

BEOS-541/25

Warszawa, 30 kwietnia 2025 r.

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym
oraz niektórych innych ustaw
(druk sejmowy nr 1186)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Na podstawie uzasadnienia i Deklarowanych Skutków Regulacji (DSR) można przyjąć, że zidentyfikowanymi przez Wnioskodawców problemami są:

1. upolitycznienie spółek Skarbu Państwa rozumiane jako nadmierna ingerencja organów politycznych w procesy powołania członków rad nadzorczych tych spółek;
2. zjawisko tzw. korupcji politycznej, polegające na finansowaniu działalności partii politycznych i komitetów wyborczych przez członków organów spółek z udziałem Skarbu Państwa.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Rozwiązanie problemu zidentyfikowanego przez Wnioskodawców ma zostać osiągnięte przez nowelizację ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym¹ (dalej: u.z.m.p.). Zmiany mają polegać na:

1. wprowadzeniu pojęcia członka niezależnego (rady nadzorczej);

¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 125, ze zm.

2. zmianie wymogów wobec osoby wskazywanej – przez podmiot uprawniony do wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa lub państwową osobę prawną, w zakresie wykonywania praw z akcji w spółce – jako kandydat na członka organu nadzorczego w spółce z udziałem Skarbu Państwa;
3. wprowadzeniu zasady, zgodnie z którą w spółkach, w których podmiot uprawniony do wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa lub państwowa osoba prawna bezpośrednio lub pośrednio ma prawo do powoływania co najmniej 70% składu rady nadzorczej, każdy członek powołany do rady nadzorczej przez podmiot lub podmioty uprawnione do wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa lub państwową osobę prawną ponad 70% składu musi być członkiem niezależnym;
4. uregulowaniu trybu wyboru kandydatów na członków niezależnych, w drodze otwartego konkursu przeprowadzanego przez podmiot uprawniony do powołania członka niezależnego;
5. poszerzeniu zakresu zadań Rady do spraw spółek z udziałem Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych;
6. dodaniu rozdziału 8a zatytułowanego „Rejestr wynagrodzeń członków organów nadzorczych oraz zarządzających spółek z udziałem Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych”;
7. poszerzeniu zakresu przepisów karnych.

Ponadto projekt przewiduje nowelizację ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych² i ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy³. Proponowane zmiany tych dwóch ustaw przewidują, że osoba wchodząca w skład organu nadzorczego lub zarządzającego spółki, o której mowa w art. 2 pkt 1 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym, z udziałem Skarbu Państwa lub państwowej osoby prawnej, nie będzie mogła dokonywać wpłat na rzecz partii politycznej ani wpłat na Fundusz Wyborczy partii politycznej. Zakaz ma mieć zastosowanie także do wartości niepieniężnych. Naruszenie tych zakazów ma być zagrożone karą grzywny, a wpłacona kwota będzie podlegała przepadkowi na rzecz Skarbu Państwa.

Projekt zawiera przepisy przejściowe. Ustawa ma wejść w życie po upływie 3 miesięcy dni od dnia ogłoszenia.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy wskazują, że nie rozważano rozwiązań alternatywnych.

² Dz. U. z 2023 r. poz. 1215.

³ Dz. U. z 2023 r. poz. 2408, ze zm.

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

Opiniowany projekt odnosi się do kwestii związanych z ładem korporacyjnym w spółkach z udziałem państwa i nadmierną ingerencją organów politycznych w procesy powołania członków organów nadzorczych tych spółek, w tym:

1. powoływania członków niezależnych organów nadzorczych w spółkach z udziałem państwa (*state-owned enterprises*, SOE),
2. jawności wynagrodzeń członków organów nadzorczych i zarządzających w spółkach z udziałem państwa,
3. zakazem wpłat na rzecz partii politycznych i komitetów wyborczych przez osoby wchodzące w skład organów nadzorczych i zarządzających w spółkach z udziałem państwa.

Szczegółowa analiza porównawcza kwestii 1. i 2. została zawarta w opinii BEOS do poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu naprawy ładu korporacyjnego w spółkach z udziałem Skarbu Państwa (druk nr 261)⁴. Poniżej w sposób syntetyczny przedstawiono informacje na temat powoływania członków niezależnych organów nadzorczych i jawności wynagrodzeń członków organów nadzorczych i zarządzających w spółkach z udziałem państwa w Danii, Holandii, na Litwie i Łotwie, czyli w przykładowych państwach, w których w ustawodawstwie lub dokumentach określających politykę własnościową państwa wyodrębniono kategorię członków niezależnych organów nadzorczych.

