



Opinia
do ustawy o zmianie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji
oraz niektórych innych ustaw
(druk nr 170)

I. Cel i przedmiot ustawy

Opiniowana ustawa nowelizuje ustawę z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji. Ponadto niniejszą ustawą zmienia się również: ustawę z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, ustawę z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi, ustawę z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz ustawę z dnia 7 września 2007 r. o zasadach nabywania od Skarbu Państwa akcji w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego.

Zmiany przepisów ustawy komercjalizacji i prywatyzacji dotyczą przede wszystkim:

- 1) problematyki zaliczenia okresu zatrudnienia w przedsiębiorstwach (w rozumieniu Kodeksu cywilnego) będących poprzednikami komercjalizowanego przedsiębiorstwa państwowego lub przedsiębiorstwa państwowego sprywatyzowanego przez wniesienie do spółki, do okresu pozwalającego zaliczyć osobę do kategorii uprawnionych pracowników w rozumieniu przepisów nowelizowanej ustawy;
- 2) wprowadzenia zasady, w myśl której przebieg procesów prywatyzacyjnych prowadzonych na podstawie przepisów dotyczących prywatyzacji pośredniej i prywatyzacji bezpośredniej jest jawny (karta prywatyzacji);
- 3) wyeliminowania wątpliwości dotyczących trybu i formy nieodpłatnego zbycia części lub wszystkich posiadanych przez Skarb Państwa akcji na rzecz jednostki samorządu terytorialnego lub związku jednostek samorządu terytorialnego; w ramach tych przepisów przyjęto m.in. rozwiązanie, zgodnie z którym zbycie przez jednostkę samorządu terytorialnego lub związek takich jednostek akcji nabytych od Skarbu Państwa w trybie, o którym mowa w art. 4b, skutkować będzie koniecznością przekazania przez te podmioty

części przychodów ze sprzedaży takich akcji na rachunki funduszy celowych przewidzianych w art. 56 ust. 1 nowelizowanej ustawy;

- 4) określenia zasad ustalania wynagrodzenia i innych świadczeń związanych z pracą członków zarządu oraz organów nadzorczych spółek z udziałem Skarbu Państwa, w sposób umożliwiający zaoferowanie im wynagrodzenia konkurencyjnego w stosunku do wynagrodzeń oferowanych w spółkach prywatnych (w ramach tych przepisów przyjęto m.in. regulacje wzmacniające funkcję motywacyjną wynagrodzenia i umożliwiające weryfikację wysokości wynagrodzenia – dodawany art. 12b ust. 2 i 4 oraz uregulowania przewidujące jawność wynagrodzenia organów zarządzających i nadzorczych takich spółek);
- 5) przyznania ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa prawa wyboru co do zakresu analiz dokonywanych przed zaoferowaniem do zbycia akcji Skarbu Państwa albo wydaniem zarządzenia o prywatyzacji bezpośredniej;
- 6) dopuszczenia możliwości zbywania akcji należących do Skarbu Państwa w trybie aukcji ogłoszonej publicznie bez względu na wielkość udziału Skarbu Państwa w kapitale zakładowym spółki;
- 7) umożliwienia zbywania akcji należących do Skarbu Państwa w innym trybie niż określony w art. 33 ust. 1, bez obowiązku występowania o zgodę Rady Ministrów, jeżeli nabywca i cena są wskazane w umowie prywatyzacyjnej, a zbycie dotyczy akcji spółek, w których Skarb Państwa posiada mniej niż 50 % kapitału zakładowego, lub zbycie dotyczy akcji spółek, w których Skarb Państwa posiada nie więcej niż 25 % kapitału zakładowego;
- 8) określenia wpływu obniżenia kapitału zakładowego spółki powstałej w wyniku komercjalizacji na wymiar prawa pracowników do nieodpłatnego nabycia akcji;
- 9) przyjęcia zasady, że prawo do nieodpłatnego nabycia akcji wygasa z upływem dwudziestu czterech miesięcy od dnia powstania, a nie jak jest obecnie dwunastu miesięcy;
- 10) uregulowania zasad i procedury nieodpłatnego zbywania akcji spadkobiercom osób uprawnionych;
- 11) umożliwienia ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa, w przypadku wniesienia akcji spółki powstałej w wyniku komercjalizacji do spółki z udziałem Skarbu Państwa, oferowania uprawnionym pracownikom oraz rolnikom lub rybakom możliwości wykonania ich prawa do nieodpłatnego nabycia akcji, w drodze nabycia akcji spółki z udziałem Skarbu Państwa, objętych w zamian za wniesione akcje spółki powstałej w wyniku komercjalizacji.

