

OGÓLNA PROBLEMATYKA SKARBU PAŃSTWA

Instytucja Skarbu Państwa posiada zakotwiczenie w wielu gałęziach prawa. Jednak istnieje gałąź prawa, w której problematyka ta gościła niezmiennie rzadko. Jest nią prawo konstytucyjne. Aż do wejścia w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., ustawa zasadnicza milczała na temat Skarbu Państwa. Należy w tym miejscu dodać, że niewiele jest instytucji, pojęć, czy też organów w państwie polskim, pisanych z dużej litery. To dodatkowy argument, świadczący o randze Skarbu Państwa, choćby w zestawieniu z, na pozór siostrzaną, instytucją budżetu państwa.

Jeśli mowa o budżecie państwa, to trzeba sprzeciwić się traktowaniu tego terminu jako synonimu Skarbu Państwa. Pojęcia budżet i Skarb Państwa nie są tożsame, choć w praktyce często używa się tych określeń zamiennie. Często pewnie jest to także zamierzone działanie stylistyczne, aby nie stosować powtórzeń tego samego terminu. A przecież instytucje te spełniają w gospodarce różniące się zasadniczo funkcje oraz mają zupełnie inne przeznaczenie.

Powszechnie przyjmuje się, że budżet państwa może być definiowany jako: akt prawny; plan finansowy państwa; zasób środków pieniężnych (fundusz); strumień kompensujących się w określonym okresie dochodów i wydatków.¹

Budżet jako plan finansowy państwa określany jest z wielką dokładnością. Skarb Państwa natomiast szacowany może być według różnych metod, co powoduje, że jego wartość z pewnością będzie zmienna. Skarb jest zatem w istocie rzeczy niewymierny. Budżet to instytucja cykliczna, corocznie uchwalana przez parlament. Skarb trwa niezależnie od takich działań. Z samej bowiem swojej natury budżet winien być dziełem organów władzy ustawodawczej, bo prawo decydowania o dochodach i wydatkach państwa jest podstawowym atrybutem reprezentantów Narodu, nawiązującym do istoty mandatu przedstawicielskiego.²

Inna istotna różnica między Skarbem a budżetem, polega na tym, że istnieją budżety jednostek samorządu terytorialnego, nie ma zaś Skarbów tych jednostek (mienie czy majątek to jednak określenia odległe od Skarbu).

W warunkach gospodarki rynkowej budżet państwa jest ważnym narzędziem wpływania na finansową, co najmniej, stronę ekonomiki, jako akt planowania finansowego, ewidencjonowania obiegu środków pieniężnych i decydowania o zasadach ich wydatkowania.³

1 G. Krasowska - Walczak, *Finanse Publiczne*, Poznań 1997, s.101.

2 J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Warszawa 1999, s. 281.

3 A. Bałaban, *Prawny charakter i funkcje ustawy budżetowej*, [w:] *Konstytucyjna regulacja ustroju społeczno-gospodarczego i finansów publicznych*, pod red. G. Kryszenia i E. Zwierchowskiego, Białystok 1996, s. 76.

Wszelkie wydatki i wpływy państwa muszą znaleźć swe odbicie w budżecie. Budżet spełnia funkcję finansową, polityczną, gospodarczą i prawną. Ta ostatnia bywa określana rygiorem prawomocności, czyli związania Rady Ministrów ustawą budżetową. Niezachowanie rygorów powoduje wyzwolenie mechanizmów odpowiedzialnych sankcji wobec tego organu egzekutywy.⁴