Członek niezależny organów nadzorczych

W Danii⁵ politykę państwa w obszarze wykonywania praw i obowiązków w zakresie nadzoru właścicielskiego określono w dokumencie z kwietnia 2015 r. „Polityka własnościowa państwa”⁶. Podkreślono w nim, że większość członków organów spółek z udziałem państwa musi być niezależna. Niezależność należy oceniać przede wszystkim na podstawie kryteriów określonych w rekomendacjach Komisji ds. Dobrego Ładu Korporacyjnego (*Komiteén for god Selskabsledelse*)⁷. Zgodnie z tymi kryteriami członkiem rady dyrektorów nie może być osoba, która m.in.: w momencie sprawowania funkcji w radzie dyrektorów (lub 5 lat wstecz) pełniła kierownicze funkcje wykonawcze w spółce, spółce zależnej lub spółce należącej do grupy; w ciągu ostatnich 5 lat otrzymywała duże wynagrodzenie od spółki, spółki zależnej lub spółki należącej do grupy, działając w innym charakterze niż członek rady dyrektorów; reprezentuje lub jest powiązana z akcjonariuszem większościowym; jest lub była w ciągu ostatnich 3 lat zatrudniona/jest lub była

⁴ Ocena Skutków Regulacji zawartej w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy w celu naprawy ładu korporacyjnego z spółkach z udziałem Skarbu Państwa (druk sejmowy nr 261), opinia BEOS z 22 III 2024 r., BEOS-WP/WOSR-539/24.

⁵ W Danii dla zarządzania spółkami z udziałem państwa dominujący jest model jednopoziomowy. Nie funkcjonuje więc wyodrębniony organ nadzorujący w postaci rady nadzorczej, a organem nadzorującym i zarządzającym jest rada dyrektorów.

⁶ *Statens ejerskabspolitik*, IV 2015 r., tekst w jęz. duńskim: <https://fm.dk/media/dp1dw3d0/statens-ejerskabspolitik.pdf> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 30 IV 2025 r.].

⁷ *Danish Recommendations on Corporate Governance*, 2 XII 2020 r., tekst w jęz. angielskim: <https://corporategovernance.dk/sites/default/files/2023-08/Danish-recommendations-corporate-governance-02122020.pdf>.

partnerem w spółce wybranej przez walne zgromadzenie jako audytor spółki; jest członkiem rady dyrektorów od ponad 12 lat lub jest blisko spokrewniona z osobami, które nie są niezależne wg powyższych kryteriów. W Danii nie powołano odrębnego organu odpowiedzialnego za powoływanie lub opiniowanie kandydatów na członków rad dyrektorów w spółkach z udziałem państwa. Zgodnie z informacjami zawartymi w dokumencie „Polityka własnościowa państwa” kwestie wyboru członków do rad dyrektorów spółek z większościowym udziałem państwa są dyskutowane przez rząd na podstawie informacji przekazanych przez właściwych ministrów po rozmowach z przewodniczącymi rad dyrektorów danych spółek. W spółkach, w których państwo jest udziałowcem mniejszościowym, minister wpływa na skład i profil kompetencyjny rady dyrektorów poprzez komitet nominacyjny, dialog z innymi udziałowcami oraz w ramach walnego zgromadzenia. Jeśli chodzi o jawność wynagrodzeń członków rad dyrektorów spółek z udziałem państwa, w dokumencie „Polityka własnościowa państwa” przewidziano, że w spółkach z udziałem państwa należy opracować politykę wynagrodzeń rady dyrektorów, która musi zostać zatwierdzona na walnym zgromadzeniu i opublikowana. Wysokość wynagrodzeń członków rady dyrektorów za lata ubiegłe musi być ujęta w raporcie rocznym spółki.

W Holandii w „Podręczniku nominacji w spółkach z udziałem państwa”⁸ przyjęto, że członkowie rad nadzorczych w spółkach z udziałem państwa powinni być niezależni. Ze względu na pożądaną niezależność i zapobieganie pojawieniu się konfliktu interesów członkami rad nadzorczych nie mogą być m.in. minister lub sekretarz stanu, członkowie parlamentu oraz urzędnicy służby cywilnej i inne osoby zajmujące stanowiska, które są hierarchicznie odpowiedzialne wobec członka rządu. W przypadku zajmowania stanowisk np. członka Parlamentu Europejskiego, Rady Stanu (*Raad van State*) czy Trybunału Obrachunkowego (*Algemene Rekenkamer*) rada nadzorcza bada, czy członek rady zachowa niezależność i na tej podstawie przedstawiciel rządu zajmuje stanowisko o możliwości wyboru na członka rady nadzorczej. Ponadto w zakresie niezależności członków rady nadzorczej „Podręcznik nominacji w spółkach z udziałem państwa” odsyła do postanowień „Holenderskiego Kodeksu Ładu Korporacyjnego”⁹, który przewiduje, że większość członków rady nadzorczej musi być niezależna. Członek niezależny (a także jej/jego bliscy) m.in. nie może być pracownikiem lub członkiem zarządu spółki lub podmiotu z nią powiązanego (w tym w ciągu 5 ostatnich lat), otrzymywać wynagrodzenia od spółki lub podmiotu z nią powiązanego z tytułu innego niż wynagrodzenie członka rady nadzorczej, pozostawać w stosunkach biznesowych ze spółką lub podmiotem z nią powiązanym w ciągu roku przed nominowaniem do rady nadzorczej, posiadać co najmniej 10% akcji w spółce. Jeśli chodzi o jawność wynagrodzeń, to holenderskie Ministerstwo Finansów publikuje sprawozdania roczne nt.