Celem nowelizacji ustawy o gospodarce komunalnej jest wprowadzenie do jej treści przepisu, zgodnie z którym do wynagradzania członków zarządu i rady nadzorczej jednoosobowych spółek jednostek samorządu terytorialnego lub spółek, w których udział jednostek samorządu terytorialnego przekracza 50 % liczby akcji stosować się będzie odpowiednio przepisy art. 12a-12e ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji, a więc przepisy określające zasady ustalania wynagrodzenia członków zarządu oraz organów nadzorczych spółek z udziałem Skarbu Państwa.

Nowelizacja ustawy o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi wynika z przyjętej koncepcji uregulowania problematyki kształtowania wynagrodzeń organów zarządzających i nadzorczych w spółkach z udziałem Skarbu Państwa i w spółkach z udziałem jednostek samorządu terytorialnego odpowiednio w ustawie o komercjalizacji i prywatyzacji oraz ustawie o gospodarce komunalnej.

Zmiana w ustawie o Banku Gospodarstwa Krajowego polega na dodaniu do ustawy przepisu przewidującego, że do wynagradzania członków Rady Nadzorczej i członków Zarządu Banku Gospodarstwa Krajowego stosować się będzie odpowiednio przepisy określające zasady wynagradzania członków zarządu oraz członków rad nadzorczych jednoosobowych spółek Skarbu Państwa sformułowane w ustawie o komercjalizacji i prywatyzacji oraz ustawie wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi.

Celem zmian dokonywanych w ustawie o zasadach nabywania od Skarbu Państwa akcji w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego jest, jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy, przede wszystkim dostosowanie przepisów ustawy do sytuacji faktycznej spółek podlegających konsolidacji. Nowelizacja ustawy umożliwi zamianę akcji spółek konsolidowanych na akcje spółek konsolidujących bez wykluczania grup uprawnionych z uwagi na upływ terminów wskazanych w obecnie obowiązującej ustawie. Ponadto zmodyfikowano definicje pojęć: "spółka konsolidowana", "uprawnieni pracownicy" oraz "uprawnieni akcjonariusze". Znowelizowano również przepis art. 4 określający zasady powstawania i realizowania prawa do nieodpłatnego nabycia akcji spółki konsolidującej.

Ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa została uchwalona na 17. posiedzeniu Sejmu w dniu 13 czerwca 2008 r. w oparciu o trzy projekty ustaw. Dwa z nich były przedłożeniami rządowymi (druki sejmowe nr 482 i 483), jeden zaś przedłożeniem poselskim (druk sejmowy nr 481). Merytoryczne

rozwiązania przyjęte w uchwalonej ustawie odpowiadają rozwiązaniom zaproponowanym w projektach rządowych. W opinii Ministra Skarbu Państwa z dnia 28 marca 2008 r. dołączonej do druku sejmowego nr 481 wynika, że rozwiązania zaproponowane w projekcie poselskim w zasadzie mieszczą się w koncepcji zaproponowanej w rozwiązaniach rządowych, a "różnica polega na podejściu do istniejących ograniczeń w zbywaniu akcji i udziałów nabytych nieodpłatnie /przez jednostki samorządu terytorialnego – J.Z./ od Skarbu Państwa, oraz na pominięciu przez projekt poselski kwestii uprawnień pracowniczych do nieodpłatnego nabycia akcji spółek przekazywanych w zaproponowanym w nim trybie".