Instytucja budżetu państwa jest od lat obecna w polskich konstytucjach. To głębokie zakorzenienie sprawia, iż ugruntowane zostało już orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego z tym związane. Realizacja budżetu jest samoistną wartością konstytucyjną, a zarazem konstytucyjnym obowiązkiem organów stanowiących i wykonujących budżet.⁵ Budżetem państwa nazywa się umownie akt prawny dający parlamentowi częściowy wpływ na sferę finansów. Wpływ ten jawi się tylko częściowym bowiem owa sfera pozostaje domeną organu egzekutywy – Rady Ministrów. O znaczeniu budżetu przesądza w poważnym stopniu jego konstrukcja prawna. Jednak do prawnie wiążącej formy ustawy nie do końca pasuje charakter budżetu po stronie planowanych w nim wpływów. Są one bowiem szacunkami i prognozami.⁶ Szczególny tryb uchwalania ustawy budżetowej – przewidziany w Konstytucji – nie może być stosowany do uchwalania lub nowelizowania innych ustaw (orzeczenie TK z dnia 10 stycznia 1995 r., sygn. K 16/93). Regułą jest „czystość” ustawy budżetowej, nie może zawierać ona przepisów nie związanych z planem finansowym państwa.⁷ Nie powinna ona zawierać przepisów wykraczających poza finansowe normy planowe dotyczące dochodów i wydatków państwa na dany rok kalendarzowy.⁸

Budżet państwa znajduje się obecnie w centrum przeobrażeń gospodarczych w Polsce. Rozłożenie w czasie budżetowych reform i deficytów jest określane przez cele decydentów oraz warunki ograniczające transformację gospodarczą.⁹

Wydawać by się mogło, że problem wzajemnych relacji „budżet państwa” – „Skarb Państwa” nie będzie spornym. Jednak z jednej strony spotykamy opinie: „z wielu przepisów prawnych wynika bezpośredni związek między budżetem a Skarbem Państwa”.¹⁰ Z drugiej strony pojawiają się głosy: „instytucja Skarbu Państwa jest stosunkowo luźno z budżetem powiązana”¹¹. Sądzę, iż należy przychylić się do poglądu pierwszego, albowiem odwołuje się on do argumentów natury normatywnej. Majątek pozostający w bezpośrednim zarządzie Skarbu Państwa, to właśnie majątek jednostek budżetowych nie posiadających osobowości prawnej. I co najistotniejsze – Skarb Państwa jest właścicielem środków budżetowych. Poza tym nawet i w drugiej koncepcji znajdujemy przykłady powią-

4 P. Unger, *Finanse we współczesnej gospodarce*, Katowice 1993, s. 30-31.

5 J. Oniszczyk, *Państwo prawne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zasady państwa prawnego)*, Warszawa 1996, s. 39.

6 A. Bałaban, *op. cit.*, s. 76.

7 J. Głuchowski, *Uchwalanie budżetu państwa*, Warszawa 1997, s. 26.

8 T. Dębowska - Romanowska, *Komentarz do prawa budżetowego państwa i samorządu terytorialnego wraz z częścią ogólną prawa finansowego*, Warszawa 1995, s. 135.

9 A. de Crombrughe, *Budżet państwa - jego stabilizacja i trwałość*, Warszawa 1995, s. 5.

10 G. Krasowska - Walczak, *op. cit.*, s. 103.

11 N. Gajl, *Gospodarka budżetowa w świetle prawa porównawczego*, Warszawa 1993, s. 392.

zań budżetu z gospodarką Skarbu Państwa. Mogą to być lokaty czasowo wolnych środków dokonywane na rzecz budżetu, a z drugiej strony – w przypadku nadwyżek budżetowych – na rzecz Skarbu. Mogą to być również bezzwrotne formy transferu środków dla budżetu lub z budżetu dla Skarbu.¹²

Wyraz „skarb” (pisany małą literą) w języku polskim może oznaczać: majątek, bogactwo, zbiór rzeczy drogocennych; pojedynczy kosztowny przedmiot; odnalezioną rzecz ukrytą niewiadomego pochodzenia; a w archaicznym znaczeniu wyrażenia: finanse państwowe, kasa państwowa, majątek państwa, instytucja rządząca majątkiem państwa; „obecnie żywe tylko w wyrażeniu: Skarb państwa”¹³. Zwrócić można uwagę, iż w tym ostatnim znaczeniu „Skarb” pisany jest z dużej litery, natomiast „państwa” – z malej.