⁸ *Handboek Benoemingen Staatsdeelnemingen. Beleid en proces van de staat als aandeelhouder ten aanzien van benoemingen van commissarissen en bestuurders van staatsdeelnemingen*, VII 2023 r., tekst w jęz. holenderskim: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-76f74d2dfcaf740998876432814cfa264d6b5c70/pdf>.

⁹ *De Nederlandse Corporate Governance Code 2025*, tekst w jęz. holenderskim: <https://www.mccg.nl/publicaties/codes/2022/12/20/dutch-corporate-governance-code-2022>; wer. w jęz. angielskim: *Dutch Corporate Governance Code 2022*, <https://www.mccg.nl/documenten/2022/12/20/dutch-corporate-governance-code-2022>.

uczestnictwa państwa¹⁰, w których znajdują się informacje na temat rocznego wynagrodzenia członków organów nadzorczych i zarządzających.

Na Litwie, zgodnie z art. 23¹ ustawy o zarządzaniu i rozporządzaniu mieniem państwowym i komunalnym oraz jego wykorzystaniu¹¹, co najmniej połowa członków rady nadzorczej musi być członkami niezależnymi (w przypadku spółek zależnych 1/3 członków)¹². Kandydat na członka niezależnego rady nadzorczej musi spełniać kryteria określone w art. 23¹ ust. 7 ustawy, m.in.: nie może przez co najmniej rok wcześniej być urzędnikiem służby cywilnej lub pracownikiem spółki, spółek zależnych lub dominujących oraz powiązanej z nimi osoby prawnej; nie może być osobą bliską osoby zarządzającej spółką zależną lub dominującą w stosunku do spółki; nie ma znaczących powiązań biznesowych ze spółką, jej spółką zależną lub dominującą lub powiązaną osobą prawną; nie był partnerem, członkiem organu kolegiального lub pracownikiem firmy audytorskiej, która przeprowadza lub przeprowadzała audyty spółki; nie był członkiem organu kolegiального spółki, jej spółki zależnej lub dominującej przez okres dłuższy niż 10 lat. Procedura wyboru niezależnych członków rady nadzorczej została określona w decyzji rządu o zatwierdzeniu opisu wyboru kandydatów do kolegialnych organów nadzorczych lub zarządzających spółek z udziałem państwa (tzw. wytyczne w sprawie nominacji)¹³. Przewiduje ona przedłożenie komisji nominacyjnej przez agencję rekrutacyjną listy kandydatów do rady nadzorczej. Komisja nominacyjna dokonuje wyboru najlepszej kandydatury, którą przedkłada następnie na walnym zgromadzeniu. Komisja nominacyjna składa się z 5 członków zaproponowanych odpowiednio przez premiera, ministra wykonującego prawa własności w imieniu państwa, ministra gospodarki i innowacji oraz ministra finansów, a także przedstawiciela Centrum Koordynacji Zarządzania¹⁴ (*Valdymo koordinavimo centras*)¹⁵. Ponadto ministerstwo wykonujące prawa własności w imieniu państwa może zaprosić do komisji nominacyjnej ekspertów z innych instytucji, organów i organizacji¹⁶. Centrum Koordynacji Zarządzania przygotowuje coroczne zbiorcze raporty dotyczące wyników finansowych i niefinansowych spółek z udziałem państwa, który obejmują także informacje na temat wynagrodzeń kadry kierowniczej i członków kolegialnych organów nadzorczych i zarządzających spółek z udziałem

¹⁰ Ostatnie sprawozdanie za 2023 r., *Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen 2023*, tekst w jęz. holenderskim: <https://open.overheid.nl/documenten/50a3b65a-a5dc-485e-b2b6-f2a5171b70ce/file>.

¹¹ *Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymas*, 1998 m. gegužės 12 d. Nr. VIII-729, tekst w jęz. litewskim: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.D5496D69DF98/IGOEPXaaYp>.

¹² *State-Owned Enterprises in Lithuania 2022/2023*, https://governance.lt/wp-content/uploads/2023/11/VKC-VVI-Metine-Ataskaita_2023_EN.pdf.

¹³ *Nutarimas dėl kandidatų į valstybės ar savivaldybės įmonės, valstybės ar savivaldybės valdomos bendrovės ar jos dukterinės bendrovės kolegialų priežiūros ar valdymo organą atrankos aprašo patvirtinimo*, tekst w jęz. litewskim: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/0bf2e080199b11e58569be21ff080a8c/hJozJPwkjx>.

¹⁴ Centrum analityczne zapewniające spójne i profesjonalne zarządzanie spółkami z udziałem państwa. Strona internetowa Centrum: <https://governance.lt>.

