

Bartłomiej Jabrzyk, analityk FOR
Warszawa, dnia 5 sierpnia 2025 r.

Komunikat FOR 11/2025: Co, gdy prezydent wetauje? Prywatyzacja bez ustawy

Karol Nawrocki obejmie urząd prezydenta 6 sierpnia 2025 roku. W kampanii wyborczej prezydent-elekt jasno wskazywał, że nie poprze rządowych ustaw przywracających konstytucyjny ład w wymiarze sprawiedliwości – w tym dotyczących statusu tzw. neosędziów czy naprawiających Trybunał Konstytucyjny. Nawrocki chce zaproponować za to własne rozwiązania dotyczące sądownictwa¹. Przyszły prezydent zapowiedział też blokadę prywatyzacji² i podjęcie próby wprowadzenia kosztujących ok. 19 mld zł rocznie ulg podatkowych³ – wszystko w czasie obowiązywania unijnej procedury nadmiernego deficytu⁴. Większość parlamentarna stoi przed trudnym zadaniem skutecznego rządzenia. **Niemniej istnieją dziedziny, w których można przeprowadzać niezbędne, choć ograniczone reformy, pomimo potencjalnej blokady ze strony nowego prezydenta.**

W trakcie bieżącej kadencji parlamentu spośród 184 uchwalonych ustaw prezydent Andrzej Duda zawetował jedynie sześć, a siedem skierował do Trybunału Konstytucyjnego⁵. Duda nie podpisał zatem jedynie 7% przedstawionych mu do podpisu ustaw. Oczywiście, same zapowiedzi weta, np. ustaw dotyczących wymiaru sprawiedliwości, mogły w pewnym stopniu opóźnić prace rządu i powodować niepewność co do przyjęcia zapowiadanych reform. **Nie powinno to jednak całkowicie wstrzymywać prac nad koniecznymi reformami. Także z politycznego punktu widzenia Sejm powinien przedstawiać prezydentowi do podpisu niezbędne ustawy.** Jeśli prezydent je podpisze, to pozytywne zmiany wejdą w życie; jeśli nie – odpowiedzialność za to spadnie na prezydenta popieranego przez PiS.

Jednak nawet w najmniej pozytywnym dla rządu scenariuszu całkowitej blokady wejścia w życie nowych ustaw istnieją pewne możliwości działania. Podstawowym mechanizmem jest oczywiście zmiana rozporządzeń. Pamiętać jednak należy, że akty wykonawcze nie mogą same w sobie ograniczać praw jednostek ani nakładać na nie nowych ciężarów⁶ – to zastrzeżone jest jedynie dla ustaw. Jednakże pewne

¹ Nawrocki jako prezydent zaproponuje rozwiązanie problemów wymiaru sprawiedliwości, PAP biznes, 28 maja 2025, <https://biznes.pap.pl/wiadomosci/gospodarka/nawrocki-jako-prezydent-zaproponuje-rozwiazanie-problemow-wymiaru>.

² Nawrocki: nigdy nie zgodzę się na prywatyzację lasów, naszego narodowego dobra, PAP, 30 kwietnia 2025, <https://www.pap.pl/aktualnosci/nawrocki-nigdy-nie-zgodze-sie-na-prywatyzacie-lasow-naszego-narodowego-dobra-0>.

³ A. Kuchta, PIT 0% dla rodzin: Karol Nawrocki obiecuje 280 tys. zł zwolnienia z podatku dochodowego, INFOR, 28 czerwca 2025, <https://www.infor.pl/prawo/wybory/prezydenckie/6961513,pit-0-dla-rodzin-karol-nawrocki-obiecuje-280-tys-zl-zwolnienia-z-podatku-dochodowego.html>.

⁴ M. Zieliński, M. Michnik, Rachunek od państwa za 2024 rok, Komunikat 10/2025, Forum Obywatelskiego Rozwoju, 28 lipca 2025, <https://for.org.pl/2025/07/28/komunikat-for-10-2025-rachunek-od-panstwa-za-2024-rok/>.

⁵ Demagog, Weta Andrzeja Dudy za rządów Tuska. Ile ich było?, Onet, 11 czerwca 2025, https://www.onet.pl/informacje/demagog/weta-andrzeja-dudy-za-rzadow-tuska-ile-ich-bylo/qz6xlfld_30bc1058.

⁶ Art. 7 w zw. z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 92 Konstytucji.

pozytywne zmiany w drodze rozporządzeń nadal są możliwe. Wymienić można chociażby zmianę praktyk kontrolnych urzędów, uproszczenie formularzy, złagodzenie obowiązków nakładanych przez ustawy na poszczególne podmioty, a nawet pewne zmiany dotyczące podatków. Przykładowo, chociaż do zniesienia konkretnych podatków wymagana jest ustawa, to są pewne (pozostawione przez PiS) furtki. Chociażby art. 146ef w związku z art. 146ej ustawy o podatku od towarów i usług daje możliwość stosowania obniżonych stawek VAT na wybrane grupy towarów rozporządzeniem ministra finansów. Wreszcie minister finansów może w ogóle zawiesić pobór podatku w drodze aktu wykonawczego.

