

Założenia do ustawy regulującej

zasady wykonywania nadzoru właścicielskiego Skarbu Państwa

I. Zwiększenie efektywności nadzoru właścicielskiego Skarbu Państwa

Wieloletnie doświadczenia wynikające z realizacji uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa prowadzą do sformułowania szeregu wniosków o konieczności uruchomienia wieloaspektowego procesu sanacji tej sfery w obszarze rynkowej działalności podmiotów państwowych i ich szczególnego znaczenia dla gospodarki krajowej. Przewiduje się, iż dążenie do uzyskania widocznej poprawy w tym zakresie winno być skoncentrowane w szczególności na:

- skumulowaniu możliwie najszerszego pakietu normatywnych uprawnień właścicielskich w rękach Ministra Skarbu Państwa, zarówno wobec spółek prawa handlowego, jak też przedsiębiorstw państwowych;
- znaczącej zmianie struktury podmiotów gospodarczych działających w oparciu o własność państwową, prowadzącej do docelowego zniesienia, w możliwie krótkiej perspektywie czasowej, formy prawnej przedsiębiorstwa państwowego;
- stworzeniu instrumentów zachęty dla szerszego zaangażowania jednostek samorządu terytorialnego w przejmowaniu i racjonalnym wykorzystaniu podmiotów z udziałem mienia państwowego;
- stworzeniu warunków dla bardziej elastycznego, ale w pełni profesjonalnego zarządzania, a także optymalnego gospodarczo wykorzystania potencjału majątkowego przez podmioty państwowe;
- wzmocnieniu nadzoru właścicielskiego w ramach organów statutowych podmiotów państwowych oraz udrożnieniu kanałów przepływu bieżących informacji kierowanych do Ministra Skarbu Państwa o wynikach funkcjonowania poszczególnych przedsiębiorstw i spółek.

Wskazane zagadnienia kierunkowe znajdują swoje rozwinięcie poniżej, a w przypadku ich akceptacji zostaną wykorzystane do przygotowania konkretnych rozwiązań legislacyjnych.

Ujednolicenie zasad nadzoru właścicielskiego Skarbu Państwa

Zakłada się:

- skupienie w jednym akcie prawnym wszystkich przepisów o nadzorze właścicielskim Skarbu Państwa, zawartych w różnych aktach prawnych, a w szczególności w ustawach:
 - o komercjalizacji i prywatyzacji,
 - o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa,
 - o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi,
 - o szczególnych uprawnieniach Skarbu Państwa w niektórych spółkach o istotnym znaczeniu dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego;
- powierzenie wykonywania nadzoru właścielskiego Ministrowi Skarbu Państwa – w maksymalnie najszerszym zakresie, oraz Ministrowi Gospodarki – nad niektórymi podmiotami uznanymi za szczególnie ważne z powodu wykonywania istotnych zadań publicznych, oraz stworzenie zamkniętego katalogu wyjątków od powyższej zasady.

Zwiększenie zakresu informacji przekazywanych przez nadzorowane spółki i szybkości ich przekazywania Ministrowi Skarbu Państwa

Przewiduje się:

- przyznanie Ministrowi Skarbu Państwa możliwości uzyskiwania dodatkowych informacji od spółek z udziałem Skarbu Państwa w zakresie koniecznym z punktu widzenia prowadzenia skutecznej i efektywnej polityki właścielskiej;
- stworzenie możliwości wprowadzenia systemu informatycznego, którego najistotniejszym zadaniem będzie zapewnienie Ministrowi Skarbu Państwa dostępu do bieżących informacji finansowych, wraz z zapewnieniem możliwości prezentacji wyników spółki na tle całej branży, przy czym system obejmie spółki o kluczowym znaczeniu dla Skarbu Państwa, które są nadzorowane przez Ministra Skarbu Państwa.

