

Bronisław Sitek

«ne quit coematur supprimatur» : regulacje prawne ograniczające działania monopolistyczne w świetle cap. LXXV «lex Irnitana» a a współczesne rozwiązania prawnoadministracyjne

Studia Prawnoustrojowe nr 9, 345-352

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

Komunikaty i omówienia

Bronisław Sitek

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski

Ne quit coematur supprimatur. Regulacje prawne ograniczające działania monopolistyczne w świetle cap. LXXV lex Irnitana a współczesne rozwiązania prawoadministracyjne

Wprowadzenie

Współczesne myślenie o organizacji społeczeństwa i skomplikowanych relacjach zachodzących pomiędzy jednostkami oraz o strukturze państwa jest budowane w oparciu o filozofię liberalną, stworzoną przez myślicieli XVIII i XIX w. Wśród wielu nurtów filozofii liberalnej największe znaczenie mają: liberalizm polityczny i gospodarczy. Podstawowym założeniem tych dwóch przenikających się wzajemnie nurtów filozofii liberalnej jest prymat jednostki nad państwem i jego strukturami. W konsekwencji jednostka sama wie najlepiej, jakie cele pragnie osiągnąć oraz za pomocą jakich środków¹. W skrajnym wydaniu liberalizmu politycznego, czyli w libertarianizmie, funkcja państwa ograniczana jest do roli „stróża nocnego”, którego zadaniem jest utrzymanie porządku publicznego, włączanie i wyłączenie światła oraz świadczenie tych usług, jakich jednostka nie jest w stanie sama sobie zapewnić.

Liberalizm polityczny jest dość silnie związany z liberalizmem gospodarczym, a nawet należy stwierdzić, że to właśnie liberalizm polityczny służy rozwojowi gospodarki wolnorynkowej. Wiara w mechanizmy wolnorynkowe silnie towarzyszy człowiekowi od XIX w. A. Smith, twórca tej teorii, dokonał krytyki sterowania działalnością gospodarczą i wykorzystywania zysków przez anarchistyczne państwo. Według tego myśliciela podstawowymi instru-

¹ Zob. S. Blackburn, *Oksfordzki słownik filozoficzny*, Warszawa 1997, s. 213.

mentami gospodarki wolnorynkowej jest wolna konkurencja oraz mechanizm podaży i popytu².

To krótkie wprowadzenie we współczesną myśl ekonomiczną i polityczną pozwala na pełniejsze zrozumienie mechanizmu regulacji rynku poprzez normy prawne w starożytnym Rzymie. Przedmiotem niniejszego opracowania nie jest przedstawienie całokształtu rzymskich regulacji prawnych w tym zakresie, lecz jedynie spojrzenie na ten problem z perspektywy jednej z ustaw municypalnych. *Lex Irnitana* to ustawa dana niewielkiej społeczności miejskiej położonej w prowincji Betyka (dzisiejsza Andaluzja w Hiszpanii)³. W cap. LXXV znalazły się przepisy ograniczające monopolizację handlu. Zadaniem badawczym jest zatem analiza regulacji prawnych dotyczących handlu poprzez pryzmat problemów lokalnych mających miejsce daleko od Rzymu.

Na temat nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku w antycznym Rzymie i potrzebie jego regulacji wypowiedzieli się już np. A. Visconti⁴, P. Resina Sola⁵ czy E. Höbenreich⁶. W literaturze polskiej temat ten był podejmowany przez M. Kuryłowicza⁷ i B. Siteka⁸.

² Zob. B. Sutor, *Etyka polityczna. Ujęcie całościowe na gruncie chrześcijańskiej nauki społecznej*, Warszawa 1994, s. 257 i n.

³ Więcej o *lex Irnitana* zob. B. Sitek, *Lex Coloniae Gentivae Iuliae seu Ursonensis i lex Irnitana. Ustawy municypalne antycznego Rzymu. Tekst, tłumaczenie i komentarz*, Poznań 2008, s. 89 i n.

⁴ "Dardanariatus" e "monopolium" come reati contro l'economia pubblica, "Annali Macerata" 1932, nr 8, s. 31 i n.

⁵ *Prácticas monopolísticas e intervencionismo público en materia de mercados*, [w:] *El Derecho Comercial, de Roma al Derecho Moderno*, vol. 2, IX Congreso Internacional XII Iberoamericano de Derecho Romano, Las Palmas de Gran Canarias 2007, s. 771 i n.

