

## UZASADNIENIE

Celem proponowanej ustawy jest zapewnienie ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa instrumentów pozwalających na prowadzenie skuteczniejszej polityki prywatyzacyjnej (czemu służy proponowana zmiana ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji, zwanej dalej „ustawą o komercjalizacji”) oraz pozyskiwanie profesjonalnej kadry kierowniczej dla spółek z udziałem Skarbu Państwa lub spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego (czemu służy zmiana ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi, zwanej dalej „ustawą o wynagradzaniu”, oraz ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej).

Możliwość prowadzenia efektywnej polityki w zakresie przekształceń własnościowych jest pochodną regulujących te kwestie przepisów prawa oraz poziomu jej społecznej akceptacji. Jednak nawet najlepsze instrumenty organizacyjno-prawne nie zagwarantują sukcesu w tej materii, jeżeli podejmowane działania prywatyzacyjne będą napotykały opór społeczny.

Usprawnienie procesu prywatyzacji i komunalizacji wymaga zmiany rozwiązań zawartych w przepisach ustawy o komercjalizacji, nie tylko pod kątem zniesienia istniejących w tym zakresie ograniczeń, ale także przyjęcia rozwiązań, które pomogą budować wzrost zaufania społecznego do prywatyzacji i komunalizacji jako procesów w pełni transparentnych i przejrzystych.

Zaproponowana w art. 1 pkt 1 przedmiotowego projektu zmiana, polegająca na dodaniu po art. 2 ustawy o komercjalizacji art. 2a-2d ma na celu zwiększenie społecznej akceptacji dla procesów prywatyzacyjnych przez wprowadzenie generalnej zasady ich jawności (zarówno w zakresie prywatyzacji pośredniej, jak i bezpośredniej). Zasada jawności zostanie ograniczona w przypadku prowadzenia negocjacji prowadzonych zgodnie z art. 33 ust. 1 pkt 3 ustawy o komercjalizacji. Jednocześnie zaproponowano określenie sposobu upubliczniania jawnych informacji o procesie prywatyzacji przez wprowadzenie wzoru karty prywatyzacji, która będzie zamieszczana na stronie Biuletynu

Informacji Publicznej ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa. W formie karty prywatyzacji będą gromadzone w szczególności następujące informacje:

- 1) wskazanie następujących informacji o nabywcy:
  - a) nazwy lub firmy, pod którą działa, formy prawnej oraz siedziby, jeżeli nabywca jest osobą prawną lub jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, albo
  - b) imienia, nazwiska oraz miejsca zamieszkania, jeżeli nabywca jest osobą fizyczną,
- 2) uzyskana cena,
- 3) kwotowo określona wartość zobowiązań inwestycyjnych gwarantowanych przez nabywcę,
- 4) informacja o zawarciu pakietu socjalnego, obejmującego zobowiązania związane z ochroną interesów pracowników oraz innych osób związanych z prywatyzowanym podmiotem,
- 5) informacja o prywatyzowanym podmiocie,
- 6) wskazanie imion, nazwisk oraz stanowisk służbowych osób odpowiedzialnych za przygotowanie i realizację procesu prywatyzacji,
- 7) informacja o realizacji zobowiązań prywatyzacyjnych.

Konsekwencją omówionych wyżej zmian jest modyfikacja ustawy o komercjalizacji polegająca na zmianie brzmienia art. 62, który w obecnym brzmieniu stanowi podstawę do wyłączenia jawności procesów prywatyzacyjnych.

Zmiany zaproponowane w art. 1 pkt 2 i 3 przedmiotowego projektu, polegające na korekcie art. 4a ustawy o komercjalizacji i dodaniu nowych art. 4b i 4c, mają na celu usprawnienie procesu komunalizacji przez rozszerzenie możliwości dokonywania bezpłatnego przekazywania akcji lub udziałów należących do Skarbu Państwa jednostkom samorządu terytorialnego lub związkom jednostek samorządu terytorialnego na spółki, w których udział Skarbu Państwa przekracza 50 % akcji, niezależnie od trybu lub podstawy prawnej ich

utworzenia, z zastrzeżeniem, że komunalizacja będzie mogła dotyczyć spółek spełniających łącznie następujące warunki:

- 1) których przedmiot działalności jest związany z realizacją zadań własnych tej jednostki samorządu terytorialnego lub związku jednostek samorządu terytorialnego,
- 2) wykonujących działalność gospodarczą na obszarze składającej wniosek jednostki samorządu terytorialnego lub związku jednostek samorządu terytorialnego,
- 3) niewpisanych na listę spółek o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa lub inne listy spółek o znaczeniu państwowym, tworzone na podstawie przepisów odrębnych.

