

Regulacja stosunków gospodarczych – domena prawa prywatnego czy administracyjnego

1. Wprowadzenie

Regulacja prawna stosunków gospodarczych jest mocno związana z panującym w danym okresie podejściem do gospodarki. Generalnie można wyróżnić dwa skrajne sposoby wpływania na stosunki gospodarcze. Po pierwsze, państwo w drodze regulacji administracyjnoprawnej poprzez plany roczne i wieloletnie stara się silnie oddziaływać na gospodarkę, przyjmując, że ma patent na to, jak mają wyglądać stosunki pomiędzy podmiotami prowadzącymi działalność: produkcyjną, handlową czy transportową, czyli ogólnie rzecz ujmując, gospodarczą. Ten model pojawił się w naszym kraju po drugiej wojnie światowej wraz z próbami wprowadzenia ustroju tzw. socjalizmu, a docelowo komunizmu opartego, co do zasady, na filozofii marksistowskiej. Inny model, który można określić jako liberalną gospodarkę rynkową, zakłada, że podejmowanie i prowadzenie gospodarki jest dozwolone dla każdego na warunkach określonych przez prawo. Odpowiedź na postawione w tytule tego opracowania pytanie zależy więc od tego, z jakim modelem podejścia do gospodarki mamy do czynienia w danym czasie. Poszukując odpowiedzi na to pytanie, można wyróżnić w Polsce cztery okresy, w których regulacja stosunków gospodarczych miała różny charakter, czyli innymi słowy gdy w regulacji tej dominowało prawo prywatne, administracyjne lub oba te sposoby regulacji starano się ujmować w określonej proporcji. Okres pierwszy to czas po odzyskaniu przez Polskę niepodległości do 1939 r. Drugi to lata od 1945 r. do 1989 r. Trzeci okres został zapoczątkowany po roku 1989, a czwarty to aktualne próby stworzenia optymalnej regulacji stosunków gospodarczych.

* Prof. dr hab., dr h.c. Uniwersytetu Paris Dauphine, emerytowany profesor Uniwersytetu Wrocławskiego, ORCID: [0000-0003-3076-0986](https://orcid.org/0000-0003-3076-0986).

2. Okres międzywojenny

Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości przed polskimi prawnikami pojawiło się wielkie wyzwanie. Jak z trzech, a nawet czterech porządków prawnych¹ stworzyć jeden system, który jednolicie regulowałby stosunki na terenie całego kraju. Można uznać, że podołali oni znakomicie temu wyzwaniu. Wielką rolę odegrała tu Komisja Kodyfikacyjna², która najpierw stworzyła dobre prawo kolizyjne (międzydzielnicowe i międzynarodowe prywatne), a następnie starała się uregulować poszczególne grupy stosunków społecznych.

Gdy chodzi o stosunki gospodarcze, to przyjmując za punkt wyjścia gospodarkę liberalno-rynkową, dążono do stworzenia dobrych podstaw pod regulację prywatnoprawną oraz wyraźnego określenia zakresu wpływu państwa na podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej. Przyjęte regulacje były na wysokim poziomie, gdyż uwzględniały stan regulacji w Niemczech, Austrii oraz Francji. Ówcześni członkowie Komisji Kodyfikacyjnej byli prawnikami gruntownie wykształconymi w każdym z tych systemów prawnych, co było skutkiem pozostawania Polski przez dziesięciolecia pod zaborami: rosyjskim, austriackim i pruskim. Kończyli oni studia, a także zaczynali swoją karierę naukową w ramach jednego ze wskazanych systemów prawnych. Łatwo więc było uwzględnić to, co najlepsze oferowały te systemy.

