

*Dr hab. Stanisław Piątek*  
*profesor Wydziału Zarządzania*  
*Uniwersytetu Warszawskiego*

**Ekspertyza nr 86**

## **OPINIA O PROJEKTACH USTAW ZWIĄZANYCH Z REFORMĄ CENTRUM GOSPODARCZEGO RZĄDU**

Opinia została przygotowana na zlecenie Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu. Przedmiotem opinii jest ocena następujących projektów ustaw:

- a) o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów,
- b) o utworzeniu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów,
- c) o utworzeniu urzędu Ministra Administracji Publicznej i Mieszkalnictwa,
- d) o utworzeniu Ministra Gospodarki i Handlu Międzynarodowego,
- e) o utworzeniu urzędu Ministra Skarbu Państwa,
- f) o utworzeniu urzędu Ministra Prywatyzacji,
- g) o urzędzie Ministra Finansów oraz o urzędach i izbach skarbowych,
- h) o utworzeniu Komitetu Integracji Europejskiej,
- i) o utworzeniu Rządowego Centrum Badań Strategicznych,
- j) o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej,
- k) o wprowadzeniu w życie ustaw reformujących funkcjonowanie niektórych naczelných organów administracji państwowej oraz o uchyleniu i zmianie niektórych ustaw,
- l) o zmianie ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej oraz niektórych innych ustaw.

Zgodnie z życzeniem Biura Studiów i Ekspertyz ocena wymienionych wyżej projektów ustaw obejmuje ocenę stopnia realizacji w projektach celów wskazanych w założeniach reformy Centrum Gospodarczego Rządu., porównanie z podejmowanymi uprzednio próbami reformy, wskazanie elementów nowych w porównaniu z dotychczasową organizacją administracji państwowej oraz wskazanie wad i zalet przedstawionych projektów.

Opinia dotyczy generalnych kierunków regulacji i zgodności przedłożonych Sejmowi projektów z założonymi celami reformy. Opinia nie zawiera uwag dotyczących drobnych usterek lub błędów w zapowiedzianych regulacjach.

### **Cele reformy CGR**

Cele te zostały sformułowane w dokumencie Założenia reformy Centrum Gospodarczego Rządu oraz w obszernym uzasadnieniu projektu ustawy o wprowadzeniu w życie ustaw reformujących funkcjonowanie (...).

## 1) Usprawnienie funkcjonowania Rady Ministrów oraz wzmocnienie roli Premiera

Główne rozwiązania zmierzające do usprawnienia funkcjonowania Rady Ministrów zostały zawarte w projekcie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów. Zawiera ona szereg elementów usprawniających i porządkujących. Ustawa o Radzie Ministrów zmierza przede wszystkim do ustawowego potwierdzenia istniejącej praktyki, wyjaśnienia wątpliwości prawnych powstających na tle dotychczasowego stanu oraz podniesienia rangi uregulowań proceduralnych i organizacyjnych, które dotychczas miały charakter samoistny. Wnikliwego zbadania wymaga styk tej ustawy z Małą Konstytucją, co wykracza poza ramy niniejszej opinii. Wprowadzenie ustawy nie prowadzi bezpośrednio do poważnych zmian w sposobie funkcjonowania Rady Ministrów. Stwarza ona natomiast szereg możliwości, które mogą być wykorzystane dla poprawienia sprawności działania rządu. Do najważniejszych rozwiązań usprawniających należy zaliczyć: unormowanie zasad tworzenia i funkcjonowania stałych komitetów RM, pełnomocników Rządu oraz komisji rad i zespołów RM, możliwość podejmowania rozstrzygnięć w drodze obiegowej, dążenie do ograniczenia liczby osób biorących udział w posiedzeniach RM, umocowanie instytucji ministra bez teki, możliwość powierzania Prezesowi RM ostatecznej redakcji przyjętych rozstrzygnięć. Należy jednak zaznaczyć, iż podniesienie sprawności działania RM jest uzależnione przede wszystkim od rozłożenia kompetencji w aparacie centralnym, poziomu przygotowania rozstrzygnięć przedkładanych RM, sprawności mechanizmów koordynacyjnych w ramach aparatu centralnego, czyli od czynników uzależnionych tylko w części od uregulowań tej ustawy.