Biorąc pod uwagę zwiększające się znaczenie samorządu terytorialnego w życiu publicznym, celowe jest szersze włączenie samorządu w proces prywatyzacji spółek Skarbu Państwa. Niektóre spośród spółek z uwagi na swój profil działania (np. zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności) nie mogą kierować się wyłącznie optymalizacją zysków, dlatego ich pełna prywatyzacja, z uwagi na interes społeczny, jest niecelowa. Spółki takie mogą jednak wykonywać swoje zadania znacznie efektywniej, jeśli będą nadzorowane przez lokalny samorząd terytorialny. Spółka, na którą bezpośredni wpływ mają miejscowe władze (gminy czy powiatu), będzie się cieszyć znacznie większym zaufaniem lokalnej społeczności i lepiej odpowie na jej potrzeby oraz oczekiwania – dlatego też komunalizacja jest procesem ze wszech miar korzystnym i celowym. Projektowana ustawa ma na celu ułatwienie procesu komunalizacji i jego rozszerzenie także na spółki nie objęte dotychczas tym procesem.

Projektowana ustawa ma również na celu ostateczne wyjaśnienie sposobu i formy przenoszenia własności udziałów lub akcji będących własnością Skarbu Państwa na rzecz samorządu terytorialnego. Zbliżone w swym celu uregulowanie zawarte w ustawie o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, z późn. zm.) w art. 50 przewiduje drogę postępowania administracyjnego dla przekazywania mienia Skarbu Państwa. Zastosowanie tego samego trybu, który cechuje duży formalizm, dla

przenoszenia akcji (udziałów) Skarbu Państwa w spółkach prawa handlowego byłoby niecelowe. Dotychczasowa praktyka nie pozostawia w tym zakresie najmniejszych wątpliwości, jednakże podnoszone niekiedy zastrzeżenia zostaną w ten sposób ostatecznie wyjaśnione. Jednocześnie zakłada się rezygnację z ograniczeń nakładanych na jednostki samorządu terytorialnego w zakresie rozporządzania akcjami przekazanymi przez Ministra Skarbu Państwa, jak również zapewnienie wpływów do państwowych funduszy celowych, zasilanych ze środków uzyskanych z prywatyzacji, również w przypadku komunalizacji spółek przez przyjęcie uregulowania, zgodnie z którym jednostki samorządu terytorialnego zbywające akcje lub udziały otrzymane nieodpłatnie od Skarbu Państwa będą zobligowane do przekazywania środków uzyskanych z ich zbycia, w części określonej proponowanym art. 4c, do Funduszu Reprywatyzacji, Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców, Funduszu Skarbu Państwa oraz Funduszu Nauki i Technologii Polskiej.

Projektowana ustawa zakłada również utrzymanie prawa uprawnionych pracowników do nieodpłatnego nabycia akcji w spółkach, które zostaną nieodpłatnie zbyte przez Skarb Państwa na rzecz jednostek samorządu terytorialnego. W zakresie nieodpłatnego zbywania akcji na rzecz uprawnionych pracowników odpowiednie zastosowanie będą miały przepisy art. 36-38c ustawy o komercjalizacji, z zastrzeżeniem, że kompetencje ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa w tym zakresie będzie wykonywał organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego lub organ wykonawczy związku jednostek samorządu terytorialnego. Przyjęcie takiego rozwiązania pozwoli na uniknięcie ewentualnych wątpliwości interpretacyjnych w tym zakresie, zwłaszcza w kontekście właściwości organów. Jednocześnie wprowadzono zasadę, że w zakresie ustalania momentu powstania prawa do nieodpłatnego nabycia akcji przez uprawnionych pracowników oraz rolników lub rybaków będzie się stosować odpowiednio art. 38 ust. 2 ustawy o komercjalizacji. Zgodnie z zaproponowaną regulacją proces nieodpłatnego zbywania akcji na rzecz uprawnionych pracowników będzie się rozpoczynał z chwilą zbycia przez jednostkę samorządu terytorialnego pierwszych akcji na zasadach ogólnych.

Celem zmian zaproponowanych w art. 1 pkt 5 i 10 przedmiotowego projektu, polegających na zmianie brzmienia art. 32 i 42 ustawy o komercjalizacji jest przyznanie Ministrowi Skarbu Państwa prawa wyboru co do zakresu przeprowadzanych analiz przedprywatyzacyjnych, przy jednoczesnym wprowadzeniu zasady, że przed zaoferowaniem do zbycia akcji Skarbu Państwa lub wydaniem zarządzenia o prywatyzacji bezpośredniej będzie wymagane tylko dokonywanie analizy mającej na celu ustalenie sytuacji prawnej majątku spółki oraz oszacowanie wartości przedsiębiorstwa. Dotychczasowe rozwiązania w tym zakresie pociągały za sobą znaczne (a często nadmierne i niepotrzebne) koszty oraz powodowały wydłużenie czasu poszczególnych postępowań prywatyzacyjnych.