Termin „państwo” rozumieć można na wiele sposobów. W ujęciu socjologicznym jest to zbiorowość obywateli podporządkowanych władzy suwerennej, zamieszkująca określone terytorium, do którego ogranicza się władza.¹⁴ Gdy spojrzymy na państwo bardziej filozoficznie, określić je można jako „część wydzieloną do dbania o interes całości”.¹⁵ W Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. „państwo” niemal zawsze pisane jest z malej litery. Znamienny wyjątek stanowi właśnie „Skarb Państwa”.

Najbardziej lakoniczna definicja Skarbu Państwa określa go mianem „odpowiednika” państwa, w sferze majątkowej. Według N. Gajl Skarb Państwa jest „substratem” państwa.¹⁶ Ostatnie określenie jest błędne – to państwo jest substratem Skarbu Państwa. Substrat to bowiem – w znaczeniu filozoficznym: pierwotne podłoże, wyjściowe tworzywo rzeczy i zjawisk (Leksykon PWN, Warszawa 1972, s. 1126). W przeciwnym razie musielibyśmy przyjąć, iż Skarb Państwa pojawił się w dziejach ludzkości, wcześniej, niż samo państwo. W historii brak podstaw do tak bezkrytycznych zapatrywań.

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., w art. 218 brzmi: „organizację Skarbu Państwa oraz sposób zarządzania majątkiem Skarbu Państwa określa ustawa”. Skarb Państwa stał się – tym samym – instytucją konstytucyjną. Ustawa zasadnicza w kilku jeszcze przepisach wymienia nazwę: Skarb Państwa. Najistotniejszy jest art. 146 ust. 4 pkt 4), przesądzający, iż to Rada Ministrów chroni interesy Skarbu Państwa. Żadna z norm konstytucyjnych nie definiuje tego Skarbu. Przy próbach konstruowania definicji Skarbu Państwa można zatem korzystać z dorobku innych gałęzi prawa.

W ujęciu cywilistycznym państwo zostało uznane za osobę prawną pod nazwą „Skarb Państwa”.¹⁷ Skarb ten to w ujęciu kodeksu cywilnego nic innego, jak cywilnoprawne „oblicze” państwa. Samo państwo nie występuje w stosunkach prawa cywilnego.¹⁸ Jego reprezentantem w tych stosunkach jest Skarb Państwa.

12 N. Gajl, *Gospodarka...*, s. 284.

13 Słownik języka polskiego PWN, tom III, Warszawa 1981, s. 224 - 225.

14 J. Szczepański, *Elementarne pojęcia socjologii*, Warszawa 1970, s. 368.

15 J. Maritain, *Człowiek i państwo*, Kraków 1993, s. 19.

16 N. Gajl, *Skarb Państwa*, Warszawa 1996, s. 90 - 92.

17 A. Wolter, *Prawo cywilne - zarys części ogólnej*, Warszawa 1986, s. 205 - 207.

18 A. Wolter, *op. cit.*, s. 246.

albo inne państwowe osoby prawne (art. 342 k.c.). Przykłady takich osób prawnych to przedsiębiorstwa państwowe, publiczne szkoły wyższe, P A N. Jako odrębne osoby prawne posiadają one własne majątki, aczkolwiek ich fundusze założycielskie pochodzą z wydzielonego majątku państwowego. Organy państwowe – założycielskie – posiadają pewien wpływ na działalność państwowych osób prawnych i prawo ich kontroli. Jeżeli działalność takiej osoby przynosi zysk – przypada on państwu. Państwo przejmuje majątek po zlikwidowanej osobie prawnej.¹⁹ Te inne państwowe osoby prawne posiadają wyłączne prawa własności – różne od własności Skarbu Państwa, któremu przysługują określone w przepisach szczególnych uprawnienia majątkowe wobec państwowych osób prawnych (art. 441 k.c.). Skarb Państwa jest jedyną osobą prawną, która przymiot ten uzyskuje bezpośrednio z mocy przepisów k.c. (art. 33).