⁶ "Negotiantes-humiliores in un testo de Ulpiano", *Il linguaggio dei giuristi*, [w:] *Atti di Convegno Internazionale di Studi*, Lecce 1999, s. 23 i n.

⁷ *Przestępstwa spekulacji „contra annonam” w prawie rzymskim*, „Folia” 1993, nr 34, s. 5 i n.

⁸ *Pojęcie sprawiedliwości w konstytucjach cesarskich z okresu Dioklecjana i Konstantyna*, Kraków 1996, s. 100–102. W tym fragmencie została omówiona najsłynniejsza regulacja prawna dotycząca nieprawidłowości w funkcjonowaniu handlu, tzw. edykt Dioklecjana *Edictum de pretiis rerum venalium*. O innych regulacjach dotyczących handlu zob. B. Sitek, *O koncepcji iustum pretium w historycznym zarysie*, „Zeszyty Naukowe US” 2001, nr 12, s. 17–30.

Tekst⁹ i przekład

<LXXV>

1. *R(ubrica). Ne quit coematur supprimatur*
2. *Ne quis in eo municipio quid coemito suppr*i*mito neve coito con -*
3. *venito societatemve facito quo quit carius veneat quove*
4. *quit ne veneat setiusve veneat. Qui adversus ea fecerit, is*
5. *in res singulas municip*ibus* municipi Flavi Irnitani*
6. *HS (sestertium) X (milia) d(are) d(amnas) esto, eiusque pecuniae deque ea pecunia munici -*
7. *pi eius municipi qui volet, cuique per h(anc) l(egem) licebit, actio petiti - o persecutio esto.*

<LXXV>

1. R(ubrica). Aby nie skupowano nielegalnie (towarów) lub nie utrudniano handlu (towarami).
2. Niech nikt w tym municipium nie skupuje nielegalnie towarów ani nie utrudnia handlu towarami ani nie łączy się w tym celu z innymi,
3. ani niech nie zawiera porozumień lub spółki w celu sprzedaży czegoś za cenę wyższą
4. lub celem przeszkodzenia w handlu rzeczami lub niedopuszczenia do złożenia oferty niższej. Ten, kto będzie czynił coś przeciwnego,
5. niech w każdym przypadku na rzecz municipium *Flavia Irnitana*
6. zostanie skazany na zapłatę grzywny w wysokości 10 tys. sestercji. Z roszczeniem o tę kwotę
7. może wystąpić każdy obywatel tego municipium, któremu zezwala na to niniejsza ustawa.

Komentarz

Regulacja prawna cap. LXXV jest przykładem ingerencji państwa w zakresie walki z nieprawidłowościami występującymi w obrocie handlowym. Specyfiką tejże regulacji jest to, że została ona dana przez organy centralne (przez cesarza) władzom konkretnego municipium (gminie). Treść oraz rozstrzygnięcia były wzorowane na tych, które wcześniej stosowano w samym Rzymie. Do najsłynniejszych regulacji prawnych dotyczących funkcjonowania rynku w okresie początku pryncypatu należy zaliczyć *SC Hosidianum*¹⁰ i *lex Iulia de annona*¹¹. Dla rozważanego fragmentu znacznie ma ta ostatnia – dotycząca funkcjonowania rynku produktami spożywczymi.

⁹ Tekst łaciński podaje za F. Lamberti, „*Tabulae Irnitanae*”. *Municipalità e „ius romanorum”*, Napoli 1993. Tekst rubryki został dodany przez wydawcę tekstu wykorzystanej tu lekcji F. Lambertięgo (tłum. autora).

¹⁰ *SC Hosidianum* – to ustawa senatu uchwalona w 44 r. po Chr., ograniczająca skupowania budynków w celu ich rozbiórki. Pozyskiwany stąd materiał budowlany był bardzo cenny. Analogiczne postanowienia znalazły się w *SC Volusianum*, ustawie senatu z 56 r. po Chr. Więcej zob. W. Litewski, s.v. *SC Hosidianum*, [w:] *Słownik encyklopedyczny prawa rzymskiego*, Kraków 1998, s. 237.

¹¹ *Lex Iulia de annona* z 18 r. przed Chr. została wydana przez Augusta i wprowadzała regulacje prawne przeciwko spekulacjom na rynku produktów żywnościowych. Więcej zob. W. Litewski, s.v. *Lex Iulia de annona*, [w:] *Słownik...*, s. 155.