Zmiana zaproponowana w art. 1 pkt 6 przedmiotowego projektu, odnosząca się do art. 33 ustawy o komercjalizacji, jest kolejnym krokiem w kierunku usuwania barier utrudniających prywatyzację. W szczególności proponuje się zniesienie dotychczasowych ograniczeń w zbywaniu akcji i udziałów Skarbu Państwa w trybie aukcji ogłoszonej publicznie przez dopuszczenie możliwości stosowania tego trybu bez względu na wielkość udziału kapitałowego Skarbu Państwa w spółce. Ponadto w celu zniesienia ograniczeń w zbywaniu akcji Skarbu Państwa na zasadach określonych w przepisach regulujących funkcjonowanie rynku kapitałowego, w dodanym w art. 33 w ust. 1 pkt 6 zaproponowano wprowadzenie możliwości zbywania akcji Skarbu Państwa w trybie sprzedaży akcji na rynku regulowanym (dotychczas tryb ten wymagał zgody Rady Ministrów udzielanej na podstawie art. 33 ust. 3). Ponadto projekt zakłada zmianę nazwy trybu zbywania akcji określonego w art. 33 ust. 1 pkt 3 – „rokowania podjęte na podstawie publicznego zaproszenia” – na „negocjacje podjęte na podstawie publicznego zaproszenia”. Zmiana wynika z konieczności dostosowania terminologii ustawy o komercjalizacji do przepisów kodeksu cywilnego.

Jednocześnie zaproponowano zniesienie obowiązku występowania o zgodę Rady Ministrów na sprzedaż akcji lub udziałów w trybie innym niż publiczny, w przypadku gdy:

- 1) nabywca i cena są wskazane w umowie prywatyzacyjnej, a sprzedaż dotyczy akcji lub udziałów spółek, w których Skarb Państwa jest akcjonariuszem lub współnikiem mniejszościowym lub
- 2) sprzedaż dotyczy akcji lub udziałów spółek, w których Skarb Państwa jest akcjonariuszem lub współnikiem mniejszościowym i posiada pakiet nie większy niż 25 % kapitału zakładowego.

Celem powyższej zmiany jest umożliwienie bardziej płynnego zbywania pakietów mniejszościowych posiadanych przez Skarb Państwa bez konieczności angażowania Rady Ministrów w proces podejmowania decyzji. Pakiety mniejszościowe stanowią akcje będące własnością Skarbu Państwa, które nie zostały objęte przez uprawnionych pracowników lub zostały zatrzymane na cele reprivatyzacji. Proponowana regulacja obejmie spółki, w których inwestor strategiczny został już wybrany i warunki zbycia pakietu mniejszościowego zostały określone w umowie prywatyzacyjnej, tym samym zostanie jedynie dokończony proces prywatyzacji. Powyższą regulacją zostaną objęte również spółki, w których udział Skarbu Państwa jest na niższym poziomie niż 25 %. Pakiety takie zazwyczaj nie pozwalają na prowadzenie aktywnej polityki właścicielskiej, jak również nie stanowią źródła przychodu dla Skarbu Państwa. Dotychczasowe nadto rygorystyczne uregulowanie wymagało uzyskania każdorazowo zgody Rady Ministrów na sprzedaż nawet kilku akcji i udziałów (co było konieczne dla wyjścia Skarbu Państwa ze spółki) nawet w sytuacji, gdy ich wartość nie przekraczała kwoty 2 000 zł.

Należy podkreślić, że proponowany tryb zbywania akcji w żadnej mierze nie stanie się (dzięki zastosowanym ograniczeniom) trybem konkurencyjnym względem trybu określanego jako „publiczny”, uregulowanego w art. 33 ust 1 ustawy o komercjalizacji. Stanowi jedynie jego uzupełnienie w sytuacji, gdy z uwagi na znikomy udział w kapitale zakładowym (często oscylujący w granicach 1 %) nabyciem tych akcji jest zainteresowany wyłącznie posiadacz pakietu kontrolnego. Nie zostanie tym samym naruszony tryb jawnego zbywania akcji Skarbu Państwa. Stosowanie w tej sytuacji trybów określanych jako publiczne generowałoby koszty często przewyższające uzyskany przychód ze zbycia akcji.

Propozycja zawarta w art. 1 pkt 7 zmierza do uregulowania istotnej kwestii wpływu obniżenia kapitału zakładowego spółki powstałej w wyniku komercjalizacji na wymiar prawa pracowników do nieodpłatnego nabycia akcji. Praktyka wskazuje, że dotychczasowe uregulowania art. 36 są wysoce niewystarczające w sytuacji, gdy między dniem komercjalizacji a zbyciem pierwszych akcji na zasadach ogólnych doszło, często wielokrotnie, do obniżeń kapitału zakładowego wywołanych narastającymi stratami bilansowymi. W takiej sytuacji obniżenie kapitału ma na celu wyrównanie proporcji kapitału zakładowego do faktycznego stanu kapitałów własnych. Celem nowego art. 36a jest ustanowienie zasady proporcjonalności przy obliczaniu wymiaru należnych pracownikom nieodpłatnych akcji. Realizowane jest to przez wskazanie innego niż w art. 36 dnia dla określenia poziomu kapitału zakładowego będącego podstawą dla wyliczenia 15 % akcji należnych pracownikom.