Aż do wejścia w życie ustawy nowelizującej k.c. z dnia 28 lipca 1990 r., Skarb Państwa był zaledwie „uważany” w stosunkach cywilnoprawnych za podmiot praw i obowiązków. Stanowił osobę prawną *sui generis* („uważany jest”).²⁰ Zwrot „uważany” sugeruje, iż traktowany był ów Skarb jedynie w kategoriach fikcji prawnej. Lecz może taki właśnie jest jego charakter i tak należy traktować Skarb Państwa również i obecnie. Pojawia się nawet pogląd, zgodnie z którym równie dobrze można by samo państwo traktować jako podmiot prawa cywilnego.²¹ Dominuje jednak koncepcja, iż substratem Skarbu Państwa jest samo państwo występujące w roli podmiotu prawa cywilnego i stąd w RP istnieje tylko jeden taki Skarb.²²

Co się tyczy kwestii reprezentacji państwa, kodeks postępowania cywilnego w art. 67 par. 2 stanowi: za Skarb Państwa podejmuje czynności procesowe organ państwowej jednostki organizacyjnej, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie, lub organ jednostki nadrzędnej.

W myśl tej konstrukcji, Skarb Państwa nie posiada jakichkolwiek odrębnych organów. Przed sądami za Skarb Państwa (*fiscus*) działają te jednostki organizacyjne, będące jego *statio fisci*. Wyrażam tu wątpliwość w związku z uchwaleniem (w dniu 8 sierpnia 1996 r.) ustawy o urzędzie Ministra Skarbu Państwa²³. Minister Skarbu Państwa jest przecież organem Skarbu Państwa. Bez odpowiedniej nowelizacji k.p.c., będziemy mieli do czynienia ze swoistym rozdwojeniem, co może prowadzić do sporów kompetencyjnych między nowym organem, a *statio fisci*. Materialno-prawna konstrukcja zakładająca jednolitość Skarbu Państwa, jako osoby prawnej, wywiera w sferze przepisów proceduralnych ten skutek, iż niezależnie od wielości wskazanych w pozwie i orzeczeniu sądowym państwowych jednostek organizacyjnych, lub ich organów, z których działalnością wiąże się dochodzone roszczenie, stroną pozwaną jest zawsze Skarb Państwa, nie zaś

19 Z. Radwański, *Prawo cywilne - część ogólna*, Warszawa 1995, s. 148.

20 Dz. U. Nr 55, poz. 321.

21 Kodeks cywilny z komentarzem pod redakcją J. Winiarza, Warszawa 1980, s. 52.

22 S. Grzybowski, *Prawo cywilne - zarys części ogólnej*, Warszawa 1985, s. 185.

23 Z. Radwański, *op. cit.*, s. 149.

24 Dz. U. Nr 106, poz. 493; ustawa ta weszła w życie 1 października 1996 r.

wskazane jednostki (wyrok SN z dnia 13 marca 1983 r. – IV CR 66/83, OSNCP 1984/1/5).

Skarb Państwa funkcjonuje nie tylko jako podmiot prawa cywilnego ale również na gruncie prawa administracyjnego. Reprezentowany jest przez organy administracji państwowej, działające na podstawie kodeksu postępowania administracyjnego. W tym zakresie mają miejsce działania Skarbu Państwa oparte o imperium. Występować tu może szereg nakazów i zakazów administracyjnych oraz szczególnych uprawnień Skarbu Państwa. Mam na uwadze prawa do poboru i ściągania podatków oraz opłat, a także kompetencje kontrolne. Należy wymienić jeszcze uprawnienie Skarbu Państwa do nadawania tytułom wykonawczym Skarbu Państwa klauzul natychmiastowej wykonalności. Stwarza to szczególną pozycję Skarbu, który ma jakby dwa oblicza: podmiotu mającego władczy charakter oraz strony stosunku cywilnoprawnego, działającej w obrocie – w założeniu – na równi z innymi.²⁵