Prywatyzacja bez ustawy

Szczególną okazją dla rządu do przeprowadzenia niezbędnych zmian w obliczu blokady ze strony prezydenta jest prywatyzacja. Udział własności państwowej w polskiej gospodarce jest bardzo wysoki, a według części opracowań – najwyższy w Unii Europejskiej⁷. Politycy koalicji rządzącej, w tym sam premier Donald Tusk zapowiadali odpolitycznienie spółek z udziałem Skarbu Państwa⁸. Prawdziwe odpolitycznienie gospodarki, a więc ograniczenie wpływu polityków, może nastąpić jednak wyłącznie przez zmniejszenie udziału własności państwowej⁹. Udział podmiotów kontrolowanych przez państwo w polskiej gospodarce waha się w zależności od przyjętej miary. Międzynarodowy Fundusz Walutowy w 2016 roku szacował go na ok. 17% wartości dodanej w gospodarce i 13% zatrudnionych pracowników – co stanowiło najwyższy udział wśród krajów posocjalistycznych należących do UE¹⁰. Udział własności państwowej w niektórych sektorach jest jeszcze wyższy. Przykładowo sektorze bankowym wynosi on 48,8%¹¹, a wśród 100 największych spółek – 49,6%¹².

Spółek kontrolowanych przez państwo jest w Polsce zdecydowanie za dużo. Niezbędna jest prywatyzacja – a ta co do zasady jest możliwa bez zmian ustawowych. Niestety, są od tej zasady dwa główne wyjątki. Po pierwsze, część spółek kontrolowanych przez państwo jest wyraźnie wskazana w ustawach. Przepisy ustawy o radiofonii i telewizji wymieniają takie spółki jak TVP i Polskie Radio. Analogicznie jest ze spółką Lasy Państwowe, którą wpisano do ustawy o lasach. Po drugie, wyjątkiem objęte są spółki wymienione w ustawie o zarządzaniu mieniem państwowym, akt z 2016 roku wskazuje 30 spółek, w przypadku których zbycie udziałów nie jest możliwe.

⁷ B. Jabrzyk, *Własność państwowa – nowy rząd idzie w ślady PiS*, Komunikat 9/2024, Forum Obywatelskiego Rozwoju, 18 marca 2024, <https://for.org.pl/2024/03/18/komunikat-9-2024-wlasnosc-panstwowa-nowy-rzad-idzie-w-slady-pis/>.

⁸ Premier zapowiada radykalną propozycję ws. odpolitycznienia spółek SP, PAP biznes, 20 czerwca 2025, <https://biznes.pap.pl/wiadomosci/gospodarka/premier-zapowiada-radykalna-propozycje-ws-odpolitycznienia-spolek-sp>.

⁹ M. Zieliński, Odpolitycznienie przedsiębiorstw kontrolowanych przez państwo, Liberté, Forum Obywatelskiego Rozwoju, 2023, <https://for.org.pl/pl/a/9454,odpolitycznienie-przedsiębiorstw-kontrolowanych-przez-panstwo>.

¹⁰ IMF, *Reassessing the Role of State-Owned Enterprises in Central, Eastern and Southeastern Europe*, 2019, s. 8.

¹¹ KNF, *Dane miesięczne sektora bankowego – kwiecień 2025*, https://www.knf.gov.pl/publikacje_i_opracowania/dane_statystyczne/bankowy?articleId=56224&p_id=18.

¹² M. Bałtowski, G. Kwiatkowski, *State-Owned Enterprises in the Global Economy*, Routledge, Abingdon 2022, s. 299–300.

Zakazane jest zbycie udziałów w spółkach:

- 1) Agencja Rozwoju Przemysłu;
- 3) Enea;
- 5) Giełda Papierów Wartościowych;
- 7) Grupa Azoty;
- 9) Grupa LOTOS;
- 11) KGHM Polska Miedź;
- 13) PGE Polska Grupa Energetyczna;
- 15) PKP Polskie Linie Kolejowe;
- 17) Polska Grupa Lotnicza;
- 19) Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych;
- 21) Polski Holding Nieruchomości;
- 23) Polski Koncern Naftowy Orlen;
- 25) Polskie Koleje Państwowe;
- 27) Powszechny Zakład Ubezpieczeń;
- 29) Totalizator Sportowy;
- 2) Centralny Port Komunikacyjny;
- 4) Energa;
- 6) Grupa Azoty "Puławy";
- 8) Grupa Azoty Zakłady Chemiczne "Police";
- 10) Jastrzębska Spółka Węglowa;
- 12) PERN;
- 14) PKP Cargo;
- 16) Poczta Polska;
- 18) Polska Grupa Zbrojeniowa;
- 20) Polski Fundusz Rozwoju;
- 22) Polski Holding Obronny;
- 24) Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo;
- 26) Powszechna Kasa Oszczędności Bank Polski;
- 28) Tauron Polska Energia;
- 30) spółka celowa, o której mowa w przepisach ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie odbudowy Pałacu Saskiego, Pałacu Brühla oraz kamienic przy ulicy Królewskiej w Warszawie

Niestety, największe i najbardziej zaburzające konkurencję spółki Skarbu Państwa są objęte ustawowym zakazem prywatyzacji. Dozwolone jest jedynie zbycie ich udziałów na rzecz innych państwowych spółek, co w praktyce oznacza możliwość łączenia spółek. Reszta przedsiębiorstw kontrolowanych przez państwo może zostać sprywatyzowana – sprzedaż udziałów jest dozwolona za zgodą Rady Ministrów.