Bardzo wyraźne jest dążenie do wzmocnienia pozycji Prezesa RM jako kierownika prac rządu. Wzmocniono uprawnienia Premiera w stosunku do ministrów przewidując możliwość podejmowania bezpośrednich interwencji w prace poszczególnych ministrów, a nawet w prace aparatu ministerialnego lub terenowego bez korzystania z pośrednictwa ministra (art. 4 ust. 1 pkt. 2). Umacnia to pozycję Prezesa RM jako służbowego przełożonego wszystkich urzędników państwowych. Rozwiązania te zostały skoncentrowane w art. 3 i 4. Pewne wątpliwości mogą budzić dwie propozycje. Pierwsza, zawarta w art. 4 ust. 1 pkt. 2 pozwalająca na wydawanie przez Prezesa RM poleceń służbowych wszystkim pracownikom administracji rządowej, oraz druga, zawarta w art. 4 ust. 1 pkt. 7, która prowadzi do naruszania ustalonej prawem właściwości kompetencyjnej organów centralnych. Stan opisany w tym przepisie nie powinien występować przy odpowiednim formułowaniu przepisów o właściwości organów administracji rządowej. Obydwie propozycje, prawdopodobnie powodowane określonymi doświadczeniami związanymi z polityczną niespójnością rządu mogą jednak prowadzić do negatywnych następstw związanych z manipulowaniem właściwością organów centralnych w poszczególnych sprawach.

Bardzo rygorystycznie uregulowano sprawy związane z reprezentowaniem Rządu wobec organów ustawodawczych i sądowych. Upoważnienia w tym zakresie podlegają pełnej

kontroli Prezesa RM, co powinno zapewniać jednolitość koncepcyjną i polityczną wystąpień podejmowanych w imieniu Rządu.

Wydaje się, że dodatkowe uprawnienia udzielone Prezesowi RM w projekcie ustawy w powiązaniu z uregulowaniami Małej Konstytucji prowadzą do bardzo wyraźnego umocnienia pozycji Prezesa RM, co jest deklarowane jako jeden z celów reformy. Rozważenia wymaga to, czy część tych zmian nie jest doraźną reakcją na specyficzne, polityczne rozszczępienie centralnej władzy wykonawczej w ostatnich latach oraz czy skumulowanie w gestii Prezesa RM licznych kompetencji o charakterze koordynacyjnym i interwencyjnym nie przeciąży nadmiernie tego organu ze szkodą dla realizacji podstawowych zadań Prezesa RM. Pewien nadmiar instrumentów pozostających w gestii Premiera może być jednak uzasadniony w warunkach niestabilnej sytuacji politycznej i szybko zmieniających się warunków wewnętrznych i zewnętrznych.

## **2) Określenie roli i kompetencji ministra jako członka rządu**

Projekt ustawy o organizacji i trybie pracy RM reguluje przede wszystkim te funkcje ministra, które są związane z ustalaniem, reprezentowaniem i ponoszeniem odpowiedzialności politycznej w związku z polityką rządu. Powinno to sprzyjać ściślejszemu powiązaniu polityki administracyjnej formułowanej na szczeblu resortowym oraz doraźnych działań aparatu ministerialnego z ogólnymi kierunkami pracy rządu. Jest to widoczne szczególnie w uregulowaniach dotyczących udziału w posiedzeniach Rady Ministrów, reprezentowania polityki rządu wobec innych organów oraz w ogóle publicznych wypowiedzi ministra w charakterze członka rządu. Niektóre z norm nakierowanych na osiągnięcie politycznej spójności rządu (np. art. 25) mogą powodować wątpliwość, co do zasadności używania środków prawnych w sytuacji, gdy zawiodą polityczne środki osiągania takiej zgodności. Generalnie jednak uregulowania mające na celu "wpisanie" działań ministra w jednolitą politykę rządu należy uznać za uzasadnione.