Komercjalizacja pozostałych przedsiębiorstw państwowych

Przewiduje się rezygnację z formy prawnej przedsiębiorstwa państwowego, która to forma jest mniej efektywna ekonomicznie w warunkach gospodarki rynkowej niż spółka handlowa. Dlatego też projektowana ustawa zawierać będzie przepisy umożliwiające:

- przejęcie przez Ministra Skarbu Państwa funkcji organu założycielskiego nad wszystkimi przedsiębiorstwami państwowymi pozostającymi w gestii wojewodów, przy czym kwestia ta powinna być ostatecznie doprecyzowana w pracach nad reformą administracji samorządowej;
- komercjalizację przedsiębiorstw państwowych, w stosunku do których nie istniał obowiązek złożenia wniosków o komercjalizację w świetle przepisów ustawy z dnia 12 maja 2006 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji oraz o zmianie innych ustaw (Dz. U. Nr 107, poz. 721).

Zmiana zasad gospodarowania mieniem Skarbu Państwa

W celu wzmocnienia nadzoru nad majątkiem państwowym projekt ustawy przewidywał będzie:

- zmianę zasad określających ograniczenia w gospodarowaniu składnikami aktywów trwałych poprzez podniesienie wartości czynności prawnej na dokonanie której wymagana jest zgoda Ministra Skarbu Państwa do kwoty 300 000 euro;
- wprowadzenie obowiązku uzyskiwania zgody rady nadzorczej na rozporządzenie składnikami aktywów trwałych, przy czym wartość przedmiotu czynności prawnych na dokonanie których zgoda taka będzie wymagana, zostanie określona w relacji do sumy bilansowej spółki;
- wprowadzenie obowiązku informowania przez państwowe osoby prawne Ministra Skarbu Państwa o dokonanych rozporządzeniach składnikami aktywów trwałych, nawet jeżeli nie wymagana była zgoda Ministra Skarbu Państwa na takie rozporządzenie; zakłada się także, że informacje takie będą upubliczniane;
- uregulowanie kwestii związanej z zawieraniem przez państwowe osoby prawne krótkotrwałych umów zobowiązujących i obciążających składnikami aktywów trwałych;
- określenie zasad dysponowania autorskimi prawami majątkowymi, których właścicielem jest Skarb Państwa;
- wprowadzenie szczególnych zasad gospodarowania mieniem pozostałym po likwidacji państwowych osób prawnych, uwzględniających rodzaj oraz przeznaczenie tego mienia. Mienie pozostałe po likwidacji powinno być przeznaczane na potrzeby reprivatyzacji, uwłaszczenia jednostek samorządu terytorialnego, dokapitalizowanie spółek z udziałem Skarbu Państwa, bądź przekazywane do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa (przewiduje się wprowadzenie regulacji dającej możliwość przekazywania mienia starostom

jednostronnym oświadczeniem woli Ministra Skarbu Państwa), co wymagać będzie zmian w ustawie o przedsiębiorstwach państwowych;

- uregulowanie zasad „doposażenia” państwowych osób prawnych mieniem Skarbu Państwa, co wymagać będzie również zmian w ustawie o gospodarce nieruchomościami;
- wprowadzenie regulacji umożliwiającej konstytutywne ustanawianie użytkownika wieczystego w przypadku wniesienia do spółki mienia Skarbu Państwa, tytułem aportu w postaci nieruchomości, poprzez znowelizowanie ustawy o gospodarce nieruchomościami;
- uregulowanie kwestii związanej z pobieraniem pierwszej opłaty z tytułu ustanowienia użytkownika wieczystego nieruchomości na rzecz spółki (możliwość odstąpienia od pobierania pierwszej opłaty), określenie organu który będzie pobierał kolejne opłaty (Minister Skarbu Państwa lub starosta) - wprowadzenie w tym zakresie odpowiednich zmian w ustawie o gospodarce nieruchomościami.

