degré bien haut par rapport à l'époque précédente. La diminution des compétences et par cela laffaiblissement du rang du Tribunal de Cartel au profit du ministre de l'industrie et du commerce ne favorisait pas un bon image de la loi. Cela constituait pourtant un signe des temps, dans lesquels par la simplification des procédures l'Etat autoritaire s'assurait des possibilités d'intervenir directement dans l'activité des cartels en vue de stopper de leur expansion et de leur intransigeance économique.

En Pologne d'avant-guerre, le droit sur les cartels dépendait des facteurs différents, à savoir: les buts de la politique de l'Etat résultants de sa position économique et en bonne partie de son système économique, l'influence des monopoles sur la vie économique de l'Etat, ainsi que les exemples d'autres Etats, surtout de l'Allemagne. La dépendance réciproque de tous les éléments avec l'influence dominant de l'Etat provoquait l'apparition du droit qui témoignait sur le professionnalisme élevé de la pensée juridique en Pologne d'avant-guerre.