Komisja Kodyfikacyjna zwróciła również baczną uwagę na stosunkowo nowe wtedy zmiany w prawie szwajcarskim. Zauważyć trzeba, że starano się wyraźnie oddzielić regulację prywatnoprawną od administracyjnoprawnej. Bardzo wcześnie uregulowano to, co dla bezpieczeństwa stosunków gospodarczych miało duże znaczenie, czyli problem rejestracji, jednolicie na terenie całego państwa, podmiotów prowadzących działalność gospodarczą³. Przygotowano regulację określającą wpływ administracji na działalność gospodarczą oraz stworzono nowoczesne podstawy dla regulacji prywatnoprawnej stosunków gospodarczych. Zakres i metody wpływu państwa środkami administracyjno-prawnymi na stosunki gospodarcze określiło rozporządzenie Prezydenta RP z 1927 r.⁴, które for-

¹ Było to prawo niemieckie, austriackie, francuskie, które pojawiło się w Królestwie Polskim, a także rosyjskie. Dodać należy, że na niewielkim obszarze, Spiszu i Orawy, obowiązywało również prawo węgierskie.

² Bliżej na temat znaczenia tej Komisji zob. L. Górnicki, *Komisja Kodyfikacyjna II RP: pozycja ustrojowa, struktura organizacyjna, podejmowanie decyzji*, „Prawo” 2019, t. CCCXXVIII, AUWr No. 3948, s. 109–151.

³ Rejestr handlowy powstał na mocy dekretu Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. wraz z rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 kwietnia 1919 r. o rejestrze handlowym.

⁴ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 czerwca 1927 r. o prawie przemysłowym (Dz. U. z 1927 r. Nr 53, poz. 468).

malnie obowiązywało do 15 czerwca 1973 r., gdyż uchyliła je dopiero ustawa z 8 czerwca 1972 r. o wykonywaniu i organizacji rzemiosła⁵. Natomiast prywatnoprawna regulacja stosunków gospodarczych znalazła swoje miejsce w kodeksie handlowym⁶, który wzorując się przede wszystkim na prawie niemieckim i przyjmując wyodrębnienie prawa handlowego, w oparciu o kryterium podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą (kupca), ustalił nowoczesne formy podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej. Dobrze skonstruowana definicja kupca⁷, które to pojęcie objęło różne formy prowadzenia działalności gospodarczej, a także precyzyjna normatywna definicja czynności handlowej⁸ pozwalały na swobodę w podejmowaniu i wykonywaniu takiej działalności. Można wobec tego stwierdzić, że w omawianym okresie regulacja stosunków gospodarczych była domeną zarówno prawa prywatnego, jak i prawa administracyjnego. Każda z tych regulacji miała wyraźnie określone obszary, które harmonijnie wyznaczały zakres wpływu państwa bezpośrednio na działalność gospodarczą (prawo administracyjne) oraz stwarzały podstawy do swobodnego jej podejmowania i prowadzenia w granicach określonych prawem (prawo prywatne). Ta, powszechnie oceniana jako dobra jak na owe czasy, regulacja stosunków gospodarczych nie miała jednak okazji trwać zbyt długo. Po 1 września 1939 r. została ona zastąpiona na ziemiach polskich regulacją prawną nowych okupantów: hitlerowskich Niemiec i Związku Sowieckiego.

3. Okres od 1945 r. do 1989 r.

Po zakończeniu wojny Polska została pozbawiona swoich terenów na wschodzie, a uzyskała rekompensatę w postaci należących do zakończenia wojny do Niemiec terenów na zachodzie wzdłuż granicy na Odrze i Nysie. Pozostała także w strefie wpływów ZSRR, co zmieniło podejście do regulacji stosunków

⁵ Dz. U. Nr 23, poz. 164.

⁶ Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 27 czerwca 1934 r. – Kodeks handlowy (Dz. U. z 1934 r. Nr 57, poz. 502), dalej jako k.h.