Wprowadzenie szczególnych zasad nadzoru właścicielskiego nad podmiotami z udziałem Skarbu Państwa w likwidacji lub upadłości

W celu wzmocnienia nadzoru właścicielskiego nad przedsiębiorstwami państwowymi oraz spółkami w likwidacji lub upadłości przewiduje się:

- przyjęcie zasady, że jedynym organem, działającym w imieniu przedsiębiorstwa w stanie likwidacji będzie Minister Skarbu Państwa, który w tym zakresie otrzyma między innymi uprawnienia do:
 - podejmowania czynności prawnych na rzecz tego przedsiębiorstwa i ze skutkami dla tego podmiotu,
 - zawarcia umowy z likwidatorem, określającej jego podstawowe obowiązki i uprawnienia oraz wynagrodzenie,
 - zatwierdzania sprawozdań finansowych;
- wprowadzenie zasady, iż proces likwidacji będzie nadzorowany przez Ministra Skarbu Państwa (dyrektora właściwej delegatury Ministra Skarbu Państwa);
- precyzyjne uregulowanie kwestii sprzedaży przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 55¹ k.c. spółki powstałej w wyniku komercjalizacji, będącej w likwidacji (tj. wskazanie trybu zbycia);
- wyłączenie konieczności przeprowadzania konkursu na członka zarządu spółek w upadłości.

Określenie listy spółek o kluczowym znaczeniu dla Skarbu Państwa

Przewiduje się wprowadzenie zasady, że Minister Skarbu Państwa w oparciu o jednoznaczne i obiektywne kryteria (np. wpływ danej spółki na: obronność kraju, stan gospodarki krajowej, bezpieczeństwo publiczne lub wysokość dochodów uzyskiwanych przez budżet państwa) będzie określał, w drodze rozporządzenia, listę spółek o kluczowym znaczeniu dla Skarbu Państwa;

Podniesienie wymagań stawianych kandydatom na członków zarządu oraz poprawa jakości funkcjonowania zarządów we wszystkich spółkach z udziałem Skarbu Państwa

W celu poprawienia jakości zarządzania spółkami z udziałem Skarbu Państwa projekt ustawy przewiduje:

- wprowadzenie obowiązku powoływania członków zarządu we wszystkich spółkach z większościowym udziałem Skarbu Państwa, innych państwowych osób prawnych oraz spółek, o kluczowym znaczeniu dla Skarbu Państwa, niezależnie od trybu ich powstania, po przeprowadzeniu przez radę nadzorczą postępowania kwalifikacyjnego, pod rygorem nieważności; obowiązek ten powinien również objąć spółki zależne od ww. spółek;
- wprowadzenie możliwości delegowania członków rady nadzorczej do zarządu spółek również w spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością;
- wprowadzenie przepisu, zgodnie z którym kandydat na członka zarządu wybierany przez pracowników musi posiadać wyższe wykształcenie.

Wprowadzenie szczególnych zasad doboru kandydatów na członków zarządu w spółkach o kluczowym znaczeniu dla Skarbu Państwa

W odniesieniu do spółek o kluczowym znaczeniu dla Skarbu Państwa określone zostaną szczególne zasady w zakresie doboru kandydatów na członków zarządu w postaci:

- utworzenia „zasobu menedżerów” – ewidencji osób posiadających odpowiednie kwalifikacje do kierowania spółkami o kluczowym znaczeniu dla Skarbu Państwa. W „zasobie menedżerskim” będą mogły znaleźć się wyłącznie osoby o najwyższych kwalifikacjach. „Zasób menedżerski” będzie podzielony na listy specjalistów w poszczególnych dziedzinach zarządzania przedsiębiorstwem (np. specjaliści od finansów, strategii, marketingu, produkcji), co ułatwi właściwy dobór kandydatów na członków zarządu spółek z udziałem Skarbu Państwa;

- Minister Skarbu Państwa określi w drodze rozporządzenia:
 - zasady doboru członków zarządów,
 - sposób tworzenia zasobu, łącznie ze wskazaniem sposobu powoływania komisji selekcyjnej,
 - procedurę wykreślania przez Ministra Skarbu Państwa osób z „zasobu menedżerskiego”;
- pozostawienie możliwości powoływania członków zarządu przez walne zgromadzenie bez postępowania konkursowego.