W ekonomii podnosi się, że Skarb Państwa posiada podmiotowość głównie w sferze rachunkowej. Spotykane są też poglądy zakładające, iż w swej istocie nie jest to osobna instytucja, lecz samo państwo, wypełniające funkcje kasjera i bankiera.²⁶ Niektórzy autorzy dodają, że Skarb zarządza całością finansów publicznych, nie zaś jedynie finansami – w ścisłym tego słowa znaczeniu – państwowymi.²⁷

Podstawową funkcją Skarbu Państwa jest kasowa obsługa różnych jednostek publicznych, a często i semipublicznych. Tę funkcję można, choć to skrót myślowy, zobrazować jako istnienie odrębnej „kasy” Skarbu. Głównie znaczenie ma bowiem „podfunkcja” kasjera budżetu, zasadniczo w celu zapewnienia państwu bieżącej płynności finansowej. Chodzi tu o obsługę budżetu państwa przez Ministerstwo Skarbu – w Polsce zadanie to spełnia raczej Minister Finansów.²⁸ Mamy tu do czynienia z przykładem nieprecyzyjnego rozdzielenia kompetencji między ministrów, które może prowadzić do sporów na tym tle, a co gorsza – nieefektywności działania.

Działania Skarbu jako kasjera gospodarki publicznej oceniane są zwykle bez kontrowersji i pozytywnie. Przede wszystkim dlatego, że pozwalają wydawnie powiększyć zasoby finansowe oraz płynność rachunków Skarbu.²⁹

Drugą fundamentalną funkcją Skarbu Państwa jest rola bankiera. Może przybierać ona różne postacie:

- Skarb Państwa działa tu podobnie jak bank komercyjny; środki pieniężne deponowane na rachunkach bankowych Skarbu Państwa mogą być lokowane na rynku kapitałowym lub przeznaczane na dofinansowanie działalności uznanej za priorytetową dla państwa;
- Skarb Państwa podejmuje posunięcia zbliżone do działań banku centralnego; może być to emisja drobnych znaków pieniężnych (bilonu) w celu pokry-

25 N. Gajl, *Skarb...*, s. 93.

26 P. M. Gaudemet, *Finanse publiczne*, Warszawa 1990, s. 310.

27 L. Philip, *Finances Publiques*, Paris 1989, s. 324.

28 G. Krasowska - Walczak, *op. cit.*, s. 102.

29 N. Gajl, *Skarb...*, s. 146.

cia nimi części deficytu budżetowego, lub interwencja na rynku walutowym, poprzez sprzedaż bądź zakup papierów wartościowych.³⁰

Rola bankiera nie jest w zasadzie spełniana w Polsce. Wynika to z jednej strony z silnej pozycji ustrojowej banku centralnego – N B P., a z drugiej strony – jeszcze mocniejszej – Ministra Finansów. Wszak miast emisji bonów skarbowych przez Ministra Skarbu, mamy do czynienia z obligacjami państwowymi, emitowanymi przez Ministra Finansów. Techniczną obsługę budżetu państwa prowadzi NBP. Nowa Konstytucja wyodrębniła pozycję banku centralnego. Zgodnie z ustawą o NBP³¹ ciąży na nim obowiązek wspierania polityki gospodarczej Rządu, pomimo niezależności od Rady Ministrów.

Realizując funkcję inwestora Skarb Państwa dostarcza kapitału, w sytuacji gdy rynek pieniężny oferuje go na mniej korzystnych warunkach. Prowadzi to do alokacji środków pieniężnych przez Skarb Państwa.³² Można jednak zauważyć, że ta funkcja w polskich realiach ma charakter raczej abstrakcyjny.