Nie można tego powiedzieć o uregulowaniach zawartych w art. 28 ustawy. Zawarte tu przepisy wyglądają jak niepełna typologia uprawnień ministra, a nie normy ustanawiające uprawnienia tego organu. Prawie wszystkie "uprawnienia" zawarte w art. 28 opatrzone są zastrzeżeniami, które jednoznacznie wskazują na brak uzasadnienia merytorycznego dla zamieszczania tych przepisów. Trudno sobie wyobrazić sytuację, w której nie wiadomo, kto tworzy jednostkę organizacyjną określonego typu lub powołuje kierownika takiej jednostki (art. 28 ust. 1 pkt 1 i 2). Inne przepisy tego artykułu odsyłają do istniejących uregulowań, a więc nie wywierają żadnych skutków regulacyjnych (art. 28 ust. 1 pkt 3, ust. 2, ust. 3). Cały artykuł 28 wykracza poza zakres ustawy, która dotyczy Rady Ministrów, a nie uprawnień ministrów wykonywanych z tytułu kierowania działem administracji państwowej. Art. 28 w obecnej postaci wydaje się zbędny.

Projekt generalnie rozbudowuje formy współdziałania międzyministerialnego prowadzącego do eliminacji kwestii spornych i koordynacji współzależnych działań różnych resortów bez konieczności angażowania Rady Ministrów. Ustawa o organizacji i trybie pracy RM zapewnia Prezesowi RM znaczną kontrolę nad profilem tematycznym tych ciał pomocniczych, rytmem ich pracy podejmowaniem określonych zadań. Generalnie można stwierdzić, iż tendencja do rozbudowy form współdziałania międzyministerialnego dość powszechnie występuje w europejskich administracjach centralnych. Ułatwia ona koncentrowanie się rządu na sprawach strategii.

### **3) Racjonalizacja struktur i mechanizmów koordynacji w Centrum Gospodarczym Rządu i jego otoczeniu**

Jednym z najważniejszych celów przebudowy Centrum Gospodarczego jest wzmocnienie mechanizmów koordynacji w zakresie formułowania i realizacji polityki rządu. Służy temu wzmocnienie pozycji Prezesa Rady Ministrów, przypisanie pierwszoplanowego znaczenia działaniom ministrów na rzecz realizacji wspólnej polityki. Z kolei większa jednorodność zakresów zadań poszczególnych ministrów (prywatyzacji, skarbu państwa, gospodarki i handlu międzynarodowego) obniżyć powinna zapotrzebowanie na koordynację międzyresortową. Organizacyjne rozwiązania służące koordynacji to przede wszystkim organy wewnętrzne rządu uregulowane w rozdziale 3 projektu. Projekt przesądza jedynie istnienie Rady Legislacyjnej, w pozostałym zakresie tworzy podstawy prawne dla powoływania stałych komitetów RM, komisji, rad, zespołów, komisji wspólnych i pełnomocników. Niewątpliwie pozytywnie należy ocenić ustawowe unormowanie statusu tych organów, zasadę powoływania stałych komitetów RM w drodze rozporządzenia i kilka innych rozwiązań. Faktyczna efektywność organów wewnętrznych i pomocniczych Rady Ministrów uzależniona jest raczej od czynników pozaprawnych. Wprowadzenie ustawy w życie oraz przebudowa CGR jest dogodnym momentem dla dokonania oceny istniejących dotychczas ciał i ich odpowiedniej rekonstrukcji.

