

**Zbigniew Jurczyk**

Wyższa Szkoła Bankowa we Wrocławiu

**Barbara Majewska-Jurczyk**

Uniwersytet Wrocławski

---

**ROZWÓJ POLITYKI KARTELOWEJ  
W UNII EUROPEJSKIEJ**

---

**Streszczenie:** Artykuł przedstawia historię rozwoju karteli w przemyśle europejskim oraz ewolucję w podejściu do ich oceny przez różne szkoły ekonomii oraz prawa. Uwidoczniono szkodliwy wpływ karteli na konkurencję oraz konsumentów. Przedstawiono genezę i przyuczyny uchwalenia prawa kartelowego w UE oraz w krajach członkowskich. Zarysowano także zakres współpracy międzynarodowej pomiędzy państwami oraz w ramach ECN w walce z kartelami międzynarodowymi.

**Słowa kluczowe:** konkurencja, kartel, polityka konkurencji, Unia Europejska.

## 1. Pojęcie i główne cechy porozumień kartelowych

Pojęcie kartelu nie jest definiowane przez prawo antymonopolowe. Posługuje się ono tym terminem w rozumieniu teorii ekonomii. Zgodnie z klasyczną teorią ekonomii pojęcie kartel jest używane do oznaczenia grupy konkurentów, którzy zawarli porozumienie, aby ograniczyć między sobą konkurencję i działania na rynku jak monopol. Czasami pojęcie kartel używa się w szerszym znaczeniu, tzn. jako każde porozumienie między przedsiębiorstwami. Takie pojęcie kartelu występuje szczególnie w literaturze prawniczej, co prowadzi jednak do konfuzji, gdy chodzi o rozróżnienia porozumienia przedsiębiorstw w wymiarze horyzontalnym od porozumienia przedsiębiorstw w wymiarze wertykalnym. Inną cechą odróżniającą obie kategorie porozumień jest to, że porozumienia horyzontalne są dużo bardziej szkodliwe dla konkurencji, i to w zasadzie w każdym przypadku, aniżeli porozumienia wertykalne. W niniejszym artykule kartel jest rozumiany w tym pierwszym znaczeniu, jako związek konkurentów, który powstał, by ograniczyć konkurencję. Jest to więc w miarę trwała struktura rynkowa, która z uwagi na szczególne zaburzenia konkurencji jest obecnie zwalczana w pierwszym rzędzie przez organy antymonopolowe. Można wyróżnić następujące przykłady porozumień kartelowych, które były wykryte przez te organy:

- porozumienie w sprawie ustalenia cen,
- porozumienie w sprawie wielkości produkcji,
- porozumienie w sprawie alokacji klientów,
- porozumienie co do utrzymania stałej proporcji między cenami konkurentów dla nieidentycznych produktów,
- porozumienie eliminujące rabaty lub ustalające jednolite rabaty,
- porozumienie o podziale terytoriów sprzedaży,
- porozumienie o zakupie nadwyżek produkcji po niższej cenie (w celu utrzymania wysokich cen),
- porozumienie określające warunki udzielania kredytu, które będą przeniesione na klientów,
- porozumienie przetargowe (porozumienie między stającymi do przetargu lub potencjalnymi oferentami o niekonkurowaniu między sobą w danym przetargu).

Szczególną cechą kartelu jest to, że stara się on objąć ograniczeniem co najmniej jeden z głównych aspektów konkurencji, tj. produkcję lub cenę. Nie są one jednak zdolne do wyeliminowania wszystkich elementów konkurencji. Jeżeli członkowie kartelu wciąż rywalizują między sobą w zakresie usług, jakości, promocji lub innych czynników, to mówimy wtedy o tzw. kartelu niedoskonałym. Z badań wynika, że w zasadzie wszystkie kartele są niedoskonałe. Taki niedoskonały kartel jest jednak tak samo szkodliwy dla konkurencji i konsumentów jak kartel doskonały. Szkodą bowiem jest nie tylko zysk monopolistyczny, lecz także to, że ceny są wyższe, a produkcja niższa i mniej zróżnicowana.

Cechą kartelu jest również jego niestabilność. Niestabilność ta wynika głównie z oszukiwania przez członków kartelu i niespektowania poczynionych uzgodnień. W czasie istnienia niektórych karteli może następować seria załamań i pojednań, okres upadku i ponownego funkcjonowania.

## 2. Rozwój karteli w Europie i ich ocena

Przez długie lata władze publiczne państw europejskich wykazywały dużą tolerancję wobec karteli, w przeciwieństwie do Stanów Zjednoczonych, gdzie walka z kartelami miała miejsce już od 1890 r. Wyróżniają się tutaj szczególnie Niemcy, gdzie w drugiej połowie XIX wieku kartele odgrywały istotną rolę w gospodarce. Ich znaczenie było większe niż w innych krajach europejskich. Rozmiar, siła i liczba karteli w tym kraju była zadziwiająca. Na koniec 1890 r. w Niemczech istniało 400 karteli. Chociaż wiele z nich początkowo było zrzeszeniami małych przedsiębiorstw, formowanymi jako akcje obronne przeciwko liderom przemysłowym, to z czasem i one stawały się często ich członkami. Tym samym utraciły one pierwotny status zrzeszeń obronnych, chroniących relatywnie słabe przedsiębiorstwa, przekształcając się w silne ekonomicznie związki przedsiębiorstw.

Do lat 50. XX wieku dominowała argumentacja zwolenników karteli, że stabilizują one ceny na opłacalnym poziomie, zwłaszcza w gałęziach przemysłu, które mają wysokie koszty stałe lub w gałęziach o postępującej koncentracji. Twierdzono,

że w gałęziach takich konkurencja może w długim okresie doprowadzić do spadku cen poniżej przeciętnych kosztów całkowitych, na skutek czego przedsiębiorstwa tracą motywację do inwestowania, szczególnie gdy inwestycje wiążą się z ryzykiem kosztów utopionych. Kartele natomiast, stabilizując ceny na poziomie, który pokrywa przeciętne koszty całkowite, zachęcają do inwestycji i wzrostu produktywności. Stąd, w długim okresie, ich działalność może dawać pozytywny efekt, ponieważ większa produktywność pozwala na obniżenie cen i wzrost produkcji. Warto przytoczyć tutaj słowa J. Schumpetera, które oddają ducha tego okresu w podejściu do karteli: „Ostatecznie, amerykańskie rolnictwo, angielskie górnictwo, angielski przemysł tekstylny kosztują konsumentów dużo więcej i wywierają dużo większy wpływ na globalną produkcję, niż by to miało miejsce, gdyby każde z nich było kontrolowane przez tuzin tęgich głów”<sup>1</sup>.

Ta wyrozumiałość w traktowaniu karteli przez państwa europejskie wywarła także wpływ na pierwsze regulacje kartelowe, które stopniowo zaczęto wprowadzać w wielu krajach europejskich w drugiej połowie XX wieku. Przejawiało się to w tym, że przepisy te zawierały wiele wyłączeń od zakazu zawierania porozumień kartelowych i po ich rejestracji mogły działać w sposób legalny. Taki system przez długi okres istniał np. w Wielkiej Brytanii, w Niemczech i w Szwecji. Właściwy przełom w Europie w podejściu do karteli w tym znaczeniu nastąpił dopiero w latach 90. minionego wieku, kiedy uznano je za najcięższe wykroczenia przeciwko wolnej konkurencji.