⁷ Zgodnie z art. 2 k.h. kupcem był, kto we własnym imieniu prowadził przedsiębiorstwo zarobkowe. Natomiast art. 3 k.h. przewidywał, że wykonywanie wolnego zawodu samo przez się nie było przedsiębiorstwem zarobkowym, zaś art. 2 tego kodeksu nie uznawał gospodarstwa rolnego za przedsiębiorstwo zarobkowe. Wprowadzono także pojęcie kupca rejestrowego i tylko z nim wiązano szczególne instytucje prawa handlowego jak wpis do rejestru i prokurę. Wyraźnie do kupców rejestrowych zaliczono spółki handlowe, ustalając ich katalog w art. 5 k.h. – spółki: jawna, komandytowa, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne.

⁸ Zgodnie z art. 498 k.h. czynności prawne kupca, związane z prowadzeniem jego przedsiębiorstwa, są czynnościami handlowymi oraz domniemywa się, że każda czynność prawna kupca jest czynnością handlową.

gospodarczych. Miejsce gospodarki rynkowej połączonej ze swobodą podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej zaczęła stopniowo zajmować gospodarka centralnie sterowana przy pomocy planów rocznych i wieloletnich, których realizacja została zapewniona środkami administracyjnoprawnymi. Chociaż formalnie do 1 stycznia 1965 r. obowiązywał kodeks handlowy i kodeks zobowiązań, to zawarte w nich regulacje traciły na znaczeniu. Twórcy kodeksu cywilnego, chcąc zachować wpływ prawa prywatnego na stosunki gospodarcze oraz ze względów ideologicznych nie mogąc posługiwać się takim określeniami jak prawo prywatne czy prawo handlowe, wprowadzili tzw. zasadę jedności prawa cywilnego. Przepisy kodeksu cywilnego objęły także stosunki pomiędzy podstawowymi wtedy podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą, czyli jednostkami gospodarki społecznej⁹. W dużej mierze pozostawała ona, gdy chodzi o prywatnoprawną regulację stosunków gospodarczych, tylko deklaracją, gdyż jednocześnie upoważniono radę ministrów do odmiennego uregulowania tych stosunków w formie uchwał¹⁰. Ministrowie korzystali często z tego upoważnienia i podstawowe stosunki prawne takie jak sprzedaż czy roboty budowlane były uregulowane odmiennie od tego, co przewidywał kodeks cywilny oparty na zasadzie autonomii woli i równorzędności podmiotów. W omawianym okresie zaczyna się zaznaczać wyraźna i silna obecność instrumentów administracyjnoprawnych w regulacji stosunków gospodarczych. Taka regulacja stosunków gospodarczych doprowadziła do powstania prawa obrotu społecznego, a w doktrynie rozważano, czy nie należałoby stworzyć prawa gospodarczego jako swoistego melanzu prawa prywatnego i administracyjnego¹¹.

4. Regulacja stosunków gospodarczych po 1989 r.

Po zmianie podejścia do regulacji stosunków gospodarczych od 1989 r. pojawiła się jednak wyraźna możliwość powrotu do regulacji prywatnoprawnej stosunków gospodarczych w warunkach wolnorynkowej gospodarki opartej na swobodzie w podejmowaniu i prowadzeniu działalności gospodarczej.

⁹ Zgodnie z art. 1 § 1 pierwotnego tekstu tej ustawy „Kodeks niniejszy reguluje stosunki prawne między jednostkami gospodarki społecznej, między osobami fizycznymi oraz między jednostkami gospodarki społecznej”.

¹⁰ Przepis ten stanowił „W wypadkach, gdy wymagają tego szczególne potrzeby obrotu między jednostkami gospodarki społecznej, Rada Ministrów lub z jej upoważnienia inny naczelny organ administracji państwowej może regulować stosunki tego obrotu w sposób odbiegający od przepisów niniejszego kodeksu”.

¹¹ Zob. S. Włodyka, *Prawo gospodarcze: zarys systemu. Tom I: Część ogólna*, Warszawa 1981, s. 7 i n.