### **4) Wzmocnienie równej wobec wszystkich partnerów regulacyjnej funkcji naczelnych organów administracji państwowej oraz eliminowanie ich zaangażowania w bieżące sprawy poszczególnych podmiotów**

Projekty ustaw uwzględniają w znacznym zakresie konieczność rozdzielenia funkcji regulacyjnych i funkcji związanych z nadzorem nad działalnością państwowych podmiotów gospodarczych oraz wykonywaniem praw udziałowych w spółkach z udziałem Skarbu Państwa. Szczególnie projekty ustaw o urzędzie Ministra Skarbu Państwa i Ministra Prywatyzacji oraz nowelizacja ustawy o przedsiębiorstwach państwowych umożliwiają realizację tej zasady. Zamiar przeniesienia nadzoru założycielskiego na szczebel wojewody niewątpliwie od-

cięża ministrów od bezpośredniego zaangażowania w bieżące sprawy przedsiębiorstw, natomiast stawia pytanie o zdolność aparatu jakim dysponują wojewodowie do wykonywania ustawowego nadzoru nie tylko pod względem formalnym. Jest to tym bardziej istotne, że zmiany wprowadzone do ustawy o przedsiębiorstwach państwowych rozszerzają zakres oceny celowości niektórych działań przedsiębiorstw przez organ założycielski (np. art. 46a ust. 1a dotyczący sprzedaży przez przedsiębiorstwo akcji lub udziałów nie objętych publicznym obrotem).

Teza o ograniczeniu ingerencji w działalność podmiotów gospodarczych w wyniku reorganizacji CGR znajduje tylko częściowe potwierdzenie. Ograniczanie zakresu zaangażowania administracji następuje co do zasady w wyniku zmiany przepisów materialnego prawa administracyjnego, natomiast pakiet ustaw przedłożonych Sejmowi reguluje głównie organizację centralnej administracji rządowej.

### **5) Zwiększenie wpływu wojewodów na procesy prywatyzacji**

Niewątpliwie proponowana reforma bardzo umacnia pozycję wojewody, nie tylko w stosunku do innych organów terenowej administracji rządowej lecz także w zakresie administracji gospodarczej państwa. Jest to uzasadnione gdyż w ostatnich latach to podstawowe ogniwo administracji rządowej w terenie pozostawało nieco poza głównym nurtem zmian ustrojowych i gospodarczych.

Zwiększenie roli wojewodów w zakresie administracji gospodarczej następuje przede wszystkim na skutek przejęcia funkcji nadzoru założycielskiego w stosunku do wielu przedsiębiorstw państwowych. Równolegle pozycja wojewodów ulega istotnemu wzmocnieniu na skutek włączenia do struktury administracji wojewódzkiej kilku pionów administracji specjalnej, a także w związku z istotnym rozszerzeniem funkcji koordynacyjnych wojewodów w stosunku do terenowych administracji specjalnych. Szczególnie ten ostatni krok powinien służyć bardziej spójnemu wykonywaniu polityki rządu na szczeblu wojewódzkim. Funkcja koordynacyjna wojewody, jakkolwiek zapisana od dawna w ustawie o terenowych organach rządowej administracji ogólnej wyraźnie słabła w ostatnich latach. Ścisła koordynacja polityki rządu na szczeblu centralnym, większa jednolitość rządu w podstawowych sprawach może być przeniesiona na szczebel terenowy pod warunkiem, że nowe możliwości prawne stworzone wojewodom zostaną rzeczywiście wykorzystane, co jest w znacznym stopniu uwarunkowane stosunkami w ramach Rady Ministrów.

### **6) Ograniczenie liczby przedsiębiorstw państwowych nadzorowanych przez ministrów**

Cel ten jest realizowany w projektach w sposób zdecydowany, choć faktyczny zasięg decentralizacji nadzoru założycielskiego można będzie ocenić dopiero po wydaniu rozporzą-

dzeń przewidzianych w art. 11 ust. 3, 4 i 6 ustawy o wprowadzeniu w życie ustaw reformujących (...). Dość trudno jest przewidzieć zmiany jakie nastąpią w sposobie wykonywania nadzoru założycielskiego po przekazaniu go na szczebel wojewódzki, szczególnie w przypadku większych przedsiębiorstw państwowych. Formalnie przekazuje się te instrumenty jakie przysługiwały ministrowi, ale będą one wykorzystywane w całkowicie innym układzie, w innych warunkach kadrowych, informacyjnych.