O funkcji majątkowej była już mowa – z pewnym uproszczeniem można uznać tu Skarb Państwa za podmiot praw i obowiązków dotyczących mienia państwowego w stosunkach cywilnoprawnych. W kontekście innych funkcji Skarbu widać, że sprowadzanie omawianej instytucji wyłącznie do tej roli – uosobienia, czy emanacji majątku państwowego – jest nieuprawnionym uproszczeniem.

W pełni poprawnie można używać pojęcia Skarb Państwa w trzech znaczeniach. Ujęcie podmiotowe odnosi się do samego państwa, które jest właścicielem określonego majątku.

Strona przedmiotowa dotyczy majątku państwa wraz z jego należnościami i zobowiązaniami. Znaczenie instytucjonalne oznacza odrębny organ państwowy, nadzorujący majątek państwowy. Dziś powinno nim być Ministerstwo Skarbu Państwa³³, czy też może raczej Minister. Nie zawsze musi być to Minister Skarbu – w Polsce przedwojennej oraz w państwach Europy zachodniej urząd Skarbu Państwa oznaczał organ zajmujący się przede wszystkim finansami państwa – Minister Finansów.³⁴ Konkurencyjne rozwiązanie stanowi instytucjonalizacja Ministerstwa Skarbu Państwa jako regulatora, kontrolera i „księgowego” majątku państwowego³⁵.

Skarb Państwa może funkcjonować w różnych rozwiązaniach ustrojowych:³⁶

- 1) Skarb Państwa stanowi odrębny resort, wyposażony w dużą autonomię i umiejscowiony w ramach Rządu. Taka konstrukcja występuje w Wielkiej Brytanii, tam właściwy Minister Finansów określany jest Kanclerzem Skarbu;

30 G. Krasowska – Walczak, op. cit., s. 103.

31 Ustawa o NBP z dnia 29 sierpnia 1997 r.; weszła w życie 1 stycznia 1998 r.

32 P. Unger, Procesy alokacji w nowoczesnej gospodarce: państwo a rynek, Katowice 1996, s. 146.

33 G. Krasowska – Walczak, op. cit., s. 104.

34 B. M. Hadyniak, Instytucjonalizacja Skarbu Państwa, [w:] Reforma centrum gospodarczego Rządu, pod red. J. Monkiewicz, Warszawa 1995 r., s. 112.

35 B. M. Hadyniak, Reforma centrum gospodarczego w perspektywie historycznej, [w:] Reforma..., s. 35

36 N. Gajl, Skarb..., s. 104 i n.

- 2) Skarb Państwa jest zaledwie departamentem w Ministerstwie Finansów (Francja, gdzie inne departamenty to m.in. budżetu, cel. podatków).
- 3) Skarb Państwa umiejscowiony zostaje przy innym ministerstwie, zwłaszcza gospodarczym. Być może model ten funkcjonował w Polsce od wejścia w życie ustawy o utworzeniu Ministerstwa Przekształceń Własnościowych w dniu 13 lipca 1990 r. – do 30 września 1996r., a więc do końca istnienia tego Ministerstwa.
- 4) Skarb Państwa przybiera postać autonomicznej agencji, albo funduszu (USA, tu Skarb traktowany jest jako „agencja finansowa Rządu”).
- 5) Skarb Państwa jest administrowany pod względem finansowym przez różne ministerstwa (Włochy – kompetencje w zakresie Skarbu posiadają ministrowie: Skarbu, Finansów, Budżetu oraz Udziałów Państwowych).