Własność państwowa – o czym właściwie mówimy

Państwo kontroluje 16 przedsiębiorstw państwowych, a także posiada bezpośrednio akcje lub udziały w ok. 400 podmiotach. Wiele z tych podmiotów posiada własne spółki zależne. Wśród pomiotów kontrolowanych przez państwo pośrednio można wymienić takie spółki jak Pomorsko Mazurska Hodowla Ziemiaka (podmiot ten chwali się nawet, że jest spółką o strategicznym znaczeniu dla gospodarki narodowej), Fabryka Cukierków „Pszczółka” czy Dobrze z Lasu (sklep z dziczyzną i grzybami). Nie ma żadnych ekonomicznych powodów dla utrzymania stanu, w którym państwo zajmuje się sprzedażą grzybów przez Internet czy zapładnianiem koni. Co więcej, prywatyzacja tych przedsiębiorstw nie będzie stanowiła ryzyka politycznego.

Sprzedaż spółek zależnych również nie wymaga zmian ustawowych. W przypadku, gdy udziałowcami tych spółek nie jest wyłącznie Skarb Państwa lub państwowa osoba prawna, nie jest wymagana nawet zgoda Rady Ministrów. Przykładowo sprzedaż spółki Polska Press przez Orlen jest możliwa przy wyrażeniu na to zgody przez radę nadzorczą.

W sektorze bankowym obniżenie udziału własności państwowej mogłoby zostać dokonane np. poprzez sprzedaż Alior Banku kontrolowanego przez PZU, co było już wcześniej rozważane¹³, oraz Pekao, nad którym kontrolę sprawuje konsorcjum PZU i PFR. W tym pierwszym przypadku – ze względu na to, że żaden pakiet akcji nie jest posiadany bezpośrednio przez Skarb Państwa, państwową osobą prawną lub podmiot, którego jedynym udziałowcem byłby Skarb Państwa lub państwowa osoba prawna – sprzedaż

¹³ P. Rożek, *PZU przestanie być właścicielem Banku Pekao i Alior Banku?*, Bank.pl, 03 września 2024, <https://bank.pl/pzu-przestanie-byc-wlascicielem-banku-pekao-i-alior-banku/>.

nie wymaga zgody Rady Ministrów. Nieco inaczej sytuacja wygląda w Pekao. Część akcji tego banku należy do PFR, którego wyłącznym akcjonariuszem jest Skarb Państwa. Zatem zbycie akcji posiadanych przez PFR będzie wymagało zgody Rady Ministrów.

Do wyraźnego zmniejszenia własności państwowej w gospodarce, niestety z wyłączeniem najważniejszych i największych przedsiębiorstw, wymagana jest co najwyżej zgoda Rady Ministrów.

Podsumowanie

Warto pamiętać również o jednej z najważniejszych ustaw – budżecie państwa. W przypadku budżetu, prezydent nie ma możliwości zastosowania skutecznego weta. Rząd powinien zwrócić szczególną uwagę na ustawę budżetową – zwłaszcza w warunkach drugiego najwyższego deficytu w UE¹⁴ oraz wszczętej wobec Polski procedury nadmiernego deficytu.

Ewentualne weto prezydenta nie powinno również zatrzymywać prac parlamentu i rządu. Andrzej Duda zawetował jedynie 7% ustaw przedstawionych do podpisu. Nawet jeśli Karol Nawrocki zawetuje ich więcej, to rząd i tak powinien próbować przeprowadzać reformy, nie zważając na prezydenta.

¹⁴ M. Zieliński, M. Michnik, *Rachunek od państwa za 2024 rok*.

Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w Internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

Wspieraj nas!

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wytężonego, skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, wesprzyj finansowo nasze działania.

Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629

W sprawie darowizn możesz się skontaktować z:

Klaudia Walas-Iwańska – członkini zarządu, dyrektor ds. administracyjnych FOR

tel. 691 908 904

e-mail: klaudia.walas@for.org.pl

Już dziś pomóż nam chronić wolność – obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.

KONTAKT DO AUTORA



Bartłomiej Jabrzyk

Analityk FOR

e-mail: bartlomiej.jabrzyk@for.org.pl

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR

ul. Ignacego Krasickiego 9A

02-628 Warszawa

tel. 22 628 85 11

e-mail: info@for.org.pl

www.for.org.pl