III. Uwagi szczegółowe

- 1) art. 1 pkt 2, art. 2b ust. 1 – w przepisie tym sformułowano obowiązek prowadzenia karty prywatyzacji wskazując, że zawierać ona będzie informacje dotyczące przebiegu procesów prywatyzacyjnych prowadzonych na podstawie działu IV i V ustawy. Mając na uwadze, że przepis formułuje obowiązek określonego działania oraz kierując się nakazem zapewnienia dostatecznej jednoznaczności przepisów należałoby rozważyć wskazanie w przepisie podmiotu odpowiedzialnego za sporządzenie karty prywatyzacji. Jak się wydaje, obowiązany do sporządzenia karty prywatyzacji będzie minister właściwy do spraw Skarbu Państwa – w przypadku prywatyzacji pośredniej albo organ założycielski – w przypadku prywatyzacji bezpośredniej.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 2, w art. 2b w ust. 1 wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:
"Minister właściwy do spraw Skarbu Państwa – w przypadku prywatyzacji pośredniej albo organ założycielski – w przypadku prywatyzacji bezpośredniej, sporządza kartę prywatyzacji dotyczącą przebiegu procesu prywatyzacji, o którym mowa w art. 2a, zawierającą co najmniej:";
- 2) art. 1 pkt 2, art. 2b ust. 2 – przepis ten stanowi, że kartę prywatyzacji prowadzi się od momentu rozpoczęcia procesu prywatyzacji. W związku z tym przepisem nasuwa się pytanie, co należy rozumieć przez określenie "moment rozpoczęcia procesu prywatyzacji", czy momentem tym jest dzień zaoferowania do zbycia akcji Skarbu Państwa, w jednym z trybów przewidzianych w art. 33 ustawy – w przypadku prywatyzacji pośredniej albo dzień wydania zarządzenia o prywatyzacji bezpośredniej, czy też jakiś inny dzień? Mając na względzie, że przepis ten dotyczy sformułowanego we wcześniejszym ustępie obowiązku prowadzenia karty, kierując się dyrektywą dostatecznej

określoności przepisów oraz dążąc do wyeliminowania ewentualnych wątpliwości interpretacyjnych, należałoby rozważyć precyzyjne wskazanie w ustawie dnia powstania obowiązku sporządzenia i prowadzenia karty prywatyzacji.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 2, w art. 2b ust. 2 otrzymuje brzmienie:

"2. Kartę prywatyzacji prowadzi się od dnia zaoferowania do zbycia akcji Skarbu Państwa, w jednym z trybów przewidzianych w art. 33, albo od dnia wydania zarządzenia o prywatyzacji bezpośredniej.";

- 3) art. 1 pkt 6, art. 12c ust. 2 – w przepisie tym konieczna jest zmiana redakcyjna, wskazująca precyzyjnie, że przepis ten odsyła do przepisów dotyczących uzasadnienia do uchwały, a nie uchwały.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 6, w art. 12c w ust. 2 wyraz "której" zastępuje się wyrazem "którym";

- 4) art. 1 pkt 6, art. 12e ust. 1 pkt 1 – przepis ten stanowi m.in., że wynagrodzenia członków rady nadzorczej są jawne. Jednocześnie przepis art. 12d stanowi o zasadach ustalania wynagrodzenia członków organów nadzorczych spółek (a więc wszystkich organów nadzorczych przewidzianych w statucie danej spółki, a nie tylko rady nadzorczej). W związku z tym rodzi się pytanie, czy wynagrodzenia członków innych organów nadzorczych spółki, aniżeli rada nadzorcza, nie będą ujawniane? Jeżeli intencją ustawodawcy jest, aby jawne było również wynagrodzenie członków innych organów nadzorczych spółki konieczna jest w tym zakresie niżej zaproponowana poprawka.