#### **7) Stworzenie możliwości przekazywania niektórych kompetencji ministrów samorządom zawodowym**

Wykonywanie funkcji regulacyjnych państwa w gospodarce powinno następować we współpracy z samorządami gospodarczymi i zawodowymi. Współpraca taka stabilizuje struktury i procesy gospodarcze. Uzasadnione jest przypisanie Ministrowi Gospodarki i Handlu Międzynarodowego konkretnego zadania polegającego na współdziałaniu z podstawowymi ogniwami pozarządowych organizacji związanych z gospodarką; samorządami zawodowymi, gospodarczymi, związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców (art. 5 pkt 2 ustawy o urzędzie MGİHM). Powierzenie samorządom zawodowym funkcji zleconych, a więc władztwa publicznego jest kolejnym krokiem, który jednak musi mieć odpowiednie uzasadnienie merytoryczne, a ponadto zawsze musi być opatrzony gwarancjami prawidłowego wykonywania powierzonych funkcji. Projekty nie zawierają postanowień bezpośrednio przenoszących na samorzady zawodowe określonych uprawnień administracyjnych. Wprowadzają natomiast możliwość dokonania pewnych przesunięć w pewnych dziedzinach. Zakres tych nowych możliwości raczej nie uzasadnia wyeksponowania omawianej sprawy jako jednego z głównych celów reformy. Nie ma też potrzeby, aby sztucznie przyspieszać procesy dojrzewania struktur samorządowych do przejmowania funkcji administracyjnych. Szersze angażowanie struktur samorządu zawodowego w wykonywanie funkcji zleconych powinno być następstwem zmian w prawie materialnym regulującym poszczególne dziedziny administracji i gospodarki.

Słusznie nie wprowadza się zagadnienia powszechnego, obligatoryjnego samorządu gospodarczego jako jednego z wiodących celów obecnych przekształceń. Wskazanie w niektórych dokumentach iż prace w tej kwestii powinny zmierzać w kierunku rozwiązań stosowanych w państwach Unii Europejskiej nie przesądza ostatecznych rozwiązań, które muszą uwzględniać poziom samoorganizacji środowisk gospodarczych i zaszłości historyczne.

## **8) Skupienie w gestii Ministra Gospodarki i Handlu Międzynarodowego kompetencji w zakresie polityki gospodarczej oraz wpływu na główne instrumenty jej organizacji**

Utworzenie urzędu Ministra Gospodarki i Handlu Międzynarodowego powinno zakończyć trwający od wielu lat proces stopniowego koncentrowania rzeczowych zakresów działania i instrumentów regulacyjnych związanych z kształtowaniem i realizacją polityki gospodarczej w gestii jednego organu ministerialnego. Powinno to prowadzić to do ostatecznego usunięcia barier kompetencyjnych występujących pomiędzy poszczególnymi działami przemysłu i usług, produkcją a sferą obrotu, między gospodarką wewnętrzną a wymianą z podmiotami zagranicznymi, a w pewnym zakresie także między kształtowaniem rzeczowych i finansowych zjawisk w gospodarce. Taka koncentracja jest szczególnie istotna w okresie otwierania i przestrajania gospodarki w związku z procesami integracji europejskiej. Koncentracja rzeczowego zakresu działań w odniesieniu do całej gospodarki musi prowadzić do ograniczenia zakresu funkcji tego ministra do kwestii związanych z inicjowaniem polityki gospodarczej oraz wypracowywaniem oraz stosowaniem podstawowych instrumentów regulacyjnych, w tym koordynacji stosowania instrumentów pozostających w dyspozycji innych naczelných organów państwowych. Konieczne jest zatem przeniesienie funkcji bieżącego nadzoru założycielskiego, wszelkich funkcji związanych z wykonywaniem praw udziałowych ma inne ogniwa administracji rządowej. Projekt generalnie zmierza właśnie w takim kierunku.