W przytoczonym tekście *cap. LXXV lex Irnitana* zostało zakazane podejmowanie trzech rodzajów działań: *coito*, *convenito*, *societatem*. Pierwszy termin *coitio*, *-onis* oznacza ‘spisek’ lub ‘tajny związek’, drugi termin *conventio* oznacza ‘porozumienie’, zaś trzeci *societas* – ‘spółkę’. Wszystkie te formy działania mające na celu: skupowanie towarów, zapewne celem dominacji jednego podmiotu na rynku (*coemere*) i dyktowanie przez niego warunków umowy sprzedaży, wprowadzanie jakichkolwiek utrudnień w handlu towarami, w szczególności zawieranie porozumień lub spółek celem sprzedaży towarów po wyższej cenie lub niedopuszczenie do złożenia oferty z niższą ceną (*supprimere*) były zakazane¹².

Wprowadzenie do tekstu ustawy municypalnej regulacji antymonopolowej było konsekwencją zadań *municipium* w zakresie zaopatrywania lokalnej społeczności w żywność (*cura annonae*)¹³. W szczególności obowiązek ten spoczywał na edylach, którzy sprawowali nadzór nad rynkiem żywności¹⁴. Taki zakres kompetencji edyla w municypiach został utrzymany również w okresie pryncypatu, pomimo że August wprowadził nowy system aprowizacji miasta Rzymu poprzez ustanowienie nowego urzędnika odpowiedzialnego za tego rodzaju działania – *praefectus annonae*¹⁵.

Dostarczaniem żywności do miasta zajmowały się prywatne spółki czy pojedynczy przedsiębiorcy. Głównym przedmiotem tejże aprowizacji było zboże dostarczane statkami z Północnej Afryki do Rzymu *via* port w Ostii, gdzie znajdowały się ogromne magazyny zboża. W celu podniesienia cen żywności handlowcy zawierali porozumienia prowadzące do monopolizacji rynku, a co za tym idzie do maksymalizacji zysków. Obszarem nadużyć był również system nieodpłatnego rozdawnictwa zboża¹⁶.

Wszelkie przestępstwa przeciwko *cura annonae* kwalifikowano jako *crimen annonae*. Do najważniejszych typów przestępstw zaliczano tworzenie korporacji celem monopolizacji rynku i zawyżanie ceny zboża i oliwy¹⁷. Szerze uregulowanie tej kwestii znalazło się w wspomnianej już *lex Iulia de annona* z 18 r. przed Chr. Według Ulpiana: *Lege Iulia de annona poena statuitur adversus eum, qui contra annonam fecerit societatemve coierit, quo annona carior fiat*¹⁸. Na podstawie *lex Iulia de annona* wprowadzono kary

¹² Zob. A. D’Ors, *La ley Flavia Municipal*, s. 160 i n.

¹³ O zadaniach *municipium* zob. B. Sitek, *Zadania municipium w świetle lex Irnitana. Przyczynek do studiów nad prawem municypalnym w Starożytnym Rzymie*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” (2006), nr 6(1), s. 159–171.

¹⁴ *Cic. de leg.* 3,6.

¹⁵ Zob. P. Herz, *Der „praefectus annonae” und die Wirtschaft der westlichen Provinz*, „Ktema” 1988, nr 13, s. 569–588.

¹⁶ Zob. B. Sitek, *Tabula Heracleensis (lex Iulia municipalis). Tekst, tłumaczenie, komentarz*, Olsztyn 2006, s. 28–29.

¹⁷ Zob. E. Höbenreich, *Annona. Juristische Aspekte der stadtrömischen Lebensmittelversorgung in Prinzipat*, Graz 1997, s. 15 i n.; M. Kuryłowicz, *Przestępstwa spekulacji*, s. 5 i n.

¹⁸ *Ulp. l. 9 de offprocon.* (D. 48.12.2).

przeciwko tym, którzy tworzyliby stowarzyszenia czy porozumienia w celu wywołania wzrostu cen zboża na rynku. Regulacje prawne w tym zakresie były przejawem interwencjonizmu państwowego, a w okresie późniejszym, w 301 r., Dioklecjan wydał słynny edykt w sprawie jednolitych cen na żywność: *de pretiis rerum venalium*¹⁹. Efekty tych działań legislacyjnych nie przyniosły jednak zamierzonych efektów.