¹⁵ W przypadku spółek zależnych z udziałem państwa komisja nominacyjna składa się z przedstawiciela ministerstwa wykonującego prawa własności w imieniu państwa, 3 przedstawicieli spółki dominującej oraz przedstawiciela Centrum Koordynacji Zarządzania.

¹⁶ *State-Owned Enterprises in Lithuania 2022/2023*, op. cit.

państwa (raporty – w języku litewskim i angielskim – są udostępniane na stronie Centrum¹⁷).

Na Łotwie, zgodnie z art. 31 ust. 6 ustawy w sprawie zarządzania udziałami kapitałowymi państwa i spółkami kapitałowymi¹⁸, właściciel udziałów kapitałowych musi zapewnić, aby co najmniej połowa członków rady nadzorczej była niezależna i spełniała łącznie następujące kryteria: (1) w okresie ostatnich 3 lat członek rady nadzorczej nie był członkiem rady nadzorczej, kontrolerem, pracownikiem, prokurentem lub osobą posiadającą prokurę, audytorem zewnętrznym danej spółki kapitałowej lub spółki kapitałowej z nią powiązanej ani pracownikiem w spółce kapitałowej pełniącej funkcje audytora zewnętrznego w spółce kapitałowej, w której pełni funkcję członka rady nadzorczej; (2) członek rady nadzorczej lub członkowie jego rodziny (małżonek, dzieci, rodzice) nie otrzymują i w okresie ostatnich 3 lat nie otrzymywali wynagrodzenia od danej spółki kapitałowej lub spółki od niej zależnej, z wyjątkiem przypadku, gdy członek rady nadzorczej otrzymuje lub otrzymywał wynagrodzenie z tytułu pełnienia funkcji członka rady nadzorczej i spełnia kryteria członka niezależnego rady nadzorczej; (3) członek rady nadzorczej po wyborze uzyskuje w danej spółce kapitałowej przychody wyłącznie z tytułu pełnienia funkcji członka rady nadzorczej; (4) członek rady nadzorczej lub członkowie jego rodziny (małżonek, dzieci, rodzice) nie dokonywali w ciągu ostatnich 3 lat transakcji o znacznej wartości bezpośrednio lub pośrednio, jako wspólnicy, akcjonariusze lub osoby zarządzające wyższego szczebla z daną spółką kapitałową; (5) członek rady nadzorczej nie pełni funkcji członka zarządu lub funkcji kierowniczej w innej spółce kapitałowej, która zawiera transakcje o znacznej wartości ze spółką kapitałową reprezentowaną przez członka rady nadzorczej; (6) w okresie ostatnich 3 lat członek rady nadzorczej nie był: a) urzędnikiem lub pracownikiem właściciela akcji kapitałowych lub podległej mu instytucji; b) członkiem zarządu spółki kapitałowej w holdingu właściciela udziałów kapitałowych lub zależnej od niego spółki kapitałowej lub podmiotu dominującego wobec niego; c) urzędnikiem administracyjnym w rozumieniu ustawy o strukturze administracji państwowej przez okres dłuższy niż jeden rok. Potencjalni kandydaci na członków rady nadzorczej wyłaniani są w drodze publicznej procedury zgłaszania kandydatów. W celu wyboru i oceny kandydatów do rad nadzorczych ustanawia się komitet ds. nominacji. W skład komitetu ds. nominacji wchodzi, z prawem głosu, przedstawiciele wyznaczeni przez akcjonariusza lub radę nadzorczą spółek kapitałowych oraz niezależni eksperci, a także przedstawiciele wyznaczeni przez organ koordynujący¹⁹. W celu zapewnienia przejrzystości procesu oceny zgodności, w skład komitetu nominacyjnego mogą wchodzić obserwatorzy z prawem głosu doradczego. Komitet ds. nominacji składa się z osób posiadających doświadczenie w co najmniej jednym z następujących obszarów: (1) zarządzanie personelem, dobór i ocena kompetencji; (2) zarządzanie spółkami kapitałowymi;

¹⁷ Raporty są dostępne pod adresem: <https://governance.lv/en/vkc-ataskaitos/#vvi-veiklos-ataskaitos>.

¹⁸ *Publiskas personas kapitāla daļu un kapitālsabiedrību pārvaldības likums*, tekst w jęz. litewskim: <https://likumi.lv/ta/id/269907-publiskas-personas-kapitāla-dalu-un-kapitalsabiedribu-parvaldibas-likums>; w jęz. angielskim: *Law on Governance of Capital Shares of Public Entity and Management of Capital Companies Thereof*, <https://likumi.lv/ta/en/en/id/269907-law-on-governance-of-capital-shares-of-public-entity-and-management-of-capital-companies-thereof>.

¹⁹ Od 1 marca 2023 r. funkcje organu koordynującego pełni Kancelaria Państwa (*Valsts kanceleja*).