Ustawa nie wyposaża Ministra GiHM w instrumenty bezpośredniego oddziaływania na inne naczelne organy. Propozycje dotyczące polityki gospodarczej podlegają ocenie i nabierają mocy wiążącej zgodnie z dotychczasowymi procedurami. Realizacja niektórych funkcji o charakterze kluczowym jest zapisana w ustawie (rezerwy państwowe, bezpieczeństwo energetyczne). Bardzo istotnym czynnikiem warunkującym możliwość efektywnego projektowania polityki gospodarczej jest odpowiednie ukształtowanie relacji między Ministrem GiHM a Rządowym Centrum Studiów Strategicznych. Podział zadań między Ministra GiHM a Centrum oparty jest głównie na kryterium horyzontu czasowego programów i prognoz (krótkookresowe i średniookresowe znajdują się w gestii Ministra, zaś długookresowe w zakresie działania Centrum), podstawowych wymiarów polityki gospodarczej (w zadaniach Centrum wyeksponowano aspekt przestrzenny) oraz sposobu wykorzystania wyników prac obu organów (projekty i ustalenia Centrum służą mają zapewnić orientację polityki krótko- i średnio okresowej względem celów strategicznych). Z tego względu stosunki pomiędzy Ministrem GiHM a Centrum powinny być oparte na współdziałania, nie zaś na relacji decydent - zaplecze koncepcyjne. Niezbyt jasne jest w tej kwestii odesłanie do odrębnych przepisów, które regulować by miały stosunki między Ministrem GiHM a Centrum (art. 5 ustawy o Ministrze GiHM), chyba że dotyczy to ogólnych przepisów o funkcjonowaniu Rady Ministrów.

### **9) Zwiększenie zakresu programowania gospodarczego i społecznego o horyzoncie średnio i długoterminowym**

Konieczność osadzenia bieżącej polityki gospodarczej w szerszym planie średnio i długoterminowym jest niewątpliwa. Główny ciężar takich prac powinno podjąć Rządowe Centrum Studiów Strategicznych. Realizacja tego postulatu wymaga stworzenia odpowiednio silnego zespołu, co trudno jest zadekretować, a można jedynie stymulować odpowiednimi rozwiązaniami organizacyjno-finansowymi oraz odpowiedniego mechanizmu wykorzystywania wyników prac tego zespołu w działalności rządu. Ten drugi problem nie jest rozwiązany.

Istnieje pewne niebezpieczeństwo, iż Centrum odsunięte od bieżących kwestii kształtowania i oceny polityki gospodarczej oraz usytuowane poza prawnymi procedurami formułowania polityki państwa, które dotyczą głównie okresów rocznych zostanie zepchnięte na pozycję instytutu naukowo-badawczego o bardzo ograniczonym wpływie na podejmowanie decyzje. Gwarancją formalną, iż tak się nie stanie miałby być ministerialny status Prezesa Centrum oraz nadzór Prezesa Rady Ministrów nad Centrum.

### **10) Ograniczenie liczby organów decyzyjnych CGR oraz zmniejszenie liczby rozbieżności rozpatrywanych przez Radę Ministrów i jej komitety**

Samo zmniejszanie liczby organów nie powinno być samoistnym celem a jedynie konsekwencją skoncentrowania zakresów zadań administracyjnych polegających na projektowaniu polityki gospodarczej państwa. Należy podkreślić, że rozmiary administracji gospodarczej (liczba organów, liczba zatrudnionych, środki przeznaczone na administrację) są stosunkowo umiarkowane w porównaniu z innymi krajami o podobnym potencjale i strukturze gospodarczej. Wymogi związane z reformowaniem gospodarki, integracją europejską będą wymagały w bliskiej przyszłości rozbudowy administracji gospodarczej. Nie należy się także obawiać zwiększenia liczby wyspecjalizowanych organów administracji, które przejmowałyby od ministrów - koncentrujących się na projektowaniu polityki administracyjnej - rutynowych, regulacyjnych i kontrolnych zadań w niektórych specjalistycznych dziedzinach administracji gospodarczej.

### **11) Skrócenie "kalendarza działań dostosowawczych do Unii Europejskiej"**

Utworzenie Komitetu Integracji Europejskiej powinno prowadzić do zdynamizowania procesów dostosowawczych. Poza odpowiednio silnymi impulsami politycznymi dla procesów dostosowawczych istnieje problem harmonizowania, koordynowania i podtrzymywania tego procesu na poziomie administracji centralnej. Dotychczasowe rozwiązania są niewystarczające. Bieżące zadania z tym związane mogą być po utworzeniu takiego Komitetu przeniesione ze szczebla Rady ministrów na szczebel Komitetu.

## 12) Wprowadzenie ujednoczonej ewidencji majątku Skarbu Państwa

Celowość utworzenia ewidencji majątku Skarbu Państwa jest uzasadniona znacznymi przesunięciami majątkowymi dokonanymi w ostatnich latach w wyniku przekazywania mienia państwowego gminom (komunalizacja mienia), uwłaszczenia przedsiębiorstw państwowych, spółdzielni, stwierdzenia nieważności niektórych orzeczeń nacjonalizacyjnych oraz innych procesów powodujących przejście własności składników majątkowych, a szczególnie nieruchomości na inne podmioty. Podstawowym projektowanym instrumentem ewidencyjnym ma być tzw. zbiorcza ewidencja majątku Skarbu Państwa (art. 3 pkt 3 ustawy o utworzeniu urzędu MSP). Projekty ustaw nie precyzują w jaki sposób miałyby być wykorzystywana ewidencja majątku Skarbu Państwa. Jest to sprawa istotna, gdyż od sposobu wykorzystania powinien być uzależniony sposób jej prowadzenia. Jest tu wiele kwestii wymagających wyjaśnienia, a w szczególności to czy scentralizowana ewidencja będzie prowadzić do centralizacji w zakresie dysponowania składnikami majątku Skarbu Państwa, czy ewidencja będzie służyć wyłącznie aparatowi administracji centralnej, czy też będzie dostępna dla innych podmiotów, czy będzie obejmowała jedynie dane rzeczowe czy również dane o wartości mienia, możliwościach jego obecnego lub przyszłego zagospodarowania. Sama inicjatywa utworzenia ewidencji, bez wskazania sposobu jej wykorzystania może świadczyć bardziej o zamiarze osiągnięcia doraźnego celu politycznego niż o budowie nowego instrumentu polityki gospodarczej. Wiele z tych wątpliwości powinno wyjaśnić przewidziane w art. 12 pkt 4 rozporządzenie RM w sprawie szczegółowych zasad ewidencjonowania majątku Skarbu Państwa. Wydaje się, że Sejm powinien żądać przedstawienia co najmniej założeń takiego rozporządzenia. W obecnej postaci mamy do czynienia jedynie z bardzo ogólnym pomysłem, którego koszty realizacji mogą być znaczne, zaś użyteczność można będzie ocenić dopiero po określeniu sposobu gromadzenia i aktualizacji danych oraz sposobu ich wykorzystania.

Szczególną formą "ewidencjonowania" przesunięć majątkowych między państwowymi osobami prawnymi a innymi osobami jest wymóg powiadamiania Ministra Skarbu Państwa o zamiarze dokonania czynności prawnej przez państwową osobę prawną jeżeli przedmiot czynności przekracza równowartość kwoty 20 000 ECU (art. 6 ust. 1 pkt 3, ust. 3-6 ustawy o utworzeniu urzędu MSP). Zasięg zastosowania tego wymogu zostanie dopiero określony rozporządzeniem RM przewidzianym w art. 6 ust. 6, ale sam kierunek regulacji wymaga bardzo wnikliwego rozważenia. Przy szerokim zastosowaniu omawianego wymogu w stosunku do państwowych osób prawnych prowadzących działalność gospodarczą oczekiwanie przez miesiąc na stanowisko Ministra Skarbu Państwa w sprawie każdej czynności rozporządzającej środkami trwałymi o wartości powyżej 20 tys. ECU (w tym maszynami, urządzeniami, środkami transportu itp.) może prowadzić do istotnych utrudnień i biurokratyzacji obrotu gospodarczego. Nie bardzo wiadomo jaki zakres informacji powinien być przekazany Ministrowi,

aby mógł on w sposób racjonalny zająć stanowisko co do zasadności rozporządzenia składnikiem majątkowym. Ocena tego instrumentu może być dokonana dopiero po określeniu zamiarów dotyczących zakresu zastosowania tego wymogu oraz zakresu informacji przekazywanych Ministrowi.

Trzeci rodzaj "ewidencji" przewidzianych w ustawie dotyczy podmiotów, którym na mocy przepisów odrębnych lub na podstawie pełnomocnictwa przysługuje prawo wykonywania uprawnień majątkowych Skarbu Państwa lub do działania w imieniu Skarbu Państwa (art. 3 pkt 7 ustawy o utworzeniu urzędu MSP). Ewidencja powinna zatem objąć wszystkie p.j.o. nie posiadające osobowości prawnej oraz osoby prawne zarządzające majątkiem państwowym w imieniu Skarbu Państwa. Rozważenia wymaga celowość prowadzenia takiej ewidencji w sposób odrębny od tzw. zbiorczej ewidencji majątku Skarbu Państwa". Jeżeli miałyby to być tylko ewidencja formalna (wykaz jednostek organizacyjnych i uprawnionych podmiotów) to będzie się ona pokrywać z innymi istniejącymi już rejestrami i spisami, a jej użyteczność będzie zapewne dość ograniczona. Również w tym przypadku konieczne jest bliższe ustalenie celu i przeznaczenia tej ewidencji oraz rozważenie możliwości wyczerpującego uwzględnienia kryterium podmiotowego w tzw. zbiorczej ewidencji majątku Skarbu Państwa, co prowadziłoby do rezygnacji z odrębnej ewidencji podmiotów.

### **Wnioski końcowe**

Pakiet ustaw przekazanych do Sejmu przekształca strukturę centralnej administracji gospodarczej. Reforma centralnej administracji gospodarczej wymaga dokonania przeglądu całego administracyjnego prawa gospodarczego, pochodzącego z różnych okresów. Projekty ograniczają się do najbardziej niezbędnych korekt prawa materialnego.

Podstawowe kierunki zmian organizacyjnych zaproponowanych w CGR są słuszne. Cele sformułowane jako punkt wyjścia dla projektowania aktów ustawowych znalazły w tych projektach wyraźne odzwierciedlenie. Projekty przygotowane są prawidłowo pod względem techniczno-legislacyjnym.

Najwięcej wątpliwości budzą następujące kwestie:

- celowość niektórych ewidencyjnych zadań Ministra Skarbu Państwa oraz sposób przenoszenia do praktyki funkcjonowania tego urzędu celów polityki gospodarczej, a także specyficznych uwarunkowań poszczególnych dziedzin, w których wykorzystuje się majątek Skarbu Państwa;
- celowość połączenia w jednej strukturze spraw administracji publicznej i mieszkalnictwa;
- usytuowanie Rządowego Centrum Studiów Strategicznych w mechanizmie podejmowania decyzji rządu dotyczących polityki gospodarczej.