Ta cezura czasowa odnosi się również do polityki konkurencji prowadzonej wobec karteli przez Wspólnoty Europejskie. Wspólnotowe prawo kartelowe w art. 81 TWE wyróżnia porozumienia między przedsiębiorstwami, praktyki uzgodnione i decyzje związków przedsiębiorstw. W wyroku LWM i inni (1999) Sąd Pierwszej Instancji wyraził stanowisko, że celem jest objęcie zakazem ustanowionym w tym przepisie takiej formy koordynacji między przedsiębiorstwami, która – nie osiągając poziomu, w którym dochodzi do zawarcia tzw. porozumienia – świadomie zastępuje ryzyko konkurowania praktyczną współpracą między nimi. Kryteria koordynacji współpracy, dalekie od wypracowania rzeczywistego „planu”, muszą być rozumiane w świetle koncepcji wpisanej w traktatowe przepisy ochrony konkurencji, zgodnie z którą każdy podmiot gospodarczy powinien niezależnie określać swoją politykę, którą zamierza realizować na wspólnym rynku. Chociaż ten wymóg niezależności nie pozbawia podmiotów gospodarczych prawa inteligentnego dostosowywania się do istniejących i przewidywanych działań ich konkurentów, to ściśle wyklucza jakiegokolwiek bezpośrednie lub pośrednie kontakty między takimi podmiotami, których celem lub skutkiem jest bądź oddziaływanie na zachowanie na rynku obecnego lub potencjalnego konkurenta, bądź ujawnienie takiemu konkurentowi sposobu działania, które przedsiębiorstwa zdecydowały się podjąć lub planują podjąć na rynku<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> J. Schumpeter, *Capitalism, Socialism, Democracy*, New York 1950, s. 106.

<sup>2</sup> Wyrok z 1999 r. w połączonych sprawach, T-305/94, T-306/94, T-307/94 T-313-316/94, T-318/94, T-325/94, T-328/94, T-329/94 i T-335/94 *Limburgse Vinyl Maatschappij Nv i inni v. Komisja*, zb. orz. 1999, II-931.

### 3. Problem kartelu w ekonomii i polityce konkurencji

Burzliwy rozwój karteli obserwowano we wszystkich industrializujących się państwach Zachodniej Europy w drugiej połowie XIX wieku. Jednakże tylko w Niemczech kartele stały się wraz z rozwojem przemysłu trwałymi jego strukturami, co różniło je od takich krajów, jak Francja czy Wielka Brytania. W krajach tych kartele kryzysowe, które powstały w latach 70. i 80. XIX wieku, rozpadły się wraz z nastaniem fazy wzrostu. Były one bowiem przejściową formą rynkową, która miała pozwolić przedsiębiorstwom te kryzysy przetrwać. Natomiast w Niemczech proces formowania się i rozwój karteli trwał również po tym, jak kryzys się skończył, a po 1880 r. rozpoczęła się druga fala kartelizacji niemieckiego przemysłu, tak że na koniec wieku Niemcy stały się znane jako „ojczyzna karteli”<sup>3</sup>. Kartele zdominowały niemiecki przemysł i do końca II wojny światowej przejęły nad nim kontrolę.

Jako przyczynę tego zjawiska wskazuje się szybką industrializację Niemiec, w wyniku czego gwałtownie zwiększały się zdolności produkcyjne przedsiębiorstw, co z kolei skłoniło przedsiębiorstwa do współpracy w celu unikania konkurencji i ryzykowania dużych strat. Drugą ważną przyczyną była charakterystyka przemysłu niemieckiego, w którym dominowała produkcja towarów poddających się łatwo kartelizacji, jak np. węgiel, żelazo, chemikalia. Ponadto przemysł niemiecki był silnie zależny od sektora bankowego, który sprzyjał porozumieniom kartelowym w celu stabilizowania rynku, zmniejszenia ryzyka niepowodzeń i bankructw.

Zaważyły tu także czynniki polityczne. Rząd kanclerza Bismarcka zerwał z polityką neoliberalną w handlu międzynarodowym, wprowadzając taryfy celne mające chronić przemysł niemiecki przed światową konkurencją. Stworzyło to większą sposobność dla rodzimego przemysłu do łączenia sił i podnoszenia cen powyżej konkurencyjnego poziomu. Drugi czynnik polityczny był bardziej bezpośredni. Administracja rządowa faworyzowała kartele, ponieważ to leżało w jej interesie. Kartele łatwiej było kontrolować, a przede wszystkim były wygodnym narzędziem realizacji celów militarnych. Kartele bowiem przeważały w przemyśle, dlatego były ważne dla niemieckiej pozycji międzynarodowej i dla rozwoju potencjału militarnego. Niebagatelną rolę odegrał także czynnik społeczny – kartele odzwierciedlały silny etos współpracy w niemieckim społeczeństwie, który stanowił wartość większą niż indywidualizm<sup>4</sup>.

W związku z tym, że kartele w Niemczech oraz w Austrii stały się podstawową formą organizacji przemysłu, przyciągnęły w tych krajach wcześniej, większą niż w innych, uwagę ekonomistów. Szczególny w tym zakresie dorobek mają ekonomiści „szkoły historycznej,” najbardziej liczącej się w tych latach w Niemczech. Przedstawiciele tej szkoły jako pierwsi odkryli skutki funkcjonowania karteli, tzn. że porozumienie producentów co do kontroli produkcji ograniczało konkurencję i prowadziło

<sup>3</sup> D.J. Gerber, *Law and Competition in Twentieth Century Europe*, New York 1998, s. 75.

<sup>4</sup> Tamże, s. 76.

do wzrostu cen, a tym samym wyrządzało szkodę konsumentom. Z ich badań wynikało także, że kartele osiągały siłę ekonomiczną, która pozwalała im działać jak monopol.

Pomimo odkrycia tych generalnych zasad, szkoła ta, ze względu na historyczną perspektywę jako metodę analizy, przywiązywała do nich małą wagę. Jej historyczny punkt widzenia podkreślał niepowtarzalność kontekstu, w którym funkcjonowały kartele, oraz wymagał od ekonomistów, aby oceniali kartele nie przez zastosowanie teoretycznych kryteriów, ale jako odpowiedzi na szczególne faktyczne okoliczności. Stąd postrzeganie karteli jako produktu industrializacji, a więc czegoś nowego i różnego w organizacji przemysłu niemieckiego. I chociaż porozumienia między konkurentami były już znane wcześniej, to niemieccy ekonomiści położyli nacisk przede wszystkim na wyróżnienie tego zjawiska.

Z tego punktu widzenia kartele stały się prawie naturalnym zjawiskiem, a przez to i właściwą instytucjonalną odpowiedzią na nadprodukcję i niestabilność okresu industrializacji. Szkoła historyczna większą troską objęła producentów aniżeli konsumentów. Na rynku dostrzegała ona nie za mało, ale za dużo konkurencji. Rzeczywistym dla niej problemem była nadprodukcja i ekonomiczna niestabilność i w tym kontekście kartel był zjawiskiem korzystnym. Kartel bowiem regulował produkcję, czyli robił to, czego ekonomiści w tym okresie oczekiwali i co, ich zdaniem, miało ograniczyć wahania cykliczne.

Drugą implikacją historycznej analizy życia gospodarczego było przyjęcie, iż pojawienie się karteli stało się nieuniknione, w związku z czym usiłowanie ich wyeliminowania lub kontroli byłoby nieefektywne i szkodliwe. Uzasadniano to w ten sposób, że skoro kartele były odpowiedzią na zapotrzebowanie na nowe formy organizacji przemysłu, to mało jest powodów, aby się tym zjawiskiem niepokoić. Wręcz odwrotnie, widziano w nich element rozwoju (wzorując się na darwinistycznej teorii ewolucji), który reprezentował postęp i powinien być z tego powodu przyjęty pozytywnie.