(3) doświadczenie w branży, w której spółka kapitałowa prowadzi działalność. Niezależnym ekspertem lub obserwatorem może być osoba, która nie podlega poleceniom wspólnika, organu koordynującego lub rady nadzorczej spółki kapitałowej w rozumieniu prawa handlowego oraz ustawy o ustroju administracji państwowej i która pełni funkcje doradcy w sposób neutralny i niezależny. W przypadku wyboru członków rady nadzorczej w spółce akcyjnej i spółce z ograniczoną odpowiedzialnością, których obrót netto w poprzednim roku sprawozdawczym przekroczył 21 mln euro, a suma bilansowa przekroczyła 4 mln euro, w procedurze nominacji dodatkowo uczestniczy konsultant ds. rekrutacji. Na Łotwie, zgodnie z postanowieniami ustawy w sprawie zarządzania udziałami kapitałowymi państwa i spółkami kapitałowymi, spółka kapitałowa podmiotu publicznego i publiczno-prywatna spółka kapitałowa publikuje – stale, z niezbędnymi aktualizacjami – na swojej stronie internetowej (w przypadku jej braku – na stronie internetowej właściciela udziałów kapitałowych) informacje dotyczące zasad polityki wynagrodzeń oraz informacje o wynagrodzeniach poszczególnych członków zarządu i rady nadzorczej.

Zakaz wpłat na rzecz partii politycznych i komitetów wyborczych

Jeśli chodzi o zakaz dokonywania wpłat na rzecz partii politycznych i komitetów wyborczych przez osoby wchodzące w skład organów nadzorczych i zarządzających w spółkach z udziałem państwa, to, zgodnie ze wspomnianą wcześniej opinią BEOS do poselskiego projektu ustawy (druk nr 261)²⁰, w żadnym z analizowanych państw (Bułgaria, Czechy, Dania, Estonia, Francja, Litwa, Łotwa, Holandia, Niemcy) nie zidentyfikowano przepisów wprost wykluczających możliwość dokonywania wpłat na rzecz partii politycznych i komitetów wyborczych przez osoby fizyczne wchodzące w skład organów zarządzających i nadzorujących w spółkach z udziałem państwa. W Niemczech partie polityczne mogą przyjmować darowizny, jednak zgodnie z § 25 ust. (2), pkt 7 ustawy o partiach politycznych²¹ możliwość ta nie dotyczy sytuacji, gdy darowizny takie są przekazane partii w oczekiwaniu na określoną korzyść gospodarczą lub polityczną lub w zamian za taką korzyść.

Konsultacje społeczne

W ankietach przesłanych w ramach konsultacji społecznych dotyczących analizowanego projektu nie odniesiono się do konkretnych rozwiązań przyjmowanych w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

Członek nienależny

Projekt przewiduje dodanie w art. 2 u.z.m.p. punktu 6b, który formułować ma definicję pojęcia „członka niezależnego”. Pojęcie to ma odnosić się do „członka rady nadzorczej w spółce, w której podmiot uprawniony do wykonywania praw z akcji

²⁰ BEOS-WP/WOSR-539/24, op. cit.

²¹ *Gesetz über die politischen Parteien*, tekst w j. niemieckim: <https://www.gesetze-im-internet.de/partg/>.

należących do Skarbu Państwa lub państwowa osoba prawna bezpośrednio lub pośrednio ma prawo powoływania co najmniej 70% składu rady nadzorczej, który spełnia wymogi określone w art. 19 ust. 1-3 i art. 19ba ust. 2, powołanego po przeprowadzeniu otwartego konkursu, o którym mowa w art. 19bb ust. 1”. Definicja ta ma kluczowe znaczenie dla ustalenia zakresu stosowania proponowanych w projekcie przepisów. Wprowadzenie instytucji członka niezależnego ma stanowić instrument realizacji celu Wnioskodawców, jakim jest „odpolitycznienie spółek Skarbu Państwa” oraz „zwiększenie profesjonalizmu i fachowości w nadzorowaniu majątku publicznego”. Proponowana definicja „członka niezależnego” nie tylko określa wymogi, które spełniać mają wskazani członkowie rady nadzorczej, ale jednocześnie wskazuje, w których spółkach mają być oni powoływani. Cele projektu mają realizować się przede wszystkim w odniesieniu do tych spółek, w których mają funkcjonować „członkowie niezależni”.

Proponowana definicja „członka niezależnego” w zakresie, w jakim wskazuje na „spółki, w których podmiot uprawniony do wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa lub państwowa osoba prawna bezpośrednio lub pośrednio ma prawo powoływania co najmniej 70% składu rady nadzorczej”, nawiązuje do definicji „spółki dominującej” zawartej w art. 4 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych²² (dalej: KSH). Wskazany przepis KSH określa terminem „spółki dominującej” spółkę handlową w przypadku, gdy:

- a) dysponuje bezpośrednio lub pośrednio większością głosów na zgromadzeniu wspólników albo na walnym zgromadzeniu, także jako zastawnik albo użytkownik, bądź w zarządzie innej spółki kapitałowej (spółki zależnej), także na podstawie porozumień z innymi osobami, lub
- b) jest uprawniona do powoływania lub odwoływania większości członków zarządu innej spółki kapitałowej (spółki zależnej) albo spółdzielni (spółdzielni zależnej), także na podstawie porozumień z innymi osobami, lub
- c) jest uprawniona do powoływania lub odwoływania większości członków rady nadzorczej innej spółki kapitałowej (spółki zależnej) albo spółdzielni (spółdzielni zależnej), także na podstawie porozumień z innymi osobami, lub
- d) członkowie jej zarządu stanowią więcej niż połowę członków zarządu innej spółki kapitałowej (spółki zależnej) albo spółdzielni (spółdzielni zależnej), lub
- e) dysponuje bezpośrednio lub pośrednio większością głosów w spółce osobowej zależnej albo na walnym zgromadzeniu spółdzielni zależnej, także na podstawie porozumień z innymi osobami, lub
- f) wywiera decydujący wpływ na działalność spółki kapitałowej zależnej albo spółdzielni zależnej, w szczególności przez zawarcie między spółką dominującą a spółką zależną umowy przewidującej zarządzanie spółką zależną lub przekazywanie zysku przez taką spółkę.

W literaturze odnotowuje się, że przywołany przepis KSH „nakazuje uznawać za spółkę dominującą nie tylko bezpośredniego wspólnika albo akcjonariusza spółki zależnej, ale także spółkę, która dysponuje pośrednio większością głosów w spółce zależnej, tak kapitałowej, jak i osobowej (art. 4 § 1 pkt 4 lit. a i e). Taki stan prowadzi do istotnego rozszerzenia pojęcia stosunku dominacji i zależności, gdyż spółką

²² Dz. U. z 2024 r. poz. 18.

dominującą jest «matka» w stosunku do «wnuczki» w sytuacji, gdy «matka» jest spółką dominującą wobec «córkę» (niekoniecznie dysponuje większością głosów w córce), zaś większość głosów we «wnuczce» ma «córka»²³.

Proponowana w projekcie definicja „członka niezależnego” odwołuje się do jednego ze wskazanych w art. 4 § 1 pkt 4 KSH aspektów zależności występującej pomiędzy „spółką dominującą” a „spółką zależną”. Zauważyć jednak należy, że KSH używa pojęcia „bezpośrednio” lub „pośrednio” jedynie w odniesieniu do dysponowania większością głosów w spółce zależnej, a nie czyni tego w odniesieniu do posiadania prawa do powoływania lub odwoływania większości członków rady nadzorczej innej spółki. Jednocześnie KSH, stanowiąc o „uprawnieniu do powoływania lub odwoływania większości członków rady nadzorczej innej spółki”, wskazuje, że obejmuje to także sytuacje, gdy uprawnienie to wynika „z porozumień z innymi osobami”.

Proponowana treść art. 2 pkt 6b u.z.m.p. budzi wątpliwości w zakresie, w jakim wskazuje na „pośrednie prawo do powoływania co najmniej 70% składu rady nadzorczej”. Nie jest jasne, jakiego rodzaju zależność pomiędzy Skarbem Państwa (lub państwową osobą prawną) a spółką musi występować, aby można było uznać, że Skarb Państwa w sposób pośredni posiada prawo do wyboru rady nadzorczej spółki. Nie wydaje się uzasadnione oczekiwanie, że interpretacja proponowanego brzmienia art. 2 pkt 6b u.z.m.p. powinna dokonywać się na tle ustaleń doktryny i orzecznictwa na temat relacji określonej w art. 4 § 1 pkt 4 KSH choćby z tego względu, że literalne brzmienie wskazanych przepisów nie jest tożsame.

Ponadto należy podnieść, że proponowane przepisy nie będą określały, w jaki sposób należy ustalać procentowy udział Skarbu Państwa lub państwowej osoby prawnej w obsadzaniu członków rady nadzorczej, a w szczególności, jak postępować w sytuacji, gdy liczba członków rady ustalona jako 70% składu nie jest liczbą całkowitą. Należy przyjąć, że w tym przypadku nie znajdzie zastosowania reguła przewidziana w proponowanym art. 19ba ust. 1 u.z.m.p. dotycząca ustalania liczby członków niezależnych w spółce (o tym dalej).

Powyższe wątpliwości przekładają się na brak możliwości jednoznacznego ustalenia adresatów projektowanej regulacji. Kwestia ta powinna zostać wyjaśniona w trakcie prac nad projektem, a treść art. 2 pkt 6b u.z.m.p. (a w ślad za tym także art. 19ba ust. 1) powinna zostać doprecyzowana.

Wymogi wobec kandydata na członka organu nadzorczego

Art. 19 u.z.m.p. określa ogólne wymogi wobec kandydata na członka organu nadzorczego spółki z udziałem Skarbu Państwa. Zgodnie z obowiązującym brzmieniem art. 19 ust. 1 pkt 1 lit. c u.z.m.p. podmiot uprawniony do wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa lub państwowa osoba prawna, w zakresie wykonywania praw z akcji w spółce, jako kandydata na członka organu nadzorczego, może wskazać osobę posiadającą pozytywną opinię Rady do spraw spółek z udziałem Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych, o której mowa w art. 24 pkt 1, która ukończyła studia podyplomowe *Master of Business Administration* (MBA).