Zmiany zaproponowane w art. 1 pkt 8-9 mają na celu zwiększenie społecznej akceptacji dla procesów prywatyzacyjnych przez doprecyzowanie zasad w zakresie nieodpłatnego nabywania akcji lub udziałów prywatyzowanych spółek, a w szczególności uregulowanie uprawnień pracowników do nieodpłatnego nabycia akcji w sytuacji połączenia, podziału spółki powstałej w wyniku komercjalizacji lub wniesienia akcji takiej spółki do spółki z udziałem Skarbu Państwa.

Projektowana zmiana art. 38b nadająca mu nowe brzmienie ma na celu rozwinięcie ogólnych, blankietowych norm obecnie obowiązującego art. 38b, które w praktyce okazały się daleko niewystarczające dla skutecznego realizowania przyznanych pracownikom praw ze względu na brak szczegółowych rozwiązań, koniecznych dla szeregu skomplikowanych stanów faktycznych, których dotyczy art. 38b. Stąd też konieczne stało się rozwinięcie ust. 1 w art. 38, przez wyraźne wskazanie, odrębnie dla każdego przypadku przekształceń majątkowych lub podmiotowych spółki powstałej w wyniku komercjalizacji, przedmiotu prawa do nieodpłatnego nabycia akcji oraz podstawy dla jego wymiaru.

Projektowany art. 38c ma za zadanie stworzyć dla ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa instrument pozwalający na prowadzenie bardziej

elastycznej polityki gospodarczej polegającej na tworzeniu, na bazie spółek z udziałem Skarbu Państwa, większych organizmów gospodarczych bez uszczuplania praw pracowników. Przepis ten ma na celu stworzenie alternatywy polegającej na możliwości zaoferowania uprawnionym pracownikom nieodpłatnego nabycia akcji innej spółki niż ta, w której nabyli oni prawo do nieodpłatnego nabycia akcji w sytuacji, gdy akcje spółki powstałej w wyniku komercjalizacji mają zostać wniesione do spółki z udziałem Skarbu Państwa. Oferta, o której mowa w ust. 1 projektowanego art. 38c, może dotyczyć zamiennego wykonania prawa pracowników zarówno do nieodpłatnego nabycia akcji w spółce, do której Skarb Państwa wniósł akcje spółki powstałej w wyniku komercjalizacji, jak również wykonania prawa do nabycia ekwiwalentu prawa do nieodpłatnego nabycia akcji, o którym mowa w art. 38b ust. 2.

Drugi zakres zagadnień podjętych w niniejszej nowelizacji dotyczy ustawy o wynagradzaniu, której regulacje powodują znaczne zróżnicowanie poziomów zarobków menedżerów spółek prywatnych i spółek z udziałem Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, co skutkuje sytuacją, w której przedsiębiorstwa publiczne nie są w stanie pozyskać z rynku profesjonalnych menedżerów, ponieważ nie mogą zaoferować im wynagrodzeń odpowiadających ich wysokim kwalifikacjom. Ponadto obowiązująca ustawa o wynagradzaniu uniemożliwia w chwili obecnej konkurencyjne wobec podmiotów prywatnych premiowanie skutecznych menedżerów. Siedmioletni okres obowiązywania ustawy o wynagradzaniu pozwolił zaobserwować coraz większe trudności z pozyskiwaniem profesjonalnej kadry zarządzającej do podmiotów objętych tą regulacją. Podmioty z udziałem Skarbu Państwa działające w warunkach wolnorynkowych, zmagające się z konkurencją, muszą być zarządzane przez najlepszych specjalistów dostępnych na rynku. Obowiązujące w ramach wskazanej ustawy ograniczenia w żadnej mierze nie zachęcały do podejmowania się kierowania podmiotami w sytuacji, gdy sektor prywatny na zbliżonym stanowisku oferował często nawet dziesięciokrotnie większe wynagrodzenie. Tylko powiązanie zarobków kadry menedżerskiej z wynikami spółki oraz osiągniętymi celami pozwoli na budowanie wartości spółki w najbardziej optymalny sposób. Odpowiedzialność za politykę wynagrodzeń członków zarządu zostanie przeniesiona na organy nadzorcze,



tak jak ma to miejsce w przypadku spółek sektora prywatnego. Mając jednak na uwadze złe doświadczenia z końca lat 90. zdecydowano się pozostawić pewien mechanizm umożliwiający korygowanie wynagrodzeń kadry zarządzającej w sytuacji, gdy przyznane wynagrodzenie będzie rażąco wygórowane. Proponowana zmiana w krótkim czasie pozwoli na poprawę jakości zarządzania spółek z udziałem Skarbu Państwa, a w konsekwencji poprawi ich wyniki.