Propozycja poprawki:

- art. 1 w pkt 6, w art. 12e w ust. 1 w pkt 1 wyrazy "rady nadzorczej" zastępuje się wyrazami "organów nadzorczych spółek";

- 5) art. 1 pkt 14, art. 38d ust. 3 – przepis ten stanowiąc, w zdaniu drugim, o liczbie akcji zbywanych nieodpłatnie uprawnionym pracownikom oraz rolnikom lub rybakom odsyła wyłącznie do przepisu statuującego prawo do nieodpłatnego nabycia akcji przez uprawnionych pracowników, a więc do art. 36. Mając na uwadze treść zdania drugiego w art. 38d ust. 3, należałoby, w zakresie dotyczącym prawa rolników i rybaków do nieodpłatnego nabycia akcji, odesłać również do art. 37. Ponadto, w zdaniu tym mówiąc o akcjach zbywanych nieodpłatnie mówi się o pracownikach, zamiast uprawnionych

pracownikach. Mając na uwadze konieczność zapewnienia konsekwencji terminologicznej w ramach ustawy oraz fakt, że w słowniczku ustawy znajduje się definicja "uprawnionych pracowników", a nie "pracowników", należałoby w tym przepisie posłużyć się pełnym określeniem.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 14, w art. 38d w ust. 3 w zdaniu drugim po wyrazie "nieodpłatnie" dodaje się wyraz "uprawnionym";
- w art. 1 w pkt 14, w art. 38d w ust. 3 wyrazy "art. 36" zastępuje się wyrazami "art. 36 albo art. 37,";

- 6) art. 1 pkt 15 lit. a, art. 42 ust. 1 – z uzasadnienia do projektu ustawy zawartego w druku sejmowym nr 482 (str. 5 uzasadnienia) wynika, że celem zmiany proponowanej w art. 1 pkt 15 ustawy nowelizującej jest przyznanie ministrowi właściwemu do spraw 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". Mając powyższe na względzie, należy uznać, że treść art. 42 ust. 1 pkt 1 nie realizuje celu założonego przez projektodawcę, ponieważ w treści przepisu posłużono się wyrazami "między innymi", które kształtują zakres przepisu w sposób dalece nieokreślony. Ponadto, analizując omawiany przepis należy sięgnąć do dodawanego art. 42 ust. 3, którego treść każe założyć, że zakres analizy przedprywatyzacyjnej określony w ust. 1 tego artykułu powinien być sformułowany w sposób precyzyjny. Należy również zwrócić uwagę na art. 32 ust. 1, w którym zakres analizy przedprywatyzacyjnej wskazany został w sposób precyzyjny. Dlatego też, dążąc do zapewnienia spójności w ramach ustawy oraz w celu realizacji założenia projektodawcy przedstawionego w uzasadnieniu do projektu ustawy, w art. 42 w ust. 1 w pkt 1 i 2 należy skreślić wyrazy "między innymi".

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 15 w lit. a, w ust. 1 w pkt 1 i 2 skreśla się wyrazy "między innymi";

- 7) art. 4 - zmiana w ustawie o Banku Gospodarstwa Krajowego polega na dodaniu do ustawy przepisu przewidującego, że do wynagradzania członków Rady Nadzorczej i członków Zarządu Banku Gospodarstwa Krajowego stosować się będzie odpowiednio przepisy

określające zasady wynagradzania członków zarządu oraz członków rad nadzorczych jednoosobowych spółek Skarbu Państwa sformułowane w ustawie o komercjalizacji i prywatyzacji oraz ustawie o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi. Mając na względzie, że ustawodawca wyłącza stosowanie ustawy o wynagrodzeniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi w odniesieniu do członków organów zarządzających oraz członków organów nadzorczych jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, przewidując w tym zakresie stosowne regulacje w ustawie o komercjalizacji i prywatyzacji, nasuwa się pytanie o celowość odsyłania w dodawanym art. 12a do przepisów ustawy o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi.