²³ A. Opalski (red.), *Kodeks spółek handlowych Tom IA. Spółki osobowe, Komentarz. Art. 1-36*, Warszawa 2024, Legalis, art. 4.

Projekt przewiduje zmianę dotyczącą wymogu ukończenia studiów podyplomowych MBA. Wymóg ten będzie mógł zostać uznany za spełniony wyłącznie w odniesieniu do studiów certyfikowanych przez instytucje ujęte w wykazie prowadzonym przez ministra właściwego do spraw aktywów państwowych. Proponowana zmiana ma stanowić odpowiedź „na przyznawane masowo z naruszeniem zasad kształcenia dyplomy MBA”²⁴. Projekt nie precyzuje jednak kryteriów, którymi minister powinien kierować się przy ustalaniu wskazanego wykazu. Nie jest jasne, jakie instytucje zostaną uznane przez ministra za właściwe do certyfikowania studiów MBA. Choć nie należy wykluczać zasadności wprowadzenia wymogu akredytacji ukończonych studiów MBA dla ustalenia posiadania przez kandydata na członka rady nadzorczej właściwych kwalifikacji, trzeba też wskazać, że w proponowanym stanie prawnym minister będzie dysponował dyskrecyjną swobodą w zakresie ustalania listy zaakceptowanych przez niego instytucji akredytujących. Praktyka stosowania art. 19 ust. 1 pkt 1 lit. c u.z.m.p. może być różna, a minister w zależności od własnego uznania będzie mógł w sposób mniej lub bardziej rygorystyczny oceniać zasadność ujęcia danej instytucji w wykazie. Proponowane brzmienie art. 19 ust. 1 pkt 1 lit. c u.z.m.p. rodzi ryzyko arbitralności decyzji ministra we wskazanym zakresie. Przy liberalnym podejściu do stosowania wymogu określonego w art. 19 ust. 1 pkt 1 lit. c u.z.m.p. przepis ten nie będzie realizował zamierzenia Wnioskodawców.

Projekt przewiduje wprowadzenie dodatkowych wymogów kwalifikacyjnych dla kandydatów na członków organu nadzorczego spółek z udziałem Skarbu Państwa. Po pierwsze, kandydatem takim będzie mogła być jedynie osoba posiadająca co najmniej 3-letnie doświadczenie na stanowiskach kierowniczych lub samodzielnych albo wynikające z prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek. Obecnie ustawa stawia taki wymóg w odniesieniu do kandydata na członka organu zarządzającego (art. 22 pkt 1 lit. c u.z.m.p.). Po drugie, kandydatem nie będzie mogła być osoba skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe. Analogiczny wymóg ustawa formułuje obecnie w odniesieniu do członków Rady do spraw spółek z udziałem Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych (art. 27 ust. 2 pkt 3 u.z.m.p.).

Art. 19 ust. 1 pkt 3 u.z.m.p. stanowi obecnie, że podmiot uprawniony do wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa lub państwowa osoba prawna nie może wskazać jako kandydata na członka organu nadzorczego osoby posiadającej akcje w spółce zależnej, z wyjątkiem akcji dopuszczonych do obrotu na rynku regulowanym w rozumieniu ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi²⁵. Projekt przewiduje zmianę treści wskazanego przepisu i rozszerzenie zawartego w nim zakazu. Po pierwsze, zakaz ten odnosić się ma także do spółki, w której powołany ma zostać dany członek organu nadzorczego. Po drugie, projekt przewiduje likwidację wyłączenia stosowania wskazanego zakazu w odniesieniu do posiadania akcji dopuszczonych do obrotu na rynku regulowanym.

²⁴ Z uzasadnienia projektu.

²⁵ Dz. U. Nr 183 poz. 1538, ze zm.

Wymogi wobec członka niezależnego

Art. 19ba ust. 1 u.z.m.p. ma stanowić, że w spółkach, w których podmiot uprawniony do wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa lub państwowa osoba prawna bezpośrednio lub pośrednio ma prawo do powoływania co najmniej 70% składu rady nadzorczej, każdy członek powoływany do rady nadzorczej przez podmiot lub podmioty uprawnione do wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa lub państwową osobę prawną ponad 70% składu musi być członkiem niezależnym. W przypadku gdy liczba członków ustalona jako 70% składu rady nadzorczej nie będzie stanowić liczby całkowitej, liczbę tę zaokrąglać ma się w górę, a liczbę członków niezależnych ustalać ma się ponad liczbę tak ustaloną. Należy wyraźnie podkreślić, że w spółkach, w których powoływani mają być członkowie niezależni, będą oni stanowić jedynie część spośród członków rady nadzorczej powoływanych przez podmiot lub podmioty uprawnione do wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa lub państwowej osoby prawnej.