1 jeszcze model teoretyczny, w którym Skarb Państwa stanowiłby niezależną instytucję „usytuowaną szczególnie wysoko, najlepiej poza Rządem, może w gestii parlamentu.”³⁷

Można zastanawiać się, jak w istocie przedstawia się dziś pozycja Skarbu Państwa w Polsce. Sądzę, że niestety polski model wykazuje najwięcej podobieństw do włoskiego. Powoduje to duże rozproszenie kompetencji, między, nie tylko Ministrem Skarbu i Ministrem Finansów, ale także szefami innych działów administracji rządowej, głównie gospodarczych. Fakt, iż wyodrębniono urząd Ministra Skarbu, nie uprawnia do szukania analogii do rozwiązań brytyjskich – tam bowiem nie ma odrębnego Ministerstwa Finansów, które w warunkach polskich posiada szereg uprawnień brytyjskiego Kanclerza Skarbu.

Omawiając problematykę Skarbu Państwa, trzeba wspomnieć o kwestiach własnościowych. W okresie PRL własność społeczna posiadała pozycję uprzywilejowaną, co miało wyraz w zasadzie szczególnej ochrony prawnej tej formy własności. Jeszcze większy związek ze Skarbem Państwa miała zasada jedności (jednolitego funduszu) własności państwowej.³⁸ Konstrukcję tę, przeniesioną zza wschodniej granicy, wprowadził A. W. Wienieditkow, według którego „jedynym i wyłącznym właścicielem całego mienia państwowego jest cały Naród”.³⁹

Przełom 1989 r. oznaczał przejście od gospodarki planowej, sterowanej centralnie, z dominującą pozycją sektora państwowego pozbawionego konkurencji do gospodarki rynkowej, która zakłada równość podmiotów. Gospodarka rynkowa wymusiła co do Skarbu Państwa, odrzucenie zasady jednolitości własności państwowej. Zdolność prawna jednostek państwowych nie mogła być już ograniczana.⁴⁰

Przekształcenia własnościowe w Polsce wynikają z konieczności powrotu do efektywnego systemu ekonomicznego. Stanowi to realizację zasad państwa

37 B. M. Hadyniak, *Instytucjonalizacja...*, s. 124.

38 A. Stelmachowski, *Przemiany polityczne 1989 r. a model prawa własności*, [w:] *Przekształcenia własnościowe w Polsce (determinanty prawne)*, pod red. S. Prutisa, Białystok 1996, s. 18.

39 M. Bednarek, *Przemiany własności w Polsce*, Warszawa 1994, s. 21.

40 A. Stelmachowski, *Przemiany...*, s. 20.

41 B. M. Hadyniak, *Reforma...*, s. 32.

„demokratyczno – rynkowego”⁴¹. Przekształcenia te można ująć w relacje, w których występują państwo i potencjalny, albo rzeczywisty właściciel – w przypadku obecnej i przyszłej prywatyzacji oraz ewentualnej reprivatyzacji, oraz państwo i były właściciel – w przypadku dawnej nacjonalizacji.⁴² W art. 1 ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o nacjonalizacji stwierdzono: „dla planowego odbudowania gospodarki narodowej, zapewnienia Państwu suwerenności gospodarczej i podniesienia ogólnego dobrobytu, Państwo przejmuje na własność przedsiębiorstwa”. Spotyka się zatem określenie, iż suwerenem w gospodarce stało się państwo, limitujące możliwości aktywności ekonomicznej.⁴³

Po zmianie systemu politycznego, społecznego i gospodarczego w 1989 r., zapoczątkowany został w Polsce proces zmian będących przeciwieństwem nacjonalizacji. W celu jego realizacji uchwalono w dniu 13 lipca 1990 r. ustawę o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz utworzono nowy urząd Ministra Przekształceń Własnościowych.⁴⁴ Odmienny tryb przekształceń własnościowych zastosowano w stosunku do „niektórych przedsiębiorstw państwowych o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa”.⁴⁵ Odrębną procedurę prywatyzacyjną wprowadzono w rolnictwie, gdzie prywatyzacji dokonuje Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa.⁴⁶