Wolność podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej przywróciła ustawa¹², która była ustawą o charakterze publicznoprawnym. Umieszczono w niej jednak także ważne elementy prywatnoprawnej regulacji stosunków gospodarczych. Nie powinno to dziwić, zważywszy, że stosunki gospodarcze były przecież przez wiele lat poddane przede wszystkim regulacji administracyjnoprawnej realizującej zasady gospodarki centralnie sterowanej planami rocznymi i wieloletnimi. Osoby przygotowujące tę ustawę tylko w początkach swej działalności naukowej zetknęły się z kodeksem handlowym i kodeksem zobowiązań, a resztę swojej działalności poświęciły już tzw. prawu obrotu uspołecznionego, w którym dominującą rolę odgrywała regulacja publicznoprawna stosunków gospodarczych. Mimo to w artykule pierwszym przygotowywanej w takich warunkach ustawy znalazła się deklaracja zupełnie zmieniająca dotychczasowe podejście do działalności gospodarczej, zgodnie z którą „Podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej jest wolne i dozwolone każdemu na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa”. Wymagało to odejścia od dominującego dotychczas w stosunkach gospodarczych określenia „jednostka gospodarki uspołecznionej” i poszukania nowego określenia na wzór użytego w kodeksie handlowym terminu „kupiec”. Ostatecznie przestało też mieć znaczenie tzw. prawo obrotu uspołecznionego jako dział prawa regulujący stosunki gospodarcze będący swoistym połączeniem regulacji publicznoprawnej i prywatnoprawnej. Pierwotnie wspomniana ustawa wprowadziła określenie „podmiot gospodarczy”, które po licznych korektach zamieniono na używane także współcześnie określenie „przedsiębiorca”. Trzeba jednak podkreślić, że brak wyraźnego oddzielenia regulacji publicznoprawnej od prywatnoprawnej stosunków gospodarczych widoczny jest także współcześnie. Dowodem na to może być to, iż podstawową definicję przedsiębiorcy można zbudować, tylko jeżeli posłużymy się przepisami kodeksu cywilnego i ustawy będącej następczynią ustawy o działalności gospodarczej, czyli Prawa przedsiębiorców¹³.

5. Aktualne tendencje w regulacjach stosunków gospodarczych

Dziesięciolecia nasyconej prawem publicznym regulacji stosunków gospodarczych pozostawiły wyraźny ślad na próbach zbudowania prywatnoprawnej regulacji stosunków gospodarczych. Chociaż starano się nazwać tę

¹² Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 41, poz. 324).

¹³ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 236).

regulację wprost prawem gospodarczym prywatnym¹⁴, to ostatecznie powrócono do tradycyjnego określenia prawo handlowe. Nie zdecydowano się jednak na powrót do kodeksu handlowego. Jego ważną część, dotyczącą spółek, zmodernizowano i dostosowano do wymogów regulacji unijnej w kodeksie spółek handlowych, który wszedł w życie w 2001 r.¹⁵ Podstawowe regulacje dotyczące pojęcia przedsiębiorcy, umów handlowych oraz rejestru handlowego zostały rozproszone. Jak wspomniano, część z nich znalazła się w ustawie o charakterze przede wszystkim publicznoprawnym¹⁶. Problem dokumentowania w rejestrach o charakterze publicznoprawnym osób prowadzących działalność gospodarczą ciągle czeka na całościowe ujęcie, gdyż został uregulowany w ustawie o rejestrze przedsiębiorców¹⁷ oraz tzw. ewidencji działalności gospodarczej¹⁸. Częściowo rolę części ogólnej prawa handlowego oraz miejsca, gdzie regulowane są umowy handlowe, pełni kodeks cywilny. Taki sposób ujęcia regulacji prawa handlowego jest następstwem wielu różnorodnych czynników, z których najważniejszy wydaje się ten, że przede wszystkim starano się ograniczyć wpływ na tę regulację prawa publicznego. Niestety znalazło to swój wyraz i znajduje w braku wyraźnego rozgraniczenia regulacji publicznoprawnej i prywatnoprawnej. Także obecnie, jak już była o tym mowa wcześniej, aby zbudować podstawową dla prawa handlowego definicję przedsiębiorcy, trzeba sięgać po przepisy kodeksu cywilnego i ustawy Prawo przedsiębiorców¹⁹. Taka rozproszona regulacja prawa handlowego oraz ciągle powoływanie się na zasadę jedności prawa cywilnego, bez uwzględnienia tego, że brak obecnie podstaw do odrzucania ze względów ideologicznych lepszego i bardziej uniwersalnego terminu, jakim jest prawo prywatne, powoduje, że w doktrynie silnie reprezen-

¹⁴ S. Włodyka, *Problem struktury prawa*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 4, s. 20.