Wprowadzenie rynkowych zasad wynagradzania osób kierujących spółkami z większościowym udziałem Skarbu Państwa

Proponuje się:

- wprowadzenie zasady, zgodnie z którą wynagrodzenie członków zarządu spółek z większościowym udziałem Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego będzie ustalane przez radę nadzorczą. Część wynagrodzenia będzie ustalana z uwzględnieniem doświadczeń wynikających z uregulowań zawartych w ustawie o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi w zakresie wysokości wynagrodzenia miesięcznego. Jednocześnie zwiększone zostaną możliwości dodatkowego motywowania członków zarządu spółek z większościowym udziałem Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego poprzez:
 - uelastycznienie zasad przyznawania premii, w tym zniesienie obowiązujących ograniczeń w tym zakresie,
 - wzbogacenie pakietu świadczeń dodatkowych,
 przy czym powyższe instrumenty motywacyjne będą ustalane przez radę nadzorczą spółki na zasadach rynkowych.

Wobec powyższego konieczne będzie wprowadzenie stosownych zmian w przepisach wykonawczych do ustawy o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi określających sposób ustalania dodatkowych składników wynagrodzenia.
- wprowadzenie obowiązku niezwłocznego informowania przez radę nadzorczą organu administracji publicznej nadzorującego spółkę z większościowym udziałem Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego o każdej zmianie zasad wynagradzania członków

zarządu, co umożliwi zmianę decyzji rady nadzorczej przez właściwy organ administracji albo walne zgromadzenie lub zgromadzenie wspólników;

- wprowadzenie bezwzględnego obowiązku upubliczniania informacji o wynagrodzeniu członków zarządu;
- 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 osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi 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.

Określenie zasad powoływania członków rad nadzorczych we wszystkich spółkach z udziałem Skarbu Państwa.

W celu ujednolicenia zasad powoływania członków rad nadzorczych spółek z udziałem Skarbu Państwa zakłada się, iż:

- Minister Skarbu Państwa określi, w drodze rozporządzenia, wymagania stawiane kandydatom na członków rad nadzorczych wskazywanych przez Skarb Państwa, państwowe osoby prawne, pracowników, rolników lub rybaków. Precyzyjne określone zostaną minimalne wymagania w zakresie posiadanego wykształcenia i doświadczenia;
- walne zgromadzenie w każdym czasie, z ważnych przyczyn będzie uprawnione do odwołania członka rady nadzorczej będącego przedstawicielem pracowników, rolników lub rybaków;
- doprecyzowane zostaną kwestie dotyczące organizacji szkoleń i egzaminów dla kandydatów na członków rad nadzorczych spółek z udziałem Skarbu Państwa. Zakłada się zmianę katalogu osób zwolnionych z obowiązku złożenia egzaminu. Minister Skarbu Państwa określi, w drodze rozporządzenia, zasady organizowania szkoleń dla kandydatów na członków rad nadzorczych.

II. Przyspieszenie i usprawnienie procesu prywatyzacji

Zakłada się, że przemianom w sferze uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa nieodzownie towarzyszyć powinno przyspieszenie procesów prywatyzacji. Bogate doświadczenia okresu transformacji polskiego systemu gospodarczego wskazują na wielorakie korzyści wynikające z systematycznego ograniczania udziału własności państwowej w tworzeniu PKB do poziomu niezbędnego z punktu widzenia należytego, długofalowego zabezpieczenia interesów strategicznych państwa. Na obecnym etapie daleko zaawansowanej zmiany struktury własności w Polsce uzasadnione jest kreowanie takiej polityki prywatyzacyjnej, która ukierunkowana zostanie w szczególności na:

- uporządkowanie posiadanego „portfela” prywatyzacyjnego, a w tym na maksymalne ograniczenie stanu posiadania pakietów mniejszościowych,
- usunięcie barier opóźniających bądź uniemożliwiających podejmowanie racjonalnych decyzji prywatyzacyjnych,
- szersze, celowe zagospodarowanie majątku państwowego w drodze komunalizacji,
- zastosowanie mechanizmów ułatwiających uzyskanie większej społecznej akceptacji dla procesów prywatyzacji, m.in. poprzez transparentność ich przebiegu oraz możliwie szerokie informowanie o nich opinii publicznej;

W przypadku prywatyzacji, podobnie jak w sferze nadzoru właścicielskiego, uzyskanie założonych efektów uzależnione będzie od szybkości wdrożenia szczegółowych rozwiązań normatywnych, które winny konsumować przedstawione poniżej obszary problemowe.

Uelastycznienie trybów prywatyzacji jak również zwiększenie zainteresowania inwestorów odkupieniem do Skarbu Państwa pakietów mniejszościowych

Zakłada się:

- zniesienie ograniczeń w zbywaniu akcji i udziałów Skarbu Państwa w trybie aukcji ogłoszonej publicznie poprzez dopuszczenie możliwości stosowania tego trybu bez względu na wielkość udziału kapitałowego Skarbu Państwa w spółce, z zastrzeżeniem, że do udziału w aukcji ogłoszonej publicznie zostaną dopuszczone jedynie te podmioty, które będą spełniały warunki określone w ogłoszeniu o aukcji;
- wprowadzenie szczególnego trybu zbywania akcji Skarbu Państwa w spółkach publicznych dopuszczonych do obrotu na regulowanym rynku giełdowym;

- zniesienie ograniczeń w zbywaniu akcji Skarbu Państwa na zasadach uregulowanych w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych;
- zniesienie obowiązku występowania o zgodę Rady Ministrów na sprzedaż akcji lub udziałów w trybie innym niż publiczny, w przypadku gdy:
 - nabywca i cena wskazane są w umowie prywatyzacyjnej, a sprzedaż dotyczy akcji lub udziałów spółek, w których Skarb Państwa jest akcjonariuszem lub współnikiem mniejszościowym, lub
 - sprzedaż dotyczy akcji lub udziałów spółek, w których Skarb Państwa jest akcjonariuszem lub współnikiem mniejszościowym i posiada pakiet nie większy niż 25 % kapitału zakładowego;
- zawężenie stosowania przepisów o spółkach powstałych w wyniku komercjalizacji (przedstawiciele pracowników w zarządzie i radzie nadzorczej, szczególne obowiązki informacyjne) wyłącznie do podmiotów z udziałem Skarbu Państwa;
- doprecyzowanie przepisów dotyczących wniesienia przedsiębiorstwa do jednoosobowej spółki Skarbu Państwa (obecnie Dział IIa ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji).

Uelastycznienie zasad dotyczących sporządzania analiz prywatyzacyjnych

Przewiduje się:

- przyznanie Ministrowi Skarbu Państwa prawa wyboru co do zakresu przeprowadzanych analiz przedprywatyzacyjnych, przy jednoczesnym wprowadzeniu zasady, iż przed zaoferowaniem do zbycia akcji Skarbu Państwa, lub wydaniem zarządzenia o prywatyzacji bezpośredniej, wymagane będzie tylko dokonywanie analizy mającej na celu ustalenie sytuacji prawnej majątku spółki oraz oszacowanie wartości przedsiębiorstwa;
- wyłączenie konieczności dokonywania analizy przy sprzedaży akcji lub udziałów spółek powstałych w wyniku komercjalizacji, będących w upadłości lub likwidacji z przyczyn ekonomicznych;
- zmianę zasad sporządzania i zlecenia analiz przedprywatyzacyjnych w celu usprawnienia i przyspieszenia procesu prywatyzacji. Powinno się dążyć do powierzania przeprowadzania analiz dotyczących kilku spółek w ramach jednego przetargu w ramach którego wybierany będzie jeden profesjonalny, renomowany doradca.