W końcowej części cap. LXXV znajduje się sankcja karna za zachowanie przeciwne zawartym postanowieniom. Została przewidziana kara grzywny w wysokości 10 tys. sestercji. Interwencja państwa w system cenowy produktów żywnościowych była dość typowa dla wczesnego pryncypatu i ekonomii w dużej mierze opartej na rolnictwie i handlu. Zresztą wyrównywanie cen było spowodowane przepływem przez Rzym towarów z różnych stron cesarstwa. Ustawodawstwo w tym zakresie zmierzało właśnie do utrzymania tego samego poziomu cen tak w Rzymie, jak i na prowincji, w tym i w municypiach²⁰.

Warto zaznaczyć, że jeszcze w cap. LXXV *lex Ursonensis* znajduje się ograniczenie ilościowe produkcji dachówek. Celem tego zakazu było niedopuszczenie do powstania dominującej pozycji jednego podmiotu na rynku producentów dachówek w mieście Irni. Przekroczenie dziennego limitu produkcji dachówek (do 300 sztuk dziennie) w tym przypadku groziło utratą zakładu produkującego, który stawał się własnością gminy. Tak drastyczna sankcja była zapewne podyktowana faktem licznych nadużyć w tym zakresie oraz ciężkością danego czynu²¹.

Regulacje rzymskie na tle współczesnych rozwiązań antymonopolowych

Praktyki monopolistyczne, które wykorzystują słabsze strony rynku, są również i dzisiaj uznawane za nielegalne²². Monopol prowadzi bowiem do ograniczenia lub wykluczenia konkurencji, czyli do poważnego zachwiania wolnego handlu. Za praktyki monopolistyczne uznaje się porozumienia polegające w szczególności na:

– ustalaniu, bezpośrednio lub pośrednio, cen oraz zasad ich kształtowania między konkurentami w stosunkach z osobami trzecimi,

¹⁹ Zob. B. Sitek, *Pojęcie sprawiedliwości w konstytucjach cesarskich z okresu Dioklecjana i Konstantyna*, Kraków 1996, s. 100 i n.; *Pojęcie ceny sprawiedliwej nie było obce Rzymianom*, zob. idem, *O koncepcji iustum pretium...*, s. 17–31.

²⁰ Zob. P. Temin, *A Market Economy in the Early Roman Empire*, "Journal of Roman Studies" 2001, nr 91, s. 169–181; M. Rostovtzeff, *The Social and Economic History of the Roman Empire*, New York 1957; K. Polanyi, *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Tennessee 1944, s. 23 i n.

²¹ Zob. B. Sitek, *Lex Coloniae...*, s. 41–42.

²² Zob. B. Klimczak, *Mikroekonomia*, Wrocław 2006, s. 298.

- podziale rynku według kryteriów terytorialnych, asortymentowych lub podmiotowych,
- ustaleniu lub ograniczeniu wielkości produkcji, sprzedaży lub skupu towarów,
- ograniczeniu dostępu do rynku lub eliminowaniu z rynku podmiotów gospodarczych nie objętych porozumieniem,
- ustaleniu przez konkurentów lub ich związki warunków umów zawieranych z osobami trzecimi.

Najbardziej rozwinięte prawo w zakresie zwalczania praktyk monopolistycznych posiada Unia Europejska, która zakazuje zawierania wszelkich porozumień, których celem byłoby ograniczenie konkurencji (art. 81 TWE). Ogromne znaczenie w tym zakresie mają również regulacje dotyczące zakazu nadużywania pozycji dominującej (art. 82 TWE) oraz zakazu nadmiernej regulacji kapitału poprzez łączenie kilku przedsiębiorstw w jedno, aby zdominować rynek. Podstawowe normy regulujące prawo antymonopolowe to art. 81–85 TWE oraz liczne rozporządzenia Rady i Komisji Europejskiej²³.

Polskie regulacje prawne antymonopolowe zostały zawarte w ustawie z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów (Dz.U. 1990, nr 14, poz. 88) oraz w ustawie z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2007 r., nr 50, poz. 331). Nadzór nad zasadami rynkowymi sprawuje Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który został wyposażony w instrumenty prawoadministracyjne. Między innymi Urząd może wydać decyzję zakazującą wykonywania praktyk monopolistycznych przez określone podmioty gospodarcze. Decyzja ta nie jest ostateczna, adresat ma prawo się od niej odwołać do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów może nałożyć jednocześnie karę pieniężną sięgającą nawet 15% dochodu ukaranego podmiotu. Karze grzywny może podlegać również osoba kierująca danym podmiotem gospodarczym, jeżeli zwleka z wykonaniem decyzji. W tym przypadku grozi jej nawet kara w wysokości dziesięciokrotnego wynagrodzenia.

To dość pobieżne przedstawienie współczesnych regulacji prawnych dotyczących zwalczania praktyk monopolistycznych na rynku pokazuje, że ograniczona ingerencja państwa w mechanizm wolnego rynku wcale nie burzy jego prawidłowego funkcjonowania, lecz porządkuje go i wzmacnia. Instrumenty kontroli mają charakter administracyjny i są połączone z systemem grzywien dla podmiotów stosujących niedopuszczalne praktyki. Stąd kontrolę nad funkcjonowaniem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów sprawuje sąd administracyjny. Ograniczona kontrola administracyjna współcze-

²³ Zob. R. Skubisz, E. Skrzydło-Tafelska (red.), *Prawo europejskie. Zarys wykładu*, Lublin 2003, s. 331 i n.

śnie nie budzi wątpliwości, bowiem nie burzy ona mechanizmów funkcjonowania wolnego rynku.

Zestawienie obecnych rozwiązań prawnych dotyczących zwalczania praktyk monopolistycznych w dużej mierze przypomina rozwiązania stosowane w antycznym Rzymie. Podobieństwo to istnieje nawet w świetle powszechnych twierdzeń spotykanych w literaturze przedmiotu, że ekonomia rzymska była oparta na systemie pracy niewolniczej. Nie można zapominać, że pomimo to już w antycznym Rzymie stosowano wiele instrumentów typowych dla gospodarki wolnorynkowej, jak chociażby równość podmiotów gospodarczych, konkurencję, swobodny przepływ towarów i osób w obrębie granic imperium, stosowanie przetargów na realizację zadań publicznych.

Podobnie jak to jest obecnie, w Rzymie istniał zakaz zawierania wszelkich porozumień w celu wpływania na poziom ceny produktów poprzez ograniczenie podaży czy wzrost popytu. Takie właśnie rozwiązania stosowano w samym Rzymie jak również na prowincji, czego dowodem jest *cap. LXXV* w *lex Irnitana*. Podmioty naruszające ów zakaz mogły być karane grzywną. Istotna różnica pomiędzy rzymskimi a współczesnymi rozwiązaniami ogranicza się do istnienia Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Jego rolę w antycznym Rzymie sprawował edyl – urzędnik mający w zakresie swych kompetencji m.in. nadzór nad handlem.

Podsumowanie

Praktyki monopolistyczne są nieodłącznie związane z handlem i zasadami, jakimi rządzi się rynek. Podejmowanie przez państwo prób ich zwalczania nie jest ani zjawiskiem nowym, ani też nie gwałci zasad wolnego rynku. Analiza źródeł prawa rzymskiego, a w szczególności *cap. LXXV lex Irnitana* oraz współczesnych rozwiązań prawnych w Polsce i Unii Europejskiej pozwala wskazać pewne prawidłowości występujące obecnie i dawniej. Nie można jednak postawić tezy o rzymskich korzeniach współczesnych rozwiązań. Warto natomiast zwrócić uwagę na podobieństwa w zakresie stosowania instrumentów administracyjnych przeciwko podmiotom gospodarczym zawierającym zakazane porozumienia w celu monopolizacji rynku. Podmioty podejmujące zakazane działania, podobnie jak dzisiaj, były karane grzywną pieniężną. W antycznym Rzymie grzywnę płacił sam podmiot stosujący niedopuszczalne praktyki. Współcześnie formy wymierzania tej kary są bardziej rozbudowane, bowiem grzywnę może zapłacić nie tylko sam podmiot gospodarczy, ale również osoba prowadząca, która nie jest właścicielem tego podmiotu.

Summary

In this article author focuses on the particular passage from roman municipal statute *Lex Irnitana* (law issued for small town in Roman Spain). Passage is an interesting example of laws against the monopolies and profiteers, that were issued by Roman government since the Republican period.

Passage LXXV is devoted to problem of grain speculation. Both Rome and other ancient cities were often affected by famine and in consequence, by malicious acts of profiteering. Then merchants and bakers often created a monopoly or hid wares (grain or bread) to fix the prices on very high level. Roman authorities issued series of laws (both *leges* and *senatusconsulta*) to eliminate dishonest traders, and established some offices (like *prefectus annonae*) to control the grain market. According to *Lex Irnitana* (which as almost every municipal *lex* reflected some legal solution of Rome) such activities in the provinces were prohibited under heavy fine.