¹⁵ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 18 z późn. zm.), która weszła w życie 1 stycznia 2001 r.

¹⁶ Najpierw w ustawie o działalności gospodarczej, później w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej, a następnie w powołanej wyżej ustawie Prawo przedsiębiorców.

¹⁷ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o krajowym rejestrze sądowym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 685), która wprowadziła jednolity rejestr dla różnych kategorii przedsiębiorców, nazwany rejestrem przedsiębiorców, z wyjątkiem przedsiębiorców jednoosobowych, którzy pozostali w ewidencji działalności gospodarczej.

¹⁸ Zob. ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorców (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 54).

¹⁹ W art. 43¹ k.c. za przedsiębiorcę uznaje się osobę fizyczną, prawną i jednostkę organizacyjną, o której mowa w art. 33¹ k.c., prowadzącą działalność gospodarczą lub zawodową. Kodeks nie zawiera definicji działalności gospodarczej, dlatego w doktrynie proponuje się sięgać po definicję zawartą w art. 3 ustawy Prawo przedsiębiorców, zob. W.J. Katner (red.), *Prawo gospodarcze i handlowe*, Warszawa 2016, s. 54; W. Popiołek, [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny, T. I Komentarz. Art. 1–449*, Warszawa 2015, s. 187 i n.

towany jest nurt odmawiający prawu handlowemu samodzielnej gałęzi w ramach prawa prywatnego²⁰. Wydaje się jednak, że aktualnie brak podstaw, aby posługiwać się zasadą jedności prawa cywilnego, która została wprowadzona w czasach, gdy ze względów ideologicznych terminy prawo prywatne i prawo handlowe były źle widziane. Zasada ta służyła jako narzędzie dla objęcia stosunków gospodarczych także prawem prywatnym, a skoro nie można było używać określenia prawo prywatne, to posłużono się terminem prawo cywilne. Natomiast za poprawne należy uznać obecnie ujmowanie prawa cywilnego jako jednego z działów prawa prywatnego obok takich innych jego działów jak prawo rodzinne i opiekuńcze, prawo pracy czy także prawo handlowe. Należałoby również powrócić do wyraźnego określenia zakresu regulacji administracyjnoprawnej i oddzielenia jej od prywatnoprawnej regulacji tych stosunków. W znacznym stopniu oznacza to powrót do tego, co obserwowaliśmy w okresie międzywojennym. Taka sytuacja nie powinna zbytnio dziwić, zważywszy, że mamy do czynienia z podobnym podejściem do stosunków gospodarczych, czyli oparcie podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej na zasadzie swobody w granicach prawa, a nie administracyjnoprawnym sterowaniem działalnością gospodarczą.

6. Konkluzja

Analiza regulacji stosunków gospodarczych w kontekście próby poszukiwania odpowiedzi na zadane w tytule opracowania pytanie, czy jest to domena prawa administracyjnego czy prywatnego, prowadzi do wniosku, że po zmieniających kolejach losu związanych ze zmianą ustroju w naszym kraju aktualnie należy dążyć do wyraźnego oddzielenia tych regulacji. Charakterystyczne dla regulacji tych stosunków ujmowanie w jednej ustawie zagadnień publiczno-prawnych i prywatnoprawnych nie prowadzi do zadawalających rezultatów. Na-