Trzecią implikacją oceny karteli przez szkołę historyczną było zastosowanie do ich oceny kryteriów społecznych poprzez odwoływanie się do idei współpracy i pokoju społecznego w sytuacji rosnących konfliktów społecznych. Szkoła ta widziała potrzebę poprawy bytu materialnego robotników i zmniejszenia społecznego rozwarstwienia. I to w kartelach jej przedstawiciele widzieli dla robotników narzędzie ograniczające negatywne skutki wybuchających kryzysów ekonomicznych. Byli raczej zgodni, iż kartele redukowały nadprodukcję, która była przyczyną tych kryzysów, co z kolei zwiększało stabilność zatrudnienia i zmniejszało presję firm na eksploatację swoich pracowników.

Wzięcie pod uwagę losu robotników sprowadziło ocenę karteli do zastosowania wartości etycznych. Szczególnie duże znaczenie przypisano współpracy, której nadano wartość wyższą niż konkurencji i wyższą od „egoistycznego indywidualizmu”. Dla szkoły historycznej firmy, które raczej kooperowały niż konkurowały, nie były aż tak mocno pod presją koncentrowania się tylko na krótkookresowym zysku,

w wyniku czego mogli swoich robotników traktować lepiej i przeciwdziałać społecznym konfliktom<sup>5</sup>. I co ciekawe, etyczne korzyści karteli często przeciwstawiano amerykańskim trustom, które były przedstawiane jako naturalnie zachłanne, oszukańcze i skłonne do szkodenia nie tylko konsumentom i konkurentom, ale także społeczeństwu jako całości<sup>6</sup>.

Taka ocena karteli przez szkołę historyczną sprawiła, że w świadomości Niemców zapisały się one jako zjawiska pozytywne i korzystne, które wpłynęły generalnie na wzmocnienie Niemiec, ponieważ pomogły temu krajowi skutecznie konkurować na arenie międzynarodowej, a także dlatego, że przyczyniły się do wewnętrznej stabilizacji społecznej na skutek złagodzenia kryzysów i poprawy warunków życia.

Trzeba wszakże wspomnieć, że pod koniec XIX wieku pojawiały się również przeciwnie opinie ekonomistów, stwierdzające, że kartele niekoniecznie są dobre dla ekonomicznego rozwoju. Już w ostatniej dekadzie tego wieku ujemne następstwa zaczynały się ujawniać coraz wyraźniej, stało się widoczne, że nie są to struktury przejściowe ani nie ograniczają się tylko do nowych gałęzi, że nabywają coraz większą władzę rynkową, przejmując coraz więcej rynku, na którym funkcjonują. Pozwalało im to nie tylko na swobodne podnoszenie lub obniżanie cen kontrahentom, ale także na zmuszanie przedsiębiorstw pozostających poza kartelem do wstępowania w ich szeregi. Ekonomiści ci podnosili w związku z tym ważną kwestię związaną z zachowaniem się karteli, a mianowicie, czy ich funkcjonowanie jest rzeczywiście zgodne z interesem publicznym.

#### 4. Początki prawa i orzecznictwa kartelowego

Rozwój karteli w Niemczech i dyskusja wokół nich na przełomie XIX i XX wieku miały w późniejszym okresie zasadnicze znaczenie dla wprowadzenia i ukształtowania się prawa kartelowego w wielu państwach europejskich. Chodzi o lata zarówno po I wojnie, jak i po II wojnie światowej. Konieczność wprowadzenia nowej regulacji, której koncepcja zrodziła się po raz pierwszy w Niemczech, miała także istotny wpływ na uregulowanie spraw ochrony konkurencji w traktatach ustanawiających Wspólnoty Europejskie. Zanim jednak to nastąpiło, pierwsze sprawy kartelowe rozpatrywane były na podstawie istniejącego prawa cywilnego (*contract law*), a pierwszym krajem, w którym taki proces się odbył, były właśnie Niemcy. Przełomowe znaczenie, przed ustanowieniem w systemach prawnych państw europejskich prawa konkurencji, miał wyrok Niemieckiego Krajowego Sądu Najwyższego w sprawie *Saxon Wood Pulp* (1897). Jego znaczenie polegało na tym, że dostarczył on odpowiedzi, jak należy oceniać z punktu widzenia interesu publicznego kartele, które zachowały swoją aktualność na ponad następnych pięćdziesiąt lat.

<sup>5</sup> Tamże, s. 87-88.

<sup>6</sup> G. Schmoller, *Das Verhältnis der Kartelle zum Staate*, 116 Schriften des Vereins für Socialpolitik, 1906, s. 237, 267-68.

Kartel producentów mięzi drzewnej utworzył wspólne biuro sprzedaży dla wszystkich członków i wprowadził kary umowne za sprzedaż podejmowaną poza tym biurem. Analizując sprawę, sąd postawił sobie pytanie, czy porozumienie pogwałciło zasadę wolności gospodarczej, która była fundamentem niemieckiego kodeksu przemysłowego, że każdej osobie dozwolone jest angażowanie się w jakąkolwiek działalność gospodarczą. Według sądu zasada ta służyła dwóm oddzielnym celom. Pierwszym była ochrona dobra społecznego, a drugim gwarancja indywidualnej wolności. W ocenie sądu żaden z tych celów nie został jednak naruszony przez porozumienia kartelowe.

Istota tego orzeczenia była podwójna, tj. znaczący był nie tylko sam werdykt końcowy, ale także ramy prowadzonej analizy. W swych rozważaniach sąd szeroko potraktował pojęcie interesu publicznego, faktycznie zrównując go z zasadniczymi skutkami działalności kartelu. Jeśli kartele jako forma organizacji były ogólnie szkodliwe dla gospodarki, to szkodziły także interesowi publicznemu. Jeśli natomiast ich ogólny rezultat ekonomiczny był szczególnie pozytywny, to ich funkcjonowanie było z tym interesem zgodne. Rozpatrując to zagadnienie, sąd oparł się na dorobku szkoły historycznej i ekonomicznej interpretacji porozumień kartelowych przez ekonomistów tej szkoły. Ważne podkreślenia jest to, że sąd, stawiając problem kartelu w ten sposób, kierował się ekonomiczną literaturą na ten temat. Według sądu kartele nie tylko nie działały przeciwko interesowi publicznemu, lecz generalnie ich działalność była z nim zgodna. Przytoczył on argumenty, że ochraniając przedsiębiorstwa przed ruiną i utrzymując ceny na zadowalającym poziomie, kartele były pomocne i przeciwdziałały gospodarczemu kryzysom związanym z nadprodukcją. Wyrok ten stał się kamieniem węgielnym, zwłaszcza w Niemczech, dla formalnej i faktycznej legalizacji działalności karteli.

Orzeczenie sądu było całkowicie zgodne z tym, co na temat karteli głosiła szkoła historyczna, która główną wagę przywiązywała do współczesnych problemów społecznych świata pracy, nie widząc zagadnienia kartelu w perspektywie funkcjonowania rynku, jak czyniła to ekonomia neoklasyczna. W doktrynie szkoły historycznej tylko w dwóch przypadkach kartele mogły być uznane za nielegalne – gdy zmierzały do utworzenia monopolu i eksploatacji konsumentów lub gdy rezultat taki skutek zawartego porozumienia został osiągnięty. Testy te były jednak rzadkimi wyjątkami w stosunku do generalnej oceny kartelu, podobnie jak to, czy porozumienie kartelowe ogranicza członkom kartelu swobodę prowadzenia swojej działalności. Zresztą takie ograniczenie w przypadku kartelu było, zdaniem sądu, ograniczeniem uzasadnionym i nieprzesadnym, chyba że doprowadziło ono do wyeliminowania z rynku samego członka kartelu albo jego działalności. Wzajemne wyniszczanie się stron porozumienia nie jest jednak zgodne z istotą funkcjonowania kartelu, jego celem bowiem jest utrzymanie się na rynku i osiąganie rentowności przez wszystkich członków kartelu.