Zgodnie z proponowanym brzmieniem art. 19ba ust. 2 u.z.m.p. członkiem niezależnym ma być osoba, która spełnia wymogi dla reprezentanta Skarbu Państwa w spółce określone w art. 19 ust. 1 u.z.m.p. oraz w okresie 2 lat przed dniem powołania do rady nadzorczej oraz po powołaniu łącznie spełnia następujące warunki:

1. nie należy do partii politycznej;
2. nie sprawuje mandatu posła, senatora, posła do Parlamentu Europejskiego lub radnego;
3. nie pełni funkcji wymienionej w art. 1 lub art. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne²⁶;
4. nie jest zatrudniona przez partię polityczną na podstawie umowy o pracę lub nie świadczy pracy lub usługi na podstawie umowy zlecenia lub innej umowy o podobnym charakterze;
5. nie pełni funkcji społecznego współpracownika albo nie jest zatrudniona w biurze poselskim, senatorskim, poselsko-senatorskim lub biurze posła do PE na podstawie umowy o pracę lub nie świadczy pracy na podstawie umowy zlecenia lub innej umowy o podobnym charakterze.

Trzeba podkreślić, że projekt nie przewiduje, aby w odniesieniu do członków niezależnych zastosowanie miał ogół przepisów adresowanych do członków organów nadzorczych spółek z udziałem Skarbu Państwa, a jedynie art. 19 ust. 1 u.z.m.p. Oznacza to, że do członków niezależnych nie znajdzie zastosowania art. 19 ust. 5 u.z.m.p., który ustanawia zakazy związków członka rady nadzorczej z polityką. Wskazana wyżej norma z art. 19ba ust. 2 u.z.m.p. ma zastąpić ten przepis w odniesieniu do członków niezależnych, formułując jednocześnie w tym zakresie szersze ograniczenia.

Określone powyżej kryteria negatywne dla członków niezależnych mają na celu zapewnienie apolityczności dla wskazanej części członków rad nadzorczych spółek z udziałem Skarbu Państwa lub państwowej osoby prawnej. Należy uznać,

²⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 1090, ze zm.

że proponowane przepisy utrudnią możliwość powoływania do rad nadzorczych osób mających bezpośrednie związki z polityką. Nie można jednak stwierdzić, że samo tylko wprowadzenie instytucji „członka niezależnego” przyczyni się do „zwiększenia profesjonalizmu i fachowości w nadzorowaniu majątku publicznego”. Brak powiązania z polityką nie jest sam w sobie wyznacznikiem kompetencji członka rady nadzorczej. Odpowiedni poziom kompetencji zapewniać mają ogólne ustawowe wymogi określone w art. 19 ust. 1 pkt 1 u.z.m.p. i wymóg posiadania pozytywnej opinii Rady do spraw spółek z udziałem Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych, o której mowa w art. 24 pkt 1.

Procedura powoływania członków niezależnych

Procedurę powoływania członków niezależnych ma określać art. 19bb u.z.m.p. Wybór kandydatów na członków niezależnych ma się odbywać w drodze otwartego konkursu przeprowadzonego przez podmiot uprawniony do powołania członka niezależnego. W projekcie zadeklarowano, że celem konkursu jest sprawdzenie i ocena kwalifikacji kandydatów oraz wyłonienie najlepszego kandydata na członka niezależnego. Szczegółowe zasady przeprowadzenia konkursu określać ma statut spółki lub uchwała walnego zgromadzenia. Projekt nie formułuje w tym zakresie żadnych wymogów i wytycznych. Wyniki konkursu, dokumentację jego przebiegu oraz listę zakwalifikowanych kandydatów podmiot uprawniony do powołania członka organu nadzorczego ma przedstawiać Radzie do spraw spółek z udziałem Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych, wraz z wnioskiem o wydanie opinii. Zadaniem Rady ma być m.in. weryfikacja prawidłowości przebiegu konkursu. Projekt określa procedurę podważania wyniku konkursu przez jego uczestników poprzez złożenie wniosku o jego unieważnienie. Rada będzie mogła unieważnić konkurs w przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów ustawy lub szczegółowych zasad przeprowadzania konkursu, o ile miało to wpływ na jego wynik. Rada będzie mogła zaopiniować kandydatów pozytywnie lub negatywnie, przy czym opinia pozytywna będzie mogła dotyczyć tylko 5 kandydatów. Niezajęcie stanowiska będzie równoznaczne z opinią pozytywną.

Odwołanie członka rady nadzorczej i członka niezależnego

Zgodnie z projektowanym art. 19bc u.z.m.p. w przypadku gdy członek niezależny nie spełnia wymogów, o których mowa w art. 19 ust. 1-3 lub art. 19ba ust. 2, podmiot uprawniony do wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa lub państwowa osoba prawna niezwłocznie podejmuje działania mające na celu jego odwołanie. Należy zwrócić uwagę, że art. 19 ust. 2 i 3 