²⁰ Zwolennicy zasady jedności prawa cywilnego uznają, że nie ma prawa handlowego jako odrębnej od prawa cywilnego gałęzi prawa, gdyż jest ono tylko działem prawa cywilnego i dyscypliną naukową, zob. W. Popiołek, „*Spółki prawa handlowego*” czyli *spółki prawa, którego nie ma*, [w:] M. Dumkiewicz, K. Kopaczyńska-Pieczniak, J. Szczotka (red.), *Sto lat polskiego prawa handlowego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Andrzejowi Kidybie*, t. 3, Warszawa 2021, s. 42 i n., który stawia tezę, że posługiwanie się przez ustawodawcę i orzecznictwo określeniem „prawo handlowe” jest wyrazem niechłujstwa językowego i nie świadczy to o potrzebie właściwego określenia i konieczności uregulowania polskiego, współczesnego prawa handlowego, gdyż mamy zasadę jedności prawa cywilnego i termin „prawo handlowe” jest tylko reminiscencją sytuacji, gdy w polskim systemie prawnym panował dualizm prawa prywatnego. Podobnie zob. W.J. Katner (red.), *op. cit.*, s. 32; Z. Radwański, A. Olejniczak, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2023, s. 21.

leży uznać, że prywatnoprawna regulacja stosunków gospodarczych powinna być domeną prawa handlowego, które obok prawa cywilnego powinno być odrębnym działem prawa prywatnego i najlepiej skodyfikowane w nowym kodeksie handlowym. Regulacja *stricte* administracyjnoprawna powinna zaś znaleźć się w odrębnej ustawie. Mieszanie regulacji administracyjnoprawnej i prywatnoprawnej, co jest pozostałością po okresie gospodarki sterowanej centralnie, nie prowadzi do zadawalających rezultatów ani w prawie handlowym, ani w administracyjnym prawie gospodarczym. Wyraźne oddzielenie regulacji prywatnoprawnej od publicznoprawnej bliższe jest temu, co obserwujemy w prawie francuskim, gdzie odróżnia się *droit commerciale* od *droit des affaires*. W prawie niemieckim zaś ciągle mamy do czynienia z *Wirtschafts und Handels rechts*. Znajduje to odbicie w nazwach katedr zajmujących się prawem handlowym, także w Polsce, które określa się jako katedry prawa gospodarczego i handlowego, a nie po prostu katedrami prawa handlowego²¹. Proponowane wyraźne oddzielenie regulacji publicznoprawnej od prywatnoprawnej powoduje, gdy chodzi o prawo handlowe, rozważenie konieczności powrotu do nowego polskiego kodeksu handlowego, który zawierałby rzecz jasna również materię objętą aktualnie kodeksem spółek handlowych, a przynajmniej przygotowania ustawy, która stworzyłaby nowoczesną część ogólną prawa handlowego. W takiej ustawie, wykorzystując dorobek doktryny i orzecznictwa, należy przede wszystkim wprowadzić normatywne definicje przedsiębiorcy i czynności handlowych, a także uporządkować rejestrację przedsiębiorców poprzez wprowadzenie jednolitego rejestru dla wszystkich przedsiębiorców, w tym także przedsiębiorców jednoosobowych, będących osobami fizycznymi. Prace nad taką ustawą byłyby też dobrym zapleczem dla przygotowania nowoczesnego kodeksu handlowego. Wreszcie należy również uporządkować relacje pomiędzy umowami, a właściwie stosunkami handlowymi, i umiejętnie oddzielić je od umów, w których nie uczestniczą przedsiębiorcy. Zakres i metody administracyjnej kontroli państwa nad działalnością gospodarczą należy zaś pozostawić specjalistom od administracyjnego prawa gospodarczego. Oczywiście nie wyklucza to współpracy tych, którzy zajmują się prawem handlowym i administracyjnym prawem gospodarczym, a nawet powinno zobowiązywać ich do ścisłej współpracy w dążeniu do optymalnej regulacji stosunków gospodarczych.

²¹ Tak jest na przykład na Uniwersytecie Łódzkim i Uniwersytecie Wrocławskim.