Wobec rozlicznych zastrzeżeń do ustawy prywatyzacyjnej z 1990 r. uchwalona została nowa ustawa – ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych z dnia 30 sierpnia 1996 r.⁴⁷ W wyniku reformy centrum gospodarczego Rządu zlikwidowano Urząd Ministra Przekształceń Własnościowych, tworząc urząd Ministra Skarbu Państwa. Można by mniemać, iż takie zmiany okażą się dla Skarbu Państwa pozytywnymi. Nie do końca. Nowemu urzędowi powierzono bowiem wykonywanie zaledwie niektórych funkcji gospodarczych Skarbu Państwa. Reforma nie doprowadziła też do stanu, w którym Minister byłby wyłącznym reprezentantem Skarbu w stosunkach prawnych.

Jedną z przyczyn niezadowalającej – zdaniem większości – sytuacji wokół Skarbu Państwa jest to, iż mimo, że od pierwszych projektów ustawy o Skarbie Państwa minęła już przeszło dekada,⁴⁸ ciągle tej tak potrzebnej ustawy brak. I obawiam się, iż parlament obecnej kadencji nie upora się z tym zadaniem. Natomiast nowy Sejm – zgodnie z zasadą dyskontynuacji prac parlamentarnych – będzie zmuszony do rozpoczęcia działań ustawodawczych od początku.

Choć może to i lepiej. Rządowy projekt ustawy o organizacji Skarbu Państwa oraz o sposobie zarządzania jego majątkiem,⁴⁹ szczytowym osiągnięciem gabinetu

42 W. Dudek, *Od nacjonalizacji do prywatyzacji*, Katowice 1995, s. 10.

43 K. Pawłowicz, *Prawo człowieka do swobodnej działalności gospodarczej*, [w:] *Prawa człowieka w społeczeństwie obywatelskim*, pod red. A. Rzeplińskiego, Warszawa 1993, s. 71.

44 Dz.U. Nr 51, poz. 298.

45 Ustawa z dnia 5 lutego 1993 r., Dz.U. Nr 16, poz. 69.

46 Na podstawie ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (...) (Dz. U. Nr 107, poz. 464).

47 Dz.U. Nr 118, poz. 561.

48 C. Kosikowski, *W poszukiwaniu nowej koncepcji Skarbu Państwa*, *Państwo i Prawo*, 1992, nr 12, s. 6.

49 Druk sejmowy nr 1450 - 15 października 1999 r.

Premiera Jerzego Buzka niestety nie jest. W jego załączeniu przedstawiono, co prawda, opinię w sprawie zgodności proponowanych regulacji z prawem Unii Europejskiej. To bardzo dobrze. Szkoda tylko, iż autorzy nie zbadali kompatybilności projektu z obowiązującym prawem polskim. Przykładem niech będzie art. 9 ust. 1 projektu: „zapewnienie ochrony interesów Skarbu Państwa przez wykonywanie obsługi prawnej i zastępstwa procesowego należy do Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa”. Strona Rządowa odwołuje się do instytucji, która nie istnieje. Ustawa o Prokuraturii została przez Prezydenta A. Kwaśniewskiego zawetowana. W wyniku nieprzelamania weta Prezydenta RP w Sejmie, postępowanie ustawodawcze zostało zakończone. Być może Rada Ministrów pragnie w ten sposób wymusić w przyszłości wprowadzenie Prokuraturii – organu, co do którego, zwłaszcza w proponowanym przez Rząd kształcie, zachodzą poważne wątpliwości w kwestii jego konstytucyjności. Jeśli tak, to nie jest to działanie pożądane w demokratycznym państwie prawnym. Usprawiedliwieniem projektodawcy może być fakt, iż nowa Konstytucja RP nałożyła nań (w art. 236 ust. 1) obowiązek przedstawienia Sejmowi projektu tej ustawy w – być może za krótkim – terminie. I terminu tego Rada Ministrów dochowała.