Usprawnienie procesu komunalizacji spółek Skarbu Państwa

W celu ułatwienia przekazywania akcji Skarbu Państwa na rzecz jednostek samorządu terytorialnego zakłada się:

- rozszerzenie możliwości dokonywania bezpłatnego przekazywania akcji lub udziałów należących do Skarbu Państwa jednostkom samorządu terytorialnego lub związkom jednostek samorządu terytorialnego na wszystkie spółki z udziałem Skarbu Państwa, niezależnie od trybu lub podstawy prawnej ich utworzenia, z zastrzeżeniem, że komunalizacja będzie mogła dotyczyć wyłącznie spółek, których przedmiot działalności pozostaje w związku z zadaniami własnymi jednostek samorządu terytorialnego;
- określenie trybów, w jakich jednostka samorządu terytorialnego będzie mogła zbywać przekazane jej akcje lub udziały;
- rezygnację z ograniczeń nakładanych na jednostki samorządu terytorialnego w zakresie rozporządzania akcjami przekazanymi przez Ministra Skarbu Państwa;
- zapewnienie wpływów do państwowych funduszy celowych, zasilanych ze środków uzyskanych z prywatyzacji, również w przypadku komunalizacji spółek poprzez przyjęcie uregulowania, zgodnie z którym jednostki samorządu terytorialnego zbywające akcje lub udziały otrzymane nieodpłatnie od Skarbu Państwa zobligowane będą do przekazywania środków uzyskanych z ich zbycia, w części określonej w art. 56 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji, do Funduszu Reprywatyzacji, Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców, Funduszu Skarbu Państwa oraz Funduszu Nauki i Technologii Polskiej;
- przyjęcie rozwiązania, zgodnie z którym do spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego będą miały odpowiednio zastosowanie przepisy o nadzorze właścicielskim nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa;
- uregulowanie kwestii realizacji uprawnień do nieodpłatnego nabycia akcji w spółkach podlegających komunalizacji.

Zwiększenie społecznej akceptacji dla procesów prywatyzacji

Zakłada się wprowadzenie większej transparentności procesów prywatyzacji poprzez:

- wprowadzenie generalnej zasady jawności procesów prywatyzacyjnych od momentu ich wszczęcia aż do zakończenia;

- określenie sposobu upubliczniania jawnych informacji o procesie prywatyzacji, m.in. poprzez wprowadzenie wzoru „karty prywatyzacji”, zamieszczanej na stronie internetowej Ministerstwa Skarbu Państwa w Biuletynie Informacji Publicznej, w której będą gromadzone w szczególności następujące informacje:
 - wskazanie nabywcy przedsiębiorstwa albo akcji lub udziałów,
 - uzyskana cena za pakiet akcji lub udziałów,
 - kwotowo określona wartość zobowiązań inwestycyjnych gwarantowanych przez inwestora,
 - informacja o zawarciu pakietu socjalnego dla pracowników prywatyzowanego podmiotu,
 - informacja o inwestorze,
 - informacja o prywatyzowanym podmiocie,
 - informacja o realizacji zobowiązań prywatyzacyjnych;
- uchylenie przepisu ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji, który stanowi, że informacje uzyskane w związku z prywatyzacją podlegają ochronie na zasadach określonych w przepisach o tajemnicy państwowej i służbowej;
- 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;
- wprowadzenie zasady, że część przychodów z prywatyzacji będzie przeznaczana na Fundusz Rezerwy Demograficznej;
- zmianę zasad tworzenia funduszy celowych pozostających w dyspozycji Ministra Skarbu Państwa.