Propozycja poprawki:

- w art. 4 , w art. 12a skreśla się wyrazy "oraz przepisy ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz. U. Nr 26, poz. 306, z późn. zm.)";

- 8) art. 7 – jak się wydaje, istotą tego przepisu jest przywrócenie spadkobiercom prawa do nieodpłatnego nabycia akcji, które wygasło na skutek upływu terminu określonego w art. 38 ust. 2 w dotychczasowym brzmieniu (upływu dwunastu miesięcy od dnia powstania tego prawa). Zakładając taką właśnie intencję ustawodawcy oraz mając na względzie konieczność sformułowania woli ustawodawcy w sposób precyzyjny, zapewniający dostateczną komunikatywność art. 7 dla adresatów normy prawnej, należałoby rozważyć odniesienie się w jego treści do faktu wygaśnięcia prawa do nieodpłatnego nabycia akcji, a nie do upływu terminu, który to fakt był jedynie przyczyną wygaśnięcia prawa.

Propozycja poprawki:

- w art. 7 ust. 1 otrzymuje brzmienie:
"1. Art. 38c ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji stosuje się odpowiednio do zbywania spadkobiercom osób uprawnionych akcji spółek, jeżeli ich prawo do nieodpłatnego nabycia akcji wygasło w skutek upływu terminu, o którym mowa w art. 38 ust. 2 tej ustawy w dotychczasowym brzmieniu, w okresie 30 miesięcy przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.";

- 9) art. 8 ust. 1 pkt 1 – w przepisie tym mówiąc o terminie odsyła się do art. 4 ust. 1 oraz art. 5 ust. 3 ustawy o zasadach nabywania od Skarbu Państwa akcji w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego, w których to przepisach mowa jest o dwóch różnych terminach, tj. terminie powstania prawa oraz terminie jego wygaśnięcia. W związku z tym nasuwa się pytanie, czy przepis ten będzie dostatecznie zrozumiały dla adresata, czy nie należałoby uściślić jakich terminów ten przepis dotyczy.
- 10) art. 8 ust. 2 – kierując się nakazem formułowania przepisów w sposób dostatecznie komunikatywny dla ich adresatów wskazane byłoby dokonanie podziału art. 8 ust. 2 na dwie odrębne jednostki redakcyjne. Omawiany przepis reguluje sytuację prawną dwóch różnych grup podmiotów tj. tych, którzy nie złożyli oświadczenia o zamiarze dokonania zamiany prawa oraz tych którzy takie oświadczenia złożyli. W odniesieniu do każdej z tych grup, po wejściu w życie ustawy nowelizującej, zastosowanie znajdą różne przepisy – nowe, bądź dotychczasowe. W związku z tym, nie jest uzasadnione - z legislacyjnego punktu widzenia – formułowanie dwóch odrębnych norm (mających różnych adresatów, i które dotyczą różnych stanów faktycznych) w jednej jednostce redakcyjnej. W propozycji poprawki sformułowanej poniżej dotyczącej nowego brzmienia ust. 2 proponuje się wskazanie daty wejścia w życie ustawy o zasadach nabywania od Skarbu Państwa akcji w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego, w miejsce nic nie mówiącej adresatom formuły "po dniu wejścia w życie ustawy ...".

Propozycja poprawki:

- w art. 8:

a) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

"2. W spółkach, w których prawo do ekwiwalentu powstało w okresie od dnia 18 listopada 2007 r. do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, bieg terminu do składania pisemnych oświadczeń o zamiarze dokonania zamiany prawa do ekwiwalentu na prawo do nieodpłatnego nabycia akcji spółki konsolidującej, o którym mowa w art. 6 ust. 1 ustawy o zasadach nabywania od Skarbu Państwa akcji w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego, rozpoczyna się w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy.",

b) dodaje się ust. 3 w brzmieniu:

"3. W spółkach, w których uprawnieni pracownicy lub ich spadkobiercy złożyli, przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, pisemne oświadczenie o zamiarze dokonania zamiany prawa do ekwiwalentu na prawo do nieodpłatnego nabycia akcji spółki konsolidującej, w trybie art. 6 ust. 1 ustawy, o której mowa w ust. 2, stosuje się przepisy tej ustawy w brzmieniu dotychczasowym."

Jakub Zabielski
Starszy legislator