Wyrok w sprawie *Wood Pulp* ustalił na długie lata wiarygodne przekonanie, że kartele były w zasadzie pozytywnymi instytucjami w gospodarce i w społeczeństwie, stawiającymi czoło kryzysom gospodarczym wywołanym nadprodukcją.

W Niemczech wyrok ten miał swoje reperkusje także w czasach bardziej współczesnych, tj. po II wojnie światowej. Był on bowiem dyskutowany i analizowany w trakcie przygotowywania prawa antymonopolowego w Niemczech zarówno w latach 50., jak i 70. XX wieku. Negatywne doświadczenia niemieckie w sprawie karteli miały także swój oddźwięk w ustaleniu prawa kartelowego w prawie wspólnotowym.

Mimo że oficjalna doktryna w sprawie karteli nie uległa zmianie, niektóre środowiska prawnicze i ekonomiczne w Niemczech zaczęły dostrzegać narastające negatywne skutki ich działalności, przede wszystkim zaś to, że wykorzystując swoją siłę rynkową, podnoszą ceny. W związku z tym reprezentanci tego środowiska coraz częściej stawiali sobie pytanie, czy nie powinny zostać wprowadzone odrębne przepisy kartelowe, tym bardziej że opinia publiczna coraz bardziej zwracała się przeciwko kartelom. Szczególny ton tej dyskusji nadał G. Shmoller, który co prawda nie był zwolennikiem restrykcyjnej legislacji wobec karteli, tym niemniej zaproponował, aby państwo narzuciło pewne generalne przepisy regulujące działalność karteli co do klauzul wyłącznych i współpracy członków kartelu, a także utworzyło specjalny urząd, który monitorowałby ich poczynania na rynku. Zasugerował nawet, aby przedstawiciele państwa zasiadali w radach nadzorczych członków największych karteli<sup>7</sup>. Podczas gdy prawnicy i ekonomiści walczyli o nadanie kształtu legislacji kartelowej, partie polityczne z kolei wykorzystywały postawy antykartelowe publiczności do swej walki politycznej. Impet do wprowadzenia prawa kartelowego napotkał jednak silny opór skartelizowanego przemysłu i powiązanych z nim przedstawicieli rządu, którzy starali się nie szkodzić ich interesom.

Spory wokół legislacji na temat kartelu i polityczne debaty z tym związane miały kilka pozytywnych reperkusji. Po pierwsze, kwestia przyjęcia prawa kartelowego wyostrzyła percepcję interesu konsumentów i podniosła ich świadomość co do szkód, które kartele przynoszą. Tym samym uwypuklony został konflikt interesów między wielkim przemysłem a interesem konsumentów. Po drugie, zauważony został także konflikt między interesem tegoż przemysłu a małymi i średnim przedsiębiorstwami, od którego byli oni silnie uzależnionymi ekonomicznie kooperantami.

Zaangażowanie wokół budowy koncepcji prawa kartelowego i jego uchwalenia, które tak mocno ujawniło się przed I wojną światową w Niemczech i Austrii, nie wystąpiło jednak z podobną siłą w innych krajach europejskich. W krajach tych, jeżeli już dostrzegano problemy kartelowe, to rozwiązania widziano raczej na gruncie prawa cywilnego albo karnego niż w odrębnej legislacji. Niemcy stały się w związku z tym kolebką myśli i rozwoju prawa konkurencji w Europie. Powstały w tym kraju nawet odrębne fundacje dla jego uchwalenia i wprowadzenia. W rezultacie, pomimo silnej kartelizacji przemysłu, Niemcy odegrały wiodącą rolę w historii rozwoju prawa konkurencji w Europie.

<sup>7</sup> Tamże, s. 441-57.



Było to spowodowane tym, że w innych krajach kartele nie odgrywały w gospodarkach tak dużej roli jak w gospodarce Austrii i Niemiec. Kartele nie stały się dominującą formą organizacji w ich przemyśle i nie budziły takiego zainteresowania. Czynniki polityczne odegrały także w tym pewną rolę. W Niemczech i Austrii interes przemysłu w okresie industrializacji był podporządkowany celowi budowy jedności narodowej, podczas gdy we Francji i Anglii ekonomiczne interesy przemysłu zmierzały do kontrolowania polityki rządowej<sup>8</sup>. Uważano ponadto, że prawo cywilne i karne dadzą sobie radę z każdym problemem wynikającym z działalności karteli.

Pomimo żywej debaty i ruchów społecznych na rzecz wprowadzenia odrębnej legislacji kartelowej, nie udało się tego uczynić przed I wojną światową. W dodatku okazało się, że w czasie tej wojny skartelizowana gospodarka niemiecka była bardzo pomocna i efektywna w zaopatrywaniu wojska w sprzęt wojenny. Idea wprowadzenia prawa kartelowego jednak nie wygasła i po zakończeniu wojny dla wielu Niemców kartele były wciąż synonimem nadmiernej władzy wielkiego przemysłu nad rynkiem, szkodliwej dla społeczeństwa.

To kartele obwiniano także za hiperinflację, która zapanowała w Niemczech na początku lat 20. XX wieku. Dlatego też w pakiecie reform rządowych mających przywrócić stabilność w gospodarce niemieckiej znalazło się także prawo kartelowe, które zostało uchwalone w 1923 r. Niemcy stały się tym samym pierwszym krajem europejskim, który wprowadził tego rodzaju legislację. Rząd w wyjaśnieniu celów jej ustanowienia podkreślił, że regulacja ta przyczyni się do zwalczania inflacji poprzez przywrócenie realnej rynkowej wolności, czyli wolnej konkurencji. Celem tej regulacji nie było jednak wyeliminowanie karteli z przemysłu, ponieważ pełniły one ekonomicznie ważne funkcje. Za problem uznano zachowanie się karteli, szczególnie nadużywanie przez nie posiadanej siły rynkowej. Celem tej regulacji zatem było nie zwalczanie karteli, tylko zwalczanie nadużywania przez nie tej siły na drodze odwoływania się do poczucia społecznej odpowiedzialności członków kartelu.

Regulacja zawierała dwa narzędzia bazowe, którymi dysponował rząd. Pierwszym były przepisy dające ministrowi gospodarki prawo do podjęcia działań przeciwko kartelom, gdy naruszały one interes publiczny, tj. ograniczana była produkcja, podnoszono ceny, ustanowiono bojkot lub różnicowano ceny albo warunki transakcji kontrahentom. Drugie narzędzie nakierowane było na pomniejszenie nadmiernej władzy karteli. W tym zakresie minister miał trzy możliwości: wystąpić do specjalnie utworzonego sądu kartelowego o unieważnienie umowy; zarządzić, że każdemu członkowi kartelu wolno natychmiast wycofać się z porozumienia w celu osłabienia jego siły; nakazać, żeby kopie porozumień były przedłożone ministerstwu, jako warunek ich ważności.

---

<sup>8</sup> D.S. Landes, *The Unbound Prometheus: Technological Change and Industrial Development in Western Europe from 1750 to Present*, Cambridge 1972.

Wypada zauważyć, że nie były to więc przepisy kartelowe, tylko przepisy o ochronie konkurencji, odnoszące się do nadużywania pozycji dominującej. System prawny tej regulacji miał w zasadzie charakter administracyjnej kontroli karteli, głównym zaś przedmiotem tej kontroli było zapobieganie nadużywania władzy rynkowej. Te dwa główne elementy, a mianowicie tryb kontroli konkurencji przez państwo na gruncie prawa administracyjnego oraz położenie akcentu na zakaz nadużywania pozycji dominującej, zostały później wykorzystane w powojennym prawie niemieckim oraz we wspólnotowym prawie konkurencji. Właściwie tryb administracyjnej kontroli konkurencji i rynku stał się powszechny w państwach członkowskich Unii Europejskiej, w tym także w Polsce.

W okresie tym powstały też pierwsze definicje kartelu. Wiodącą definicję stworzył R. Liefmann, który zdefiniował kartel jako oparte na umowie zjednoczenie przedsiębiorstw tego samego typu, zachowujące niezależność, utworzone do celów monopolistycznego zdominowania rynku<sup>9</sup>. Definicja ta zawierała dwa elementy: monopolistyczny zamiar i korporacyjną strukturę. Sąd kartelowy złagodził restrykcyjny charakter tej definicji, uważając, że nie wymaga ona, żeby z porozumienia wynikał wprost monopolistyczny zamiar, wystarczy aby porozumienie sprzyjało monopolizacji. Ponieważ przyjęta definicja obejmowała przedsiębiorstwa tego samego typu, dlatego też wprowadzona regulacja nie obejmowała porozumień pionowych.

Praktyczne rezultaty wprowadzenia regulacji kartelowej były jednak niewielkie, głównie dlatego, że przepisy jej mogły być stosowane przez ministra gospodarki, a ten rzadko z nich korzystał. Stąd również sąd kartelowy poprzez orzecznictwo nie rozwijał regulacji jako źródła dopuszczalnych zachowań karteli, a ponadto swoimi decyzjami raczej utrzymywał on pozytywny obraz kartelu. Ten utrwalony w okresie międzywojennym, pozytywny pod względem etycznym obraz kartelu był po II wojnie światowej wykorzystywany do zwalczania legislacyjnych wysiłków zakazywania funkcjonowania karteli.

Znalazło to również odbicie w strukturze przemysłu. Po wprowadzeniu prawa kartelowego liczba karteli nie spadła, lecz wzrosła, chociaż obrońcy jego skuteczności usprawiedliwiali to tym, że celem prawa nie było zwalczanie karteli, ale kontrolowanie ich zachowań. Do końca 1925 r. z powodu porozumień kartelowych konkurencja była wyłączona na ok. 2550 rynkach przemysłowych. Nadmierna koncentracja objęła przemysł, handel, sektor prasowy i sektor bankowy. W rezultacie na początku lat 30. XX wieku niewiele było w Niemczech rynków pozostawionych dla konkurencji i indywidualnej przedsiębiorczości. Ułatwiło to w sposób znakomity rządowi faszystowskiemu przejście kontroli nad gospodarką i dalsze ograniczanie konkurencji. Rząd ten, wraz z przejściem władzy, nie omieszkał uchylić dotychczasowych przepisów prawa kartelowego, wprowadzając w to miejsce nową regulację o tworzeniu karteli obowiązkowych. Na podstawie tych przepisów w krótkim okresie po-

<sup>9</sup> R. Liefmann, *Kartele, Konzerne und Trusts*, Stuttgart, 1924, s. 9.

wstały 133 nowe kartele. Ten model gospodarki, w pełni pozostający pod kontrolą państwa i nastawiony na realizację jego celów, przede wszystkim militarnych, całkowicie zmarginalizował indywidualną aktywność gospodarczą i konkurencję<sup>10</sup>.

## 5. Prawo kartelowe w Europie po II wojnie światowej

Chociaż niemiecki eksperyment z prawem kartelowym w okresie międzywojennym zakończył się niepowodzeniem, to jednak pozostał z tego okresu trwały i znaczący dorobek intelektualny na temat analizy zjawiska karteli oraz przekonanie, że w tej kwestii odrębna regulacja jest niezbędna. Co prawda, także w innych krajach europejskich prowadzone były dyskusje na temat prawa kartelowego, lecz tylko w Niemczech udało się takie prawo uchwalić i pojawiło się nawet pierwsze orzecznictwo.

Ten nie zawsze doceniany okres międzywojenny i dorobek intelektualny Niemiec w zakresie rozwoju koncepcji prawa konkurencji miał później istotny wpływ po II wojnie światowej na utworzenie się wspólnego głosu dla idei europejskiego modelu polityki konkurencji. Aczkolwiek, jak twierdzą niektórzy autorzy, gdyby osoby podejmujące decyzje po II wojnie światowej co do wyboru modelu konkurencji miały świadomość, że jest to raczej niemiecki model niż wspólny, ten wpływ mógłby być znacznie mniejszy<sup>11</sup>. Przyjęty model polityki konkurencji we Wspólnotach został oparty na koncepcji nadużywania siły rynkowej i administracyjnej kontroli zachowań przedsiębiorstw. Jest oczywiste, że za wprowadzeniem w krajach europejskich ustawodawstwa antymonopolowego przemawiało także półwieczne doświadczenie jego stosowania w Stanach Zjednoczonych (a także w Kanadzie) oraz wpływ tego państwa na rozwój gospodarczy Europy Zachodniej po 1945 r.

Idea wprowadzenia prawa konkurencji do prawodawstwa państw Europy Zachodniej i prowadzenia polityki konkurencji została wcielona w życie w większości krajów jeszcze w drugiej połowie lat 40. XX wieku. Na przykład Wielka Brytania przyjęła to prawo zaraz po zakończeniu wojny, a Belgia w 1950 r. Nawet w tych krajach, gdzie nastąpiło to później, jak np. we Włoszech, prowadzone były intensywne prace mające na celu uchwalenie tego rodzaju przepisów prawnych. Również w Niemczech stosunkowo szybko, bo już w 1949 r., przygotowano nową restrykcyjną ustawę kartelową. Uchwalenie jej po burzliwych debatach nastąpiło jednak znacznie później, dopiero w 1957 r., i to w dość złagodzonej formie w stosunku do pierwotnej wersji. Połączono w niej zakaz tworzenia karteli z kontrolą koncentracji przedsiębiorstw oraz z dekoncentracją.

Generalnie na wprowadzenie w Europie po 1945 r. ustawodawstwa antymonopolowego miały wpływ dwa czynniki. Pierwszy był wynikiem decyzji co do wyboru rodzaju polityki ekonomicznej. W konkurencji widziano sposób na odbudowę go-

<sup>10</sup> *Competition Laws*, Documents on Politics and Society in the Federal Republic Germany, Bonn 1990, s. 7, 8.

<sup>11</sup> D.J. Gerber, wyd. cyt., s. 164.

spodarki po stratach wojennych, zwalczenie wysokiej inflacji i osiągnięcie szybkiego wzrostu gospodarczego. Uchwalenie więc prawa konkurencji stawało się niezbędne. Drugi był wynikiem znacznego nacisku Stanów Zjednoczonych na kraje europejskie, zwłaszcza na Wielką Brytanię, aby przyjęły one je jak najszybciej. Amerykanie<sup>12</sup> przywiązywali do prawa antymonopolowego dużą wagę, widzieli w nim bowiem skuteczne narzędzie służące do rozbicia nadmiernie skoncentrowanego i skartelizowanego przemysłu, który był podporą faszyzmu w Niemczech i we Włoszech. Nie bez znaczenia było również to, że zwalczenie karteli miało ułatwić amerykańskim firmom dostęp do rynku europejskiego.

Presja Stanów Zjednoczonych miała również związek z podpisaniem przez 21 państw w 1947 r. Karty Hawańskiej i ustaleniem tekstu ogólnego w sprawie Taryf Celnych i Handlu (GATT), który wzywał państwa, by dokonały postępu w zakresie ochrony konkurencji, przynajmniej w takim stopniu, jak wymagał tego handel światowy. Zdziałał także efekt „kuli śnieżnej” – przyjęcie takiego ustawodawstwa przez jedno państwo w ramach prowadzonej polityki ekonomicznej było często naśladowane przez inne państwo. Posiadanie prawa konkurencji jako standardu tej polityki stało się znakiem gospodarki rynkowej w Europie, zwłaszcza wtedy, kiedy w końcu lat 40. zaczęła działać OECD.

Obecnie polityka konkurencji i prawo antymonopolowe stały się powszechnym elementem systemu prawnego państw o gospodarce opartej na indywidualnej przedsiębiorczości i swobodnej konkurencji i są domeną nie tylko krajów wysoko rozwiniętych, ale także krajów rozwijających się. Polityka konkurencji stała się ważną publiczną polityką w ponad 100 państwach, skierowaną na ochronę wolności gospodarczej i promowanie konkurencji oraz przemysłowej demokracji. W wielu zaś krajach takie reformy są przygotowywane, ponieważ państwa wciąż doświadczają, że sama liberalizacja handlu nie jest wystarczającym lekarstwem na nadużywanie siły ekonomicznej przedsiębiorstw i stąd rosnące zainteresowanie polityką i prawem konkurencji. W ramach działalności International Competition Network (ICN) zarówno w sferze polityki kartelowej, nadużywania pozycji dominującej, oceny koncentracji przemysłu czy tworzenia monopolu państwowych prowadzona jest działalność w kierunku promowania konwergencji w podejściu do tych zjawisk<sup>13</sup>. W rozwoju tej polityki można wyróżnić kilka faz. W pierwszej objęła ona zwalczanie ograniczeń horyzontalnych (karteli) i praktyk ograniczania pozycji dominującej. Faza druga to kontrola porozumień wertykalnych oraz koncentracji przedsiębiorstw. Wreszcie faza trzecia, w której znajdujemy się obecnie, to rozwój współpracy mię-

---

<sup>12</sup> Do niedawna uznawano, że pierwszym krajem, który uchwalił prawa antymonopolowe były Stany Zjednoczone (w 1890 r.). Ostatnie badania wykazały, że wcześniej, bo już w 1889 r., zrobiła to Kanada (P.S. Mehta, S.J. Ewenett, *Briefing Paper, Evolution of Competition Policy & Law*, CUTS International 2006, no. 6).

<sup>13</sup> *Report on the Objectives of Unilateral Conduct laws, Assessment of Dominance/Substantial Market Power, and State-Created Monopolies*, ICN, The 6<sup>th</sup> Annual Conference of the ICN, Moskwa, Mai 2007, s. 1.

dzynarodowej między władzami antymonopolowymi państw i organizacji ponadnarodowych, w tym największej – Wspólnoty Europejskiej, w celu zwiększenia skuteczności, zwłaszcza w zakresie zwalczania karteli międzynarodowych, a także promowanie kultury konkurencji w życiu gospodarczym.

## 6. Relacje między krajowym i wspólnotowym prawem kartelowym

Prawo antymonopolowe w Europie nie tylko zostało wprowadzone do ustawodawstw narodowych, ale stało się także istotną częścią Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali<sup>14</sup> w 1951 r., który w art. 65 zawierał głównie przepisy kartelowe, a w art. 66 o kontroli połączeń oraz ogólne o nadużywaniu władzy ekonomicznej. Postanowienia tych artykułów były rzadko wykorzystywane w praktyce, m.in. również ze względu na to, że obszar ich stosowania był ograniczony. Znaczenie prawa konkurencji w integracji europejskiej i w Europie nadał dopiero Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą w 1957 r., przemianowaną od 1 listopada 1993 r. na mocy Traktatu o Unii Europejskiej na Wspólnotę Europejską. Przepisy kartelowe umieszczono w art. 85 traktatu, natomiast o zakazie nadużywania pozycji dominującej w art. 86. Traktat ten, w przeciwieństwie do EWWiS, nie wprowadził regulacji o kontroli przedsiębiorstw. Artykuły 85 i 86 odnosiły się do prywatnych zniekształceń konkurencji, z kolei art. 92 dotyczył zniekształceń rządowych związanych z udzielaniem pomocy publicznej. Po zmianach wprowadzonych przez Traktat z Amsterdamu w 1997 r., który ujednoczył teksty tych traktatów poprzez wprowadzenie ciągłej numeracji obejmującej zarówno stare, jak i nowo umieszczone przepisy, wspólnotowe przepisy kartelowe znajdują się w art. 81 TWE, przepisy o nadużywaniu pozycji dominującej w art. 82. TWE, a postanowienia zakazujące udzielania pomocy publicznej, która mogłaby zakłócać konkurencję są zawarte w art. 87 TWE. Wspólnotowemu prawu konkurencji przypisana została fundamentalna rola budowania gospodarczej integracji europejskiej opartej na stworzeniu jednolitego rynku wewnętrznego, którego podstawową siłą napędową jest wolna (efektywna) konkurencja.

Istnieją więc w Europie dwa autonomiczne systemy prawne prawa konkurencji: prawo państw członkowskich i prawo wspólnotowe. Wzajemne relacje między nimi podlegają co do reguł generalnych tym samym zasadom, jakim podlega pozostała część prawa narodowego i wspólnotowego odnosząca się do tej samej sfery regulacji. Prawo wspólnotowe w stosunku do prawa krajowego nie jest jednak prawem obcym w sensie zagranicznym, ponieważ teza o autonomiczności nie prowadzi do stwierdzenia, że nie istnieją pomiędzy nimi stosunki pokrewieństwa. Cechami charakterystycznymi prawa wspólnotowego są jego jednolitość, tzn. niezawężone obowiązywanie we wszystkich państwach członkowskich, bezpośrednia skuteczność, czyli że jest skuteczne przez samo jego ustanowienie, oraz pierwszeństwo porządku

<sup>14</sup> 21 lipca 2002 r. Traktat o ustanowieniu EWWiS, który został podpisany na 50 lat, wygasł.

prawnego Wspólnot, co oznacza, że norma krajowa sprzeczna z prawem Wspólnot jest „bezwzględnie niestosowana”. Poza tym oba porządki prawne są w różnorodny sposób ze sobą powiązane, wzajemnie się krzyżują (prawo krajowe ma być interpretowane zgodnie z prawem Wspólnot) i obustronnie wypierają (niestosowanie prawa krajowego sprzecznego z prawem wspólnotowym). Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego oznacza jednak nie hierarchiczno-normatywne pierwszeństwo obowiązywania, lecz zwykle pierwszeństwo stosowania<sup>15</sup>.

## 7. Współpraca międzynarodowa państw w walce z kartelami

Niezależnie od współpracy organów antymonopolowych państw będących członkami Wspólnoty Europejskiej w ramach Europejskiej Sieci Organów Ochrony Konkurencji (European Competition Network – ECN), podjęte zostały również regionalne inicjatywy koordynacji działań przeciwko przedsiębiorstwom uczestniczącym w znowach kartelowych. Szczególną aktywność przejawiała tutaj Szwecja, która podpisała umowy o wymianie informacji na temat zachowań antykonkurencyjnych przedsiębiorstw z Danią, Norwegią i Islandią. Niemcy podpisały takie umowy o współpracy z Holandią, a ze Stanami Zjednoczonymi w sprawach o charakterze karnym. Umowę taką zawarły też Stany Zjednoczone z Kanadą. Innymi słowy, w związku z procesami globalizacji, która stworzyła szerokie światowe rynki dla wielu produktów i usług, współpraca między narodowymi organami antymonopolowymi w walce z kartelami stale się rozwija. Aktywność bowiem wielu karteli ma charakter ponadnarodowy, co ogranicza rozwój konkurencji w wymiarze globalnym.

Pomocne forum dla współpracy międzypaństwowej w sprawach konkurencji stworzyło ustanowienie w 2001 r. z inicjatywy amerykańskiej i z poparciem Unii Europejskiej Międzynarodowej Sieci Konkurencji (International Competition Network – ICN)<sup>16</sup>. W ramach tej struktury powołana została grupa do spraw kartelu (*cartel working group*), której zadaniem jest wypracowanie stanowisk w takich kwestiach, jak sprawność narzędzi i metod wykrywania karteli, międzynarodowej koordynacji polityki *leniency*, a także zacieśnienia współpracy w zakresie wymiany i przekazywania informacji pomiędzy władzami antymonopolowymi państw i organizacji ponadnarodowych (UE) w postępowaniach prowadzonych przeciwko kartelom

<sup>15</sup> M.A. Dausés, *Prawo gospodarcze Unii Europejskiej*, Warszawa 1999, s. 101-123.

<sup>16</sup> Koncepcja ICN pojawiła się w Stanach Zjednoczonych jako rekomendacja International Competition Policy Advisory Committee, grupy utworzonej w 1997 r. z inicjatywy Ministra Sprawiedliwości. Według ICPAC procesy konkurencji wymagają globalnego spojrzenia w kontekście postępującej ekonomicznej globalizacji na takie problemy, jak ponadnarodowe fuzje, związki między handlem a konkurencją, co łączy się z działalnością karteli międzynarodowych, oraz podjęcie przyszłej współpracy pomiędzy antymonopolowymi instytucjami. Ostatecznie ICN powstała 25 października 2001 r. podczas corocznej konferencji organizowanej w Nowym Jorku przez Fordham Corporate Law Institute. Jej celem jest, w związku z postępującą konwergencją i współpracą instytucjonalną, promowanie najbardziej efektywnego stosowania prawa antymonopolowego na całym świecie oraz dzielenie się w tym zakresie najlepszymi praktykami.

międzynarodowym. Na 6. konferencji w Moskwie w 2007 r. P. Lowe, dyrektor generalny Dyrekcji do spraw Konkurencji w Unii Europejskiej, stwierdził, że walka z kartelami międzynarodowymi jest priorytetem polityki konkurencji Unii Europejskiej. Jego zdaniem kartele funkcjonowały przez dziesiątki lat w sposób prawie legalny, ponieważ ich członkowie uważali, że są one nietykalne, że nikt nie odważy się „pocałować niedźwiedzia”. Zaprezentowane wyniki badań *cartels working group* wyraźnie też sugerują, że skuteczność ta w coraz większym stopniu będzie zależeć od międzynarodowej współpracy władz antymonopolowych różnych państw. Współpraca ta może być oparta na formalnej umowie lub nieformalnym współdziałaniu. Najtrudniejszym elementem tej współpracy jest przekazywanie sobie poufnych informacji, zwłaszcza uzyskanych od przedsiębiorstw ubiegających się o zwolnienie lub redukcję kary w ramach programu *leniency* i ochrona tych informacji przed ich wykorzystaniem przez strony trzecie w postępowaniu prywatnoprawnym. Przykładem takiej owocnej formalnej bilateralnej kooperacji jest umowa zawarta między Stanami Zjednoczonymi i Kanadą o wzajemnej pomocy w zakresie postępowań kartelowych. Stany Zjednoczone zawarły też taką umowę z Niemcami i Portugalią w sprawach karnych. Jednakże najszersza regionalna współpraca międzypaństwowa państw w sprawach karteli występuje w Unii Europejskiej, zintegrowana na mocy Rozporządzenia Rady (WE) Nr 1/2003 WE<sup>17</sup>.

W praktycznym wymiarze systemy prawne państw członkowskich i wspólnotowy system prawny odnośnie do konkurencji wzajemnie się przenikają, gdyż polityka państwa członkowskiego, poza ochroną konkurencji na rynku krajowym, chroni również konkurencję na rynku wspólnotowym, ponieważ każdy z tych rynków stanowi istotną część rynku wspólnotowego i odwrotnie, postępowanie wspólnotowe dotyczy bezpośrednio również rynków i przedsiębiorstw państw członkowskich. Kryteria dla spraw antymonopolowych o zasięgu wspólnotowym i krajowym zostały też precyzyjnie wypracowane przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości (ETS). Nadto role w tym obszarze zostały dokładnie określone w ww. rozporządzeniu nr 1/2003. Rozporządzenie to reguluje związki między postanowieniami art. 81 i 82 traktatu a krajowym prawem konkurencji, precyzuje uprawnienia Komisji i uprawnienia organów państw członkowskich, współpracę między narodowymi organami antymonopolowymi i Komisją, a także inne kwestie, jak jednolite stosowanie wspólnotowego prawa konkurencji czy przeprowadzanie kontroli na potrzeby kontroli innego państwa członkowskiego. Dla usprawnienia tej współpracy utworzona została europejska sieć organów ochrony konkurencji składająca się z Komisji i władz antymonopolowych wszystkich państw członkowskich. Komisja Europejska odgrywa tutaj wiodącą rolę. Jako organ wykonawczy Unii Europejskiej jest obciążona odpowiedzialnością za wymuszanie na przedsiębiorstwach przestrzegania wspólnotowego prawa konkurencji. W tym zakresie posiada szerokie uprawnienia i kompetencje.

<sup>17</sup> Rozporządzenie Rady WE nr 1/2003 z 16 grudnia 2002 r. na temat wprowadzenia zasad odnośnie do konkurencji ustanowionych w artykułach 81 i 82 Traktatu OJ L1/1, 200 zastąpiło Rozporządzenie 17/62, Pierwsze Rozporządzenie wprowadzające artykuły 85 i 86 Traktatu, OJ sp Ed, 1959-62, s 87.

Integruje ona rolę organu dochodzeniowego, oskarżyciela i jednocześnie sędziego w sprawach kartelowych, jak i pozostałych z obszaru konkurencji. Od jej decyzji strony mogą się odwołać do Sądu Pierwszej Instancji, podważając ustalenia prawne i faktyczne, a następnie do Trybunału Sprawiedliwości, opierając się na zakwestionowaniu tylko rozstrzygnięć prawnych.

W Polsce prawo konkurencji, w tym i regulacje kartelowe, a tym samym i polityka konkurencji, zostało wprowadzone po raz pierwszy wraz z przyjęciem w 1990 r. ustawy antymonopolowej<sup>18</sup> oraz utworzeniem Urzędu Antymonopolowego i Sądu Antymonopolowego. Od samego też początku polskie prawo antymonopolowe objęło swym zakresem wszystkie sfery polityki konkurencji i było wzorowane na rozwiązaniach wspólnotowych zarówno co do zakresu przedmiotowego regulacji, jak i procedury<sup>19</sup>. Od 1 maja 2004 r., kiedy Polska stała się pełnoprawnym członkiem Unii Europejskiej, polskie przepisy antymonopolowe obowiązują równolegle do przepisów wspólnotowego prawa konkurencji. Zasady rozstrzygania kolizji między krajowymi a wspólnotowymi regułami konkurencji składającymi się na prawo konkurencji reguluje art. 3 rozporządzenia Rady nr 1/2003 w sprawie stosowania art. 81 i 82 TWE. Jeżeli praktyka ograniczająca konkurencję nie wpływa na handel wewnątrzspółnotowy, polski Urząd Ochrony Konkurencji oraz sądy polskie stosują jedynie krajowe prawo konkurencji. W takich przypadkach, jak stwierdził polski Sąd Najwyższy, wyroki ETS oraz decyzje Komisji dotyczące art. 81 i 82 TWE stanowią – w sprawach z odwołania od decyzji polskiego organu antymonopolowego, które nie mają wpływu na handel między państwami członkowskimi – jedynie źródło inspiracji intelektualnej i rozumienia pewnych pojęć, które mogą znaleźć zastosowanie przy wykładni przepisów prawa polskiego, choćby z tego względu, że gospodarka rynkowa i wolna konkurencja, a wraz z nią prawo ochrony konkurencji, funkcjonują w Polsce dopiero od 1990 r.<sup>20</sup> Oznacza to, co podkreślił SN, że sądy mogą się odwoływać do rozstrzygnięć Komisji i sądów wspólnotowych, jednakże zapatrywania prawne wyrażone w przedmiotowych orzeczeniach nie są dla polskich sądów wiążące. Nie zmienia tej opinii konsekwentnie podzielany przez SN pogląd, że: „Przepisy prawa polskiego powinny być interpretowane z uwzględnieniem prawodawstwa wspólnotowego, z uwagi na wynikający z art. 68 i art. 60 Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z drugiej strony, sporządzonego w Brukseli 16 grudnia 1991 r.”<sup>21</sup> Sąd ten uzupełnia jednocześnie

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym, DzU nr 14, poz. 88 z późn. zm.

<sup>19</sup> Polskie ustawodawstwo konkurencji przeszło w tym czasie zasadnicze nowelizacje w roku 1995, 1998, 2000, 2004 i 2007, dostosowując się do tendencji rozwojowych oraz wymogów wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej.

<sup>20</sup> Wyrok SN z 9 sierpnia 2006 r., sygn. Akt II SK 8/06.

<sup>21</sup> Wyrok SN z dnia 6 grudnia 2007 r., sygn. Akt III SK 16/07.



swoje stanowisko, stwierdzając iż: „Obowiązek ten aktualizuje się jednak, gdy przepisy prawa krajowego sformułowane są w taki sposób, że odsyłają do prawa wspólnotowego w zakresie praw lub obowiązków podmiotów przynależnych tego państwa członkowskiego. W takich wypadkach ETS przyjmuje, że jest to oczywiste w interesie Wspólnoty, by w celu uniknięcia rozbieżności w interpretacji w przyszłości przepisy lub instytucje zaczerpnięte z prawa wspólnotowego były interpretowane jednolicie, bez względu na okoliczności, w których znajdują zastosowanie”<sup>22</sup>.

## 8. Zakończenie

Wprowadzanie ustawodawstwa kartelowego, a szerzej prawa antymonopolowego, w Europie trwało ponad 50 lat<sup>23</sup>. Na ostateczne jego ustanowienie wpływ miały trzy zasadnicze czynniki. Po pierwsze, coraz bardziej widoczna była szkodliwość, z punktu widzenia interesu publicznego, działalności karteli, przede wszystkim na skutek monopolizacji rynku i ograniczenia konkurencji, i tym samym godzenie w dobro konsumentów, po drugie zaś rola, jaką kartele odegrały w procesie militaryzacji gospodarki Niemiec i Austrii. Trzecim czynnikiem była presja Stanów Zjednoczonych na państwa Europy Zachodniej do podążenia ich śladem i ustanowienia prawa antymonopolowego. Te same przesłanki legły również u podstaw wprowadzenia przepisów antymonopolowych przy tworzeniu Wspólnot Europejskich. Współcześnie walka z kartelami jest celem pierwszoplanowym zarówno dla Komisji Europejskiej, jak i organów antymonopolowych państw członkowskich. W celu podniesienia skuteczności walki z nimi, tak w prawie wspólnotowym, jak i w państwach członkowskich, wprowadzono tzw. *leniency program*, czyli system łagodnego karania lub nawet odstąpienia od nałożenia kary na tych członków karteli, którzy podjęli współpracę z organem antymonopolowym i ujawnili istnienie kartelu oraz dostarczyli odpowiednich dowodów o jego działalności. W Europie rozwija się również idea, oparta na doświadczeniach Stanów Zjednoczonych, dotycząca wprowadzenia do prawa krajowego odpowiedzialności karnej dla osób odpowiedzialnych za powstanie i działalność karteli. Takie prawo uchwalono już w Irlandii. Trwają dyskusje nad wprowadzeniem przepisów umożliwiających dotkniętym działalnością karteli przedsiębiorstwom dochodzenie odszkodowania na drodze postępowania prywatnoprawnego. Rozwija się też międzynarodowa współpraca krajowych organów antymonopolowych w walce z kartelami międzynarodowymi. Wymienione inicjatywy mają na celu pozostawienie coraz mniej przestrzeni, tak w wymiarze krajowym, jak i międzynarodowym, dla działalności kartelowej przedsiębiorstw. Pod tym względem Polska uczestniczy we wszystkich tych inicjatywach.

<sup>22</sup> Tamże.

<sup>23</sup> Opóźnienie w stosunku do Stanów Zjednoczonych wyniosło prawie 60 lat.

## Literatura

- Competition Laws*, Documents on Politics and Society in the Federal Republic Germany, Bonn 1990.
- Dausies M.A., *Prawo gospodarcze Unii Europejskiej*, Warszawa 1999.
- Gerber D.J., *Law and Competition in Twentieth Century Europe*, New York 1998.
- Landes D.S., *The Unbound Prometheus: Technological Change and Industrial Development in Western Europe from 1750 to Present*, Cambridge 1972.
- Liefmann R., *Kartele, Konzerne und Trusts*, Stuttgart 1924.
- Mehta P.S., Ewenett S.J., *Briefing Paper, Evolution of Competition Policy & Law*, CUTS International 2006, no. 6.
- Report on the Objectives of Unilateral Conduct laws, Assessment of Dominance/Substantial Market Power, and State-Created Monopolies*, ICN, The 6<sup>th</sup> Annual Conference of the ICN, Moskwa, Mai 2007.
- Schmoller G., *Das Verhältnis der Kartelle zum Staate*, 116 Shriften des Vereins für Socialpolitik, 1906.
- Schumpeter J., *Capitalism, Socialism, Democracy*, New York 1950.
- Ustawa z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym, DzU nr 14, poz. 88 z późn. zm.

## THE CARTEL POLICY DEVELOPMENT IN EUROPEAN UNION

**Summary:** The article concerns the history of cartel development in the European industry and the evolution of their assessment in different economics and law approaches. Deliberations indicates a negative influence of cartels on the competition and consumer welfare. Authors also analyse reasons for passing cartel regulations in Community and state members law and the scope of international cooperation concerning cartels.