W związku z powyższym zostanie wprowadzona zasada, w myśl której wynagrodzenie członków zarządu spółek handlowych:

- 1) jednoosobowych, utworzonych przez Skarb Państwa, lub
- 2) w których udział Skarbu Państwa przekracza 50 % liczby akcji (czyli w spółkach z większościami udziałem Skarbu Państwa), lub
- 3) w których udział spółek:
  - jednoosobowych Skarbu Państwa, lub
  - z większościami udziałem Skarbu Państwa, lub
  - jednoosobowych spółek jednostek samorządu terytorialnego, lub
  - z większościami udziałem jednostek samorządu terytorialnego

przekracza 50 % liczby akcji – będzie ustalane przez radę nadzorczą lub inny statutowy organ nadzorczy. Warto w tym miejscu zauważyć, że użycie w pkt 3 spójnika „lub” rozszerza zastosowanie stanowionej w art. 12 ust. 1 normy również na spółki, w których udział posiada zarówno spółka z udziałem Skarbu Państwa (jednoosobowa lub z udziałem większościami), jak i spółka z udziałem jednostek samorządu terytorialnego (jednoosobowa lub z udziałem większościami). Zgodnie z proponowaną regulacją w stosunku do członków zarządów spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego wyłączono stosowanie przepisów ustawy o wynagradzaniu – kwestie te zostały przeniesione do ustawy o komercjalizacji (proponycja dodania art. 12a-12e) oraz ustawy o gospodarce komunalnej (proponycja dodania art. 10c). Zakłada się, że zasady wynagradzania członków zarządu spółek z udziałem Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego będzie określał regulamin wynagradzania przyjmowany przez radę nadzorczą lub inny statutowy organ nadzorczy, w drodze uchwały.

Jednocześnie zaproponowano przyznanie właściwemu organowi uprawnionemu do wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa lub walnemu zgromadzeniu (w zależności od struktury właścicielskiej spółki) możliwości ustalenia regulaminu wynagradzania w sposób odmienny niż w regulaminie wynagradzania uchwalonym przez radę nadzorczą lub inny statutowy organ nadzorczy. Zmiana taka będzie mogła polegać na obniżeniu wartości wynagrodzenia, jeżeli w spółce nie przyjęto lub nie realizuje się programów prywatyzacyjnych, restrukturyzacyjnych, rozwojowych, inwestycyjnych, zmierzających do poprawy efektywności gospodarowania mieniem spółki, poprawy jej sytuacji ekonomiczno-finansowej oraz zwiększenia jej wartości. Przyjęte rozwiązanie umożliwi wzmocnienie funkcji motywacyjnej wynagrodzenia członków zarządów spółek do określonych działań.

Jednocześnie projekt zawiera upoważnienie dla Rady Ministrów do wydania rozporządzenia, w którym doprecyzowane zostaną kwestie minimalnych wymagań, jakie powinien spełniać regulamin wynagradzania oraz minimalnych wymagań, jakie powinno spełniać uzasadnienie do uchwały w sprawie ustalenia regulaminu wynagradzania. Zaproponowane rozwiązanie ma na celu ujednoczenie podstawowych kwestii, związanych z ustalaniem wynagrodzenia członków zarządu spółek z udziałem Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, co wydaje się szczególnie istotne w kontekście tak szeroko określonego zakresu kompetencji dla rad nadzorczych. Należy podkreślić, że za główne kryterium przy ustalaniu wysokości wynagrodzeń członków zarządu i innych świadczeń dodatkowych związanych z pracą uznano wyniki ekonomiczno-finansowe spółki oraz stopień jej aktywności rozumianej jako realizowanie programów prywatyzacyjnych, restrukturyzacyjnych, rozwojowych, inwestycyjnych, zmierzających do poprawy efektywności gospodarowania mieniem spółki, poprawy jej sytuacji ekonomiczno-finansowej oraz zwiększenia jej wartości. Przyjęte rozwiązanie umożliwi wzmocnienie funkcji motywacyjnej wynagrodzenia członków zarządów spółek do określonych działań.

Proponowana zmiana zakłada również wprowadzenie zasady, że wysokość wynagrodzenia członków rad nadzorczych spółek z większościowym udziałem Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego będzie ustalana przez walne zgromadzenie lub zgromadzenie wspólników, bez ograniczenia

określonego w obowiązującej ustawie o wynagradzaniu na poziomie jednokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale roku poprzedniego, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Jednocześnie projekt wprowadza zasadę jawności informacji dotyczących wysokości wynagrodzenia członków rady nadzorczej, regulaminu wynagradzania członków zarządu, wysokości i elementów wynagrodzenia, innych świadczeń związanych z pracą oraz uzasadnienia, o którym mowa w art. 12b ust. 1 i 3. Zakłada się, że powyższe informacje nie będą podlegać ochronie danych osobowych ani tajemnicy handlowej i będą upowszechniane przez publikację na stronie Biuletynu Informacji Publicznej ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa. Proponowane zmiany stanowią niewątpliwie całkowicie nowe podejście do polityki wynagrodzeń w spółkach z udziałem Skarbu Państwa. W miejsce istniejącego ograniczenia zapisanego w sposób sztywny, który pozbawiał organy nadzorcze możliwości skutecznego motywowania kadry zarządzającej, został stworzony elastyczny mechanizm pozwalający uzależnić wysokość wynagrodzenia od nakładów pracy oraz od osiąganych wyników, przy równoczesnym pozostawieniu mechanizmu kontroli. Dodatkowo, w wyniku wprowadzenia powyższych zmian, zagadnienia z zakresu sposobu kształtowania wynagrodzeń członków rad nadzorczych zostają przeniesione z ustawy o wynagrodzeniu do nowelizowanej ustawy. Działanie to ma na celu skupienie w jednym akcie prawnym wszystkich zagadnień związanych z wykonywaniem nadzoru nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa. Zakres obowiązującej ustawy o wynagradzaniu obejmuje także inne podmioty niż spółki prawa handlowego (np. samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, niektóre fundacje etc.). W związku z powyższym, mając na względzie podmiotowy zakres regulacji ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji, nie jest możliwe uregulowanie w tej ustawie zasad wynagradzania osób kierujących wszystkimi podmiotami. Uchylenie ustawy o wynagradzaniu wykracza poza zakres zagadnień związanych z nadzorem właścicielskim nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa. Ponadto uchylenie ustawy o wynagradzaniu wymagałoby przeprowadzenia szczegółowych analiz, wykraczających poza zakres właściwości Ministra Skarbu Państwa,

stanowiących podstawę rozwiązań, które powinny zostać następnie uzgodnione w toku szerokich konsultacji.

Jednocześnie zaproponowano, aby rozwiązania dotyczące zasad wynagradzania członków zarządu oraz członków rad nadzorczych jednoosobowych spółek Skarbu Państwa miały odpowiednie zastosowanie do zasad wynagradzania członków organów Banku Gospodarstwa Krajowego. Zaproponowana zmiana jest podyktowana koniecznością stworzenia mechanizmu umożliwiającego pozyskiwanie z rynku profesjonalnej kadry zarządzającej dla podmiotu o tak zasadniczym znaczeniu jak Bank Gospodarstwa Krajowego.

Projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

## OCENA SKUTKÓW REGULACJI

### I. Podmioty, na które oddziałuje projektowana regulacja

W części dotyczącej zmiany ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397, z późn. zm.) projekt ustawy odnosi się do wszystkich podmiotów planowanych do prywatyzacji na podstawie przepisów Działu IV i V ustawy, a także do podmiotów przekazywanych jednostkom samorządu terytorialnego. Projektowana zmiana będzie dotyczyła wszystkich podmiotów z opracowywanego w Ministerstwie Skarbu Państwa Programu prywatyzacji na lata 2008-2011 obejmującego ponad 700 spółek.

Ponadto projektowana regulacja dotyczy bezpośrednio spółek realizujących proces nieodpłatnego udostępniania akcji osobom uprawnionym. Projekt znacznie rozszerza i modyfikuje zakres regulacji dotyczący nieodpłatnego zbywania akcji osobom uprawnionym w spółkach podlegających takim przekształceniom, jak połączenie, podział, obniżenie kapitału zakładowego i całościowe wniesienie do innego podmiotu, niwelując tym samym problemy interpretacyjne, jakie dotychczas się pojawiały, i sprawy, jakie dotychczas rozstrzygane były w drodze opinii prawnych. Przepisy ustawy będą miały wpływ na jednostki samorządu terytorialnego.

Podmioty, na które oddziałuje projektowana regulacja, to w szczególności

- 1) Skarb Państwa,
- 2) spółki i przedsiębiorstwa państwowe,
- 3) podmioty zainteresowane nabywaniem akcji prywatyzowanych spółek,
- 4) zewnętrzne firmy konsultingowe i doradcze, a także eksperckie z zakresu ochrony środowiska.

W części dotyczącej zmiany ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz. U. Nr 26, poz. 306, z późn. zm.) projekt dotyczy:

- 1) członków organów zarządzających jednostek organizacyjnych, a w szczególności członków zarządów,
- 2) członków organów nadzorczych jednostek organizacyjnych, a w szczególności rad nadzorczych i komisji rewizyjnych

i oddziałuje na spółki prawa handlowego:

- 1) jednoosobowe Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego,
- 2) w których udział Skarbu Państwa przekracza 50 % kapitału zakładowego lub 50 % liczby akcji,
- 3) w których udział jednostek samorządu terytorialnego przekracza 50 % kapitału zakładowego lub 50 % liczby akcji,
- 4) w których udział spółek, o których mowa w pkt 1-3, przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50 % liczby akcji.

W szczególności projekt oddziałuje na (dane Ministerstwa Skarbu Państwa z dnia 31 grudnia 2007 r.):

- 1) 341 czynnych jednoosobowych spółek z udziałem Skarbu Państwa,
- 2) 57 czynnych spółek prawa handlowego, w których udział Skarbu Państwa przekracza 50 % kapitału zakładowego lub 50 % liczby akcji.

## II. Konsultacje społeczne

W ramach konsultacji społecznych projekt ustawy został opublikowany na stronach internetowych Ministerstwa Skarbu Państwa oraz skierowany do zaopiniowania przez:

- 1) Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych;
- 2) Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność”;
- 3) Forum Związków Zawodowych;
- 4) Polską Konfederację Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”;
- 5) Konfederację Pracodawców Polskich;

- 6) Krajową Izbę Gospodarczą;
- 7) Business Centre Club;
- 8) Fundację Polski Instytut Dyrektorów;
- 9) Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego;
- 10) Trójstronną Komisję do Spraw Społeczno-Gospodarczych;
- 11) Krajowy Związek Plantatorów Buraka Cukrowego;
- 12) Federację Branżowych Związków Producentów Rolnych;
- 13) Krajowy Związek Stowarzyszeń Producentów Ziemniaków Skrobiowych w Polsce;
- 14) Krajową Radę Izb Rolniczych.

Dotychczas wpłynęło niewiele uwag i propozycji do uzasadnianej ustawy oraz projektu rozporządzenia. Wszystkie ze wskazanych uwag zostały dogłębnie przeanalizowane i w miarę możliwości stanowiły zaczątek do dalszych prac nad ostatecznym kształtem ustawy. Należy podkreślić, że z pozytywnym przyjęciem strony społecznej spotykają się rozwiązania zwłaszcza w zakresie wzmocnienia jawności oraz zniesienia ograniczeń w zakresie wynagradzania członków zarządów spółek. Niektóre uwagi, mimo najlepszych intencji projektodawców, nie mogły zostać uwzględnione, ponieważ były sprzeczne z założeniami, jakie legły u podstaw tworzenia niniejszej ustawy, lub uwagami zgłaszanymi przez inne podmioty (np. podnoszony postulat całkowitego uchylecia ustawy o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi).

Negatywnie do przedmiotowego projektu oraz do ogólnego kierunku zaproponowanych zmian ustosunkowało się Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych (OPZZ). Wątpliwości OPZZ w szczególności wzbudził brak określenia jakie informacje dotyczące zawarcia pakietu socjalnego dla pracowników prywatyzowanego podmiotu będą ujawniane w karcie prywatyzacji, jak również zmiana zasad dokonywania analiz przedprywatyzacyjnych w kontekście zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa oraz niejednoznaczność zmian wprowadzonych do art. 38b

ustawy o komercjalizacji w zakresie prawa do ekwiwalentu. Ponadto OPZZ negatywnie zaopiniował propozycje zmiany zasad wynagradzania członków zarządów spółek z udziałem Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego.

### III. Skutki wprowadzenia regulacji

#### 1. Wpływ regulacji na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego

Projektowana zmiana polegająca na dodaniu w ustawie o komercjalizacji i prywatyzacji nowego art. 4c może mieć wpływ na budżet państwa przez ewentualne zmniejszenie przychodów z prywatyzacji netto (po przekazaniu części przychodów z prywatyzacji na wyodrębnione rachunki funduszy celowych), może także spowodować zwiększenie przychodów do budżetu jednostek samorządu terytorialnego. Wprowadzenie nowych artykułów 4b i 4c może spowodować zmniejszenie wpływów budżetu państwa z powodu mniejszej liczby podmiotów podlegających prywatyzacji na zasadach ogólnych. Przewiduje się, że akcje i udziały ok. 78 spółek mogą być nieodpłatnie przekazane jednostkom samorządu terytorialnego. Szacowana wartość akcji lub udziałów podmiotów możliwych do przekazania to 535 316 tys. zł.

W związku z usuwaniem barier prawnych utrudniających prywatyzację projekt przyznaje Ministrowi Skarbu Państwa prawo wyboru co do zakresu przeprowadzanych analiz przedprywatyzacyjnych, przy jednoczesnym wprowadzeniu zasady, że przed zaoferowaniem do zbycia akcji Skarbu Państwa lub wydaniem zarządzenia o prywatyzacji bezpośredniej – obligatoryjnie będzie wyłącznie dokonywanie analizy mającej na celu ustalenie sytuacji prawnej majątku spółki oraz oszacowanie wartości przedsiębiorstwa. Można szacować, że projektowana zmiana może wpłynąć na obniżenie kosztów analiz przedprywatyzacyjnych (obniżenie kosztów prywatyzacji ponoszonych przez Skarb Państwa) w latach 2008-2011, w kwocie do 15 mln zł.



Równocześnie zakłada się, że wprowadzenie karty prywatyzacji, dokumentującej przebieg procesu prywatyzacji i prace związane z jej sporządzaniem, aktualizacją i upublicznieniem, będą wykonywane w Ministerstwie Skarbu Państwa w ramach obowiązujących już procedur i w obecnej strukturze organizacyjnej, bez potrzeby zatrudniania w tym celu nowych pracowników, co będzie niosło za sobą znikome koszty dla budżetu państwa.

Proponowana zmiana ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi może wpłynąć na podwyższenie kosztów funkcjonowania podmiotów, na które oddziałuje. Trudno jednoznacznie oszacować wpływ projektowanych przepisów na budżet państwa. Mimo zagrożenia podwyższenia kosztów działalności ww. podmiotów, może się wydatnie poprawić efektywność ich funkcjonowania. Właściwe uregulowanie zagadnień związanych z wynagradzaniem i przyznawaniem innych świadczeń związanych z pracą pozwoli bowiem na zatrudnianie i powoływanie właściwej oraz odpowiednio zmotywowanej kadry zarządzającej i nadzorującej. W podmiotach działających na rynku konkurencyjnym, nastawionych na osiągnięcie zysku, może się to przyczynić do wzrostu wypracowanego zysku, a tym samym do zwiększenia wpływów do budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego z tytułu podatku CIT oraz dywidendy. Równocześnie budżet państwa zostanie zasilony dodatkowymi dochodami z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT), bowiem dodatkowe kwoty wynagrodzeń zostaną uwzględnione jako dochód osób je pobierających. Natomiast w pozostałych podmiotach zmiany ustawowe mogą przyczynić się do racjonalizacji kosztów ich funkcjonowania.

## 2. Wpływ regulacji na rynek pracy

Wdrożenie ustawy będzie miało wpływ na rynek pracy przez zapewnienie doboru właściwej i odpowiednio zmotywowanej kadry oraz trwałe związanie karier zawodowych ze wskazanymi podmiotami prawnymi sektora publicznego.

Szacuje się wstępnie, że w przypadku ok. 70 podmiotów jest możliwa znacząca podwyżka wynagrodzenia. Są to podmioty, które:

- 1) zatrudniają średniorocznie w przeliczeniu na pełne etaty co najmniej 100 pracowników,
- 2) osiągnęły sumę przychodów netto ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów oraz przychodów finansowych w wysokości nie mniejszej niż równowartość w złotych 20 mln euro,
- 3) osiągnęły zysk ze sprzedaży lub w przypadku osiągnięcia straty ze sprzedaży odnotowały dynamikę jej spadku w stosunku do poprzedniego roku obrotowego co najmniej na poziomie 25 %.

W podmiotach tych istnieje realna możliwość podniesienia wysokości wynagrodzeń o ok. 50 % oraz wprowadzenia elementów motywacyjnych. W pozostałych podmiotach nie ma przesłanek dla znaczącego wzrostu wynagrodzeń. W przypadku wystąpienia jakichkolwiek nadużyć ze strony organów nadzorczych, tzn. tworzenia regulaminów wynagrodzeń zarządów nieprzystających do rzeczywistej sytuacji ekonomiczno-finansowej i społecznej podmiotów, właściwy organ do reprezentowania Skarbu Państwa lub walne zgromadzenie może ustalić regulamin w sposób odmienny niż organ nadzorczy.

3. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Projektowana ustawa będzie miała wpływ na wzrost konkurencyjności podmiotów sektora publicznego. Zarządzane i nadzorowane przez wykwalifikowaną kadrę podmioty sektora publicznego mają szansę na rozwój i wzrost swojej wartości oraz w pełni efektywne funkcjonowanie. Projekt wprowadza kartę prywatyzacji (która będzie udostępniana na stronie Biuletynu Informacji Publicznej ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa albo organu założycielskiego), dokumentującą przebieg procesu prywatyzacji, zawierającą między innymi: informację o nabywcy, cenę, informację o zobowiązaniach inwestycyjnych, informację o zawarciu pakietu socjalnego i inne. Proponowane zmiany przyczynią się do zwiększenia przejrzystości i jawności procesów przekształceń

własnościowych, co w założeniu powinno spowodować wzrost zaufania społecznego do prywatyzacji i komunalizacji.

Projektowana ustawa w znacznym stopniu zwiększy możliwości przekształceń własnościowych, w szczególności ich przyspieszenie, przez uproszczenie i wprowadzenie nowych trybów prywatyzacji. Przyspieszenie prywatyzacji wpłynie korzystnie na całą polską gospodarkę.

#### 4. Wpływ regulacji na sytuację i rozwój regionów

Projektowana ustawa będzie wpływała na sytuację i rozwój regionalny przez między innymi zwiększenie przychodów jednostek samorządu terytorialnego pochodzących z prywatyzacji podmiotów oraz zapewnienie doboru właściwej kadry menedżerskiej w podmiotach nadzorowanych przez samorzady terytorialne. Może się to przyczynić do lepszego funkcjonowania samorządów oraz do rozwoju regionów i wzrostu ich konkurencyjności.

#### IV. Wskazanie źródeł finansowania

Projekt ustawy nie obciąża budżetu państwa.

Informacja dotycząca podmiotów, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem ustawy w trybie ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414)

Żaden podmiot nie zgłosił zainteresowania pracami nad projektem ustawy w trybie ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa.