

Piotr Nazaruk\*

## Koncepcja reformy legislacji rządowej w zakresie kodyfikacji prawa gospodarczego prywatnego i publicznego w Polsce

### Wstęp

W artykule zaprezentowano zarys koncepcji reformy działalności Rady Ministrów w zakresie legislacji prawa gospodarczego. Analiza uwzględnia, dokonaną 17.12.2015 r. przez ministra sprawiedliwości, likwidację Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego przy Ministrze Sprawiedliwości<sup>1</sup>. Okoliczność ta ma kluczowe znaczenie dla losów legislacji prawa gospodarczego prywatnego (prawa handlowego) w Polsce.

Przed sformułowaniem konkretnych propozycji dotyczących rozwoju działalności kodyfikacyjnej w zakresie prawa gospodarczego należy ocenić stan obecny, który jest od wielu lat przedmiotem kontrowersji w doktrynie prawa<sup>2</sup>. Niezwykle problematyczne w tej doktrynie jest pojęcie prawa gospodarczego jako zbiorczej kategorii obejmującej zarówno prawo gospodarcze publiczne

---

\* Dr Piotr Nazaruk, Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu, Wyższa Szkoła Bankowa w Gdańsku  
e-mail: piotr.nazaruk@wp.pl

<sup>1</sup> Ziobro rozwiązał Komisję Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego, <http://www.rp.pl/prawnicy/151219394-ziobro-rozwiazal-komisje-kodyfikacyjna-prawa-cywilnego.html> (dostęp: 18.12.2015).

<sup>2</sup> S. Grodziński, *Prace nad kodyfikacją i unifikacją polskiego prawa prywatnego (1919–1947)*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1992, z. 1–4, s. 45. Ł. Górnicki, *Organizacyjne zagadnienia kodyfikacji prawa handlowego w Komisji Kodyfikacyjnej RP (1919–1939)*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2003, nr 2501, s. 45.

(administracyjne) i prywatne (handlowe)<sup>3</sup>. Autor niniejszego artykułu wyraża pogląd, iż w działalności legislacyjnej nie należy kierować się ściśle klasyfikacją doktrynalną na prawo publiczne i prywatne, ale tworzyć regulacje gospodarcze w odniesieniu do całego systemu prawa

Opracowując nowe koncepcje legislacji rządowej w zakresie kodyfikacji prawa gospodarczego, należy zadbać przede wszystkim o poszanowanie tzw. kultury legislacyjnej w działalności prawotwórczej. Można więc przyjąć, że przepisy są tworzone w sposób wzorowy z punktu widzenia efektu procesu legislacyjnego albo też w sposób uwłaczający dobrym praktykom i utartym schematom tworzenia prawa.

W Polsce, w ostatnich latach, w obszarze regulacji prawa gospodarczego mamy do czynienia z niskim poziomem kultury legislacyjnej, skutkującym „psuciem prawa”. Wynika to przede wszystkim z następujących przyczyn:

- braku odpowiednich kwalifikacji u osób tworzących projekty ustaw;
- braku koncepcji zmian praw, które są opracowywane „pod publiczność” lub „na zamówienie”;
- dokonywania zmian regulacji bez odniesienia się do całego systemu prawa;
- braku rzeczywistych konsultacji ze środowiskiem naukowym; dokonywania pozornych konsultacji, np. z organizacjami przedsiębiorców prowadzących działalność lobbingsową oraz z bliżej nieokreślonymi ekspertami<sup>4</sup>.

### Koncepcje legislacji prawa gospodarczego w Polsce

Obecnie w systemie polskiej legislacji rządowej brak jest jednego ośrodka koordynującego zmiany w zakresie prawa gospodarczego. Roli tej nie spełnia ani Rada Legislacyjna ani Rządowe Centrum Legislacji ani też Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Wraz z likwidacją Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego przy Ministrze Sprawiedliwości zakończył swoją pracę zespół naukowców, który przez wiele lat odgrywał wiodącą rolę w zakresie legislacji prawa gospodarczego prywatnego w Polsce<sup>5</sup>. Okoliczność ta uzasadnia powołanie nowej komisji kodyfikacyjnej.

---

<sup>3</sup> W. Katner, *Rozważania nad zakresem i treścią prawa gospodarczego i handlowego w Polsce*, [w:] *Studia z prawa prywatnego gospodarczego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora I. Weissa*, red. W. Pyziół, A. Szumański, Kraków 2003, s. 97 i n.

<sup>4</sup> A. Kidyba, *Kultura legislacyjna w kodeksach handlowych*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2015, nr 7, s. 4–7.

<sup>5</sup> Zob. Z. Radwański, *Wstęp*, [w:] *Zielona księga. Optymalna wizja Kodeksu cywilnego w Rzeczypospolitej Polskiej*, red. Z. Radwański, Warszawa 2006, s. 9 i n., *Sprawozdanie z działalności Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego w latach 2011–2015*, [https://bip.ms.gov.pl/Data/Files/\\_](https://bip.ms.gov.pl/Data/Files/_)

Działalność legislacyjna w zakresie prawa gospodarczego prywatnego i publicznego powinna być koordynowana w przyszłości przez ministra właściwego dla spraw gospodarki (obecnie minister rozwoju). Dla osiągnięcia tego celu należałoby wzmocnić jego kompetencje legislacyjne oraz utworzyć w ramach kierowanego przez niego resortu nowe organy doradcze, a także wewnętrzne komórki zatrudniające m.in. specjalistów o wysokich kwalifikacjach naukowych w zakresie szeroko pojętego prawa gospodarczego. Jednocześnie warto w sposób jednoznaczny zdefiniować cele działania Zespołu do spraw Prawa Gospodarczego przy Ministrze Rozwoju<sup>6</sup>.

W związku z powyższym, można wskazać kilka alternatywnych koncepcji działalności ministra rozwoju w zakresie kodyfikacji prawa gospodarczego, czyli:

- powołanie Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Gospodarczego przy Ministrze Rozwoju (szczegółowy projekt rozporządzenia w tym zakresie przedstawiono poniżej);
- utworzenie w Ministerstwie Rozwoju swobodnego Centrum Legislacji Gospodarczej koordynującego działalność departamentów odpowiedzialnych za legislację w ramach Ministerstwa Rozwoju, Ministerstwa Sprawiedliwości, Ministerstwa Skarbu Państwa oraz Ministerstwa Finansów;
- zwiększenie skali i zakresu działalności obecnie działającego Zespołu do spraw Prawa Gospodarczego przy Ministrze Rozwoju;
- zwiększenie skali i zakresu działalności obecnie działającego Departamentu Doskonalenia Regulacji Gospodarczych w Ministerstwie Rozwoju.

---

public/kkpc/projekty-koncowe/sprawozdanie-kkpc-2011-2015.pdf (dostęp 18.12.2016).

<sup>6</sup> Zarządzenie Ministra Gospodarki z dnia 29 maja 2015 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw Prawa Gospodarczego, Dz. Urz. 2015, poz. 15.

**Projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie utworzenia,  
organizacji i trybu działania  
Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Gospodarczego<sup>7</sup>**

Na podstawie art. 12a i art. 15 ust. 2 *Ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów* (DzU z 2012 r. poz. 392)<sup>8</sup> zarządza się, co następuje:

**§ 1.** 1. Przy ministrze właściwym do spraw gospodarki, zwanym dalej „Ministrem”, tworzy się Komisję Kodyfikacyjną Prawa Gospodarczego, zwaną dalej „Komisją”.

2. Komisja opracowuje projekty kodyfikacji oraz deregulacji dziedzin prawa związanych z szeroko pojętym prawem gospodarczym.

3. Komisja kontynuuje i rozwija działania dotychczasowych organów doradczych przy Ministrze, czyli Zespołu do spraw Doskonalenia Regulacji Gospodarczych oraz Zespołu do spraw Prawa Gospodarczego.

**§ 2.** 1. W skład Komisji wchodzi:

- 1) przewodniczący Komisji;
- 2) zastępcy przewodniczącego Komisji;
- 3) członkowie Komisji;
- 4) sekretarz Komisji.

**§ 3.** 1. Prezes Rady Ministrów, na wniosek Ministra, powołuje i odwołuje przewodniczącego Komisji.

2. Prezes Rady Ministrów, na wniosek Ministra zgłoszony po zasięgnięciu opinii przewodniczącego Komisji, powołuje zastępców przewodniczącego Komisji oraz jej członków w liczbie od 8 do 14 osób spośród przedstawicieli nauki i praktyki prawa gospodarczego prywatnego i publicznego.

3. Sekretarza Komisji, jako swojego przedstawiciela w Komisji, powołuje spośród pracowników urzędu i odwołuje Minister po zasięgnięciu opinii przewodniczącego Komisji.

---

<sup>7</sup> Niniejszy projekt jest autorską koncepcją twórcy niniejszego artykułu i nie ma związku z działalnością autora jako członka Zespołu ds. Prawa Gospodarczego przy ministrze właściwym dla spraw gospodarki.

<sup>8</sup> **Art. 12a.** Rada Ministrów może, w drodze rozporządzenia, tworzyć komisje do opracowania projektów kodyfikacji określonych dziedzin prawa, uwzględniając dorobek nauki i doświadczenia z praktyki. Rada Ministrów, wydając rozporządzenie, określi nazwę i przedmiot działania komisji oraz jej skład i tryb postępowania.

**Art. 15. 1.** W celu sfinansowania działalności organów pomocniczych, komisji i komisji wspólnych, o których mowa w art. 12, 12a i 13, Prezes Rady Ministrów może, w drodze rozporządzenia, dokonywać przeniesienia planowanych dochodów i wydatków budżetowych między częściami budżetu państwa, z zachowaniem przeznaczenia środków publicznych wynikającego z ustawy budżetowej.

2. Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, sposób finansowania i obsługi organów pomocniczych, komisji i komisji wspólnych, o których mowa w art. 12, 12a i 13.

**§ 4.** 1. Członkowie Komisji, jej przewodniczący, zastępcy przewodniczącego oraz sekretarz Komisji są powoływani na czas oznaczony, nie dłuższy niż 4 lata.

2. W razie powołania uzupełniającego składu Komisji w czasie trwania jej kadencji, kadencja osób powołanych w tym trybie upływa wraz z kadencją całej Komisji.

**§ 5.** 1. Przewodniczący Komisji może powoływać spośród członków Komisji zespoły problemowe na stałe lub na czas oznaczony albo do wykonania określonego zadania.

2. Stałymi zespołami problemowymi są:

- 1) Zespół Prawa Gospodarczego Publicznego,
- 2) Zespół Prawa Gospodarczego Prywatnego,
- 3) Zespół Deregulacji i Ekonomicznej Analizy Prawa Gospodarczego.

3. Wraz z powołaniem zespołu problemowego przewodniczący Komisji wyznacza spośród członków Komisji przewodniczącego zespołu.

4. Członkami stałych zespołów problemowych mogą być osoby niebędące członkami Komisji, mające wybitne osiągnięcia z zakresu nauk prawnych oraz ekonomicznych.

**§ 6.** 1. Przewodniczący Komisji kieruje jej pracami.

2. Zastępca przewodniczącego Komisji wykonuje czynności powierzone mu przez przewodniczącego oraz zastępuje go w razie jego nieobecności.

3. Sekretarz Komisji organizuje pracę Komisji, podejmuje decyzje finansowe w tym zakresie, a także kieruje obsługą organizacyjno-techniczną Komisji oraz zapewnia współpracę Komisji z Ministrem.

4. Przewodniczący zespołów problemowych kierują pracami tych zespołów.

**§ 7.** 1. Do zadań Komisji należy:

- 1) przygotowywanie założeń i ogólnych kierunków zmian w systemie prawa gospodarczego prywatnego i publicznego,
- 2) opracowywanie założeń oraz projektów regulacji prawnych o podstawowym znaczeniu dla rozwoju gospodarczego Polski,
- 3) opracowanie projektów przepisów rangi ustawowej w zakresie regulacji prawa gospodarczego prywatnego oraz publicznego,
- 4) stałe analizowanie przepisów prawa regulujących podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej w Polsce, w celu identyfikowania barier prawnych rozwoju przedsiębiorczości i formułowanie propozycji działań służących likwidacji lub ograniczeniu tych barier oraz zwiększeniu atrakcyjności inwestycyjnej Polski,
- 5) opiniowanie projektów aktów normatywnych z zakresu prawa gospodarczego.

2. Komisja przy opracowywaniu założeń i projektów regulacji dotyczących prawa gospodarczego prywatnego działa w porozumieniu z Komisją Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego przy Ministrze Sprawiedliwości oraz z przedstawi-

cielami Ministra Sprawiedliwości, Ministra Finansów i Ministra Skarbu Państwa, którzy braliby udział w pracach Komisji.

**§ 8.** 1. Komisja wykonuje zadania na posiedzeniach plenarnych.

2. Posiedzenia plenarne Komisji odbywają się nie rzadziej niż raz w miesiącu.

3. Zespoły problemowe wykonują zadania przydzielone przez przewodniczącego Komisji, w szczególności przygotowują poszczególne części regulacji, o których mowa w § 7.

4. Opracowanie projektów, o których mowa w § 7., przewodniczący Komisji może zlecić również innym przedstawicielom nauki i praktyki prawniczej oraz przedstawicielom odpowiednich organizacji zawodowych, społecznych i gospodarczych; w takich przypadkach osoby te uczestniczą w pracach odpowiedniego zespołu problemowego.

5. Projekty poszczególnych części regulacji, o których mowa w § 7., Komisja rozpatruje i przyjmuje na posiedzeniach plenarnych.

**§ 9.** 1. Przewodniczący Komisji nie rzadziej niż raz na trzy miesiące przesyła Ministrowi informację o pracach Komisji.

2. Projekty przyjęte przez Komisję przewodniczący Komisji przedstawia Ministrowi.

**§ 10.** 1. Opracowany i przyjęty przez Komisję projekt, o którym mowa w § 7., Minister przedstawia Radzie Ministrów w trybie określonym odrębnymi przepisami.

2. Na podstawie upoważnienia udzielonego przez Ministra, osoby wymienione w § 2. biorą udział w pracach legislacyjnych, o których mowa w ust. 2.

**§ 11.** 1. Koszty związane z działaniem Komisji pokrywa Minister z części budżetu państwa, której jest dysponentem.

2. Na finansowanie prac Komisji mogą być przeznaczane także przyznane Ministrowi środki pochodzące ze źródeł zagranicznych.

**§ 12.** Członkom Komisji przysługują wynagrodzenia za udział w pracach Komisji (...)<sup>9</sup>.

**§ 13.** Obsługę organizacyjno-techniczną Komisji, w tym odpowiednie pomieszczenia i wyposażenie, zapewnia urząd obsługujący Ministra.

**§ 14.** Rozporządzenie wchodzi w życie z dniem ..... r.

Przedstawiony powyżej projekt rozporządzenia stanowiłby wykonanie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 12a i art. 15 ust. 2 *Ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów* (DzU z 2012 r., poz. 392). Zakłada utworzenie Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Gospodarczego, zwanej dalej „Komisją”.

---

<sup>9</sup> W projekcie § 12. projektu rozporządzenia odstąpiono od szczegółowej regulacji wynagrodzeń, która powinna się znaleźć w ostatecznej wersji projektu.

Dotychczas w Polsce na podstawie na podstawie ww. rozporządzenia utworzono sześć komisji kodyfikacyjnych<sup>10</sup>:

- Komisję Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego;
- Komisję Kodyfikacyjną Prawa Pracy;
- Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego;
- Komisję Kodyfikacyjną Prawa Morskiego;
- Komisję Kodyfikacyjną Prawa Budowlanego;
- Komisję Kodyfikacyjną Ogólnego Prawa Podatkowego.

Głównym uzasadnieniem powołania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Gospodarczego i odstąpienia od tradycyjnej formuły procedowania ustaw z zakresu prawa gospodarczego (zarówno prywatnego, jak i publicznego) jest bardzo szeroki zakres regulacji, jaki będzie przedmiotem jej prac. Komisja ta opracowywałaby projekty kodyfikacji oraz deregulacji dziedzin prawa związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej w Polsce.

Utworzenie Komisji związane jest z potrzebą zapewnienia interdyscyplinarnego podejścia do zróżnicowanych (często kompleksowych) regulacji z zakresu prawa gospodarczego za pomocą metod: cywilnoprawnej oraz administracyjnoprawnej. Powołanie Komisji wyodrębniłoby „szeroko pojęte prawo gospodarcze” jako bardzo duży, kompleksowy obszar działalności legislacyjnej Rady Ministrów, który zostałby przypisany Ministerstwu Rozwoju. Jest to bardzo ważne w kontekście obecnych sporów kompetencyjnych z Komisją Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego przy Ministrze Sprawiedliwości, która opracowuje tylko niektóre projekty regulacji prawa prywatnego gospodarczego, nie mając kompetencji w zakresie prawa gospodarczego publicznego<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Czyli: 1) *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 kwietnia 2002 r. w sprawie utworzenia, organizacji i trybu działania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego*, DzU 2002, nr 55, poz. 476 z późn. zm.

2) *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 sierpnia 2002 r. w sprawie utworzenia, organizacji i trybu działania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Pracy*, DzU 2002, nr 139, poz. 1167 z późn. zm.

3) *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie utworzenia, organizacji i trybu działania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego*, DzU 2003, nr 232, poz. 2319 z późn. zm.

4) *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 kwietnia 2007 r. w sprawie utworzenia, organizacji i trybu działania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Morskiego*, DzU 2007, nr 69, poz. 452.

5) *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2012r. w sprawie utworzenia, organizacji i trybu działania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego*, DzU 2012, poz. 856.

6) *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 października 2014 r. w sprawie utworzenia, organizacji i trybu działania Komisji Kodyfikacyjnej Ogólnego Prawa Podatkowego*, DzU 2014, poz. 1471.

<sup>11</sup> Na przykład, Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego przygotowała projekt ustawy kodeksu spółek handlowych uchwalony w 2000 r., która do dziś nie uregulowała problemu tzw. spółek specjalnych – art. 611 k.s.h.

## Uwagi końcowe

W Polsce w ostatnich latach w obszarze regulacji prawa gospodarczego mamy do czynienia z niskim poziomem kultury legislacyjnej, skutkującej „psuciem prawa”. W związku z powyższym w pełni uzasadnione jest postulowanie reformy działalności Rady Ministrów w zakresie legislacji w odniesieniu do prawa gospodarczego. W niniejszym artykule omówiono jedynie ideę powołania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Gospodarczego. Alternatywne koncepcje działalności ministra rozwoju w zakresie legislacji w obszarze tego prawa zostaną omówione w oddzielnych publikacjach.

## Bibliografia

- Grodziński S., *Prace nad kodyfikacją i unifikacją polskiego prawa prywatnego (1919–1947)*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1992, z. 1–4.
- Katner W., *Rozważania nad zakresem i treścią prawa gospodarczego i handlowego w Polsce*, [w:] *Studia z prawa prywatnego gospodarczego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora I. Weissa*, red. W. Pyziół, A. Szumański, Kraków 2003.
- Kidyba A., *Kultura legislacyjna w kodeksach handlowych*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2015, nr 7.
- Radwański Z., *Wstęp*, [w:] *Zielona księga. Optymalna wizja Kodeksu cywilnego w Rzeczypospolitej Polskiej*, red. Z. Radwański, Warszawa 2006.

## Netografia

- Sprawozdanie z działalności Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego w latach 2011–2015*, [https://bip.ms.gov.pl/Data/Files/\\_public/kkpc/projekty-koncowe/sprawozdanie-kkpc-2011-2015.pdf](https://bip.ms.gov.pl/Data/Files/_public/kkpc/projekty-koncowe/sprawozdanie-kkpc-2011-2015.pdf) (dostęp 18.12.2015).
- Ziobro rozwiązał Komisję Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego*, <http://www.rp.pl/prawnicy/151219394-ziobro-rozwiazal-komisje-kodyfikacyjna-prawa-cywilnego.html> (dostęp: 18.12.2015).



## Summary

### **The concept of government legislation reform in terms of the codification of commercial law of private and public sectors in Poland**

The concept of government reform legislation as regards the codification of commercial law private and public sectors in Poland. The article presents an innovative concept of reform of activities of the Council of Ministers in the field of legislation on economic law. Analysis takes into account legal status after liquidation of the Civil Law Codification Commission at the Minister of Justice in December 2015.

Author expresses the view that legislative activity in private economic law (commercial law) and arbitration and mediation should be coordinated in the future by the Minister of Development.

The article presents proposals of changes in the law of participation in government administration and a draft regulation of the Council of Ministers for setting an Economic Law Codification Commission

**Keywords:** legislation, the codification commission, business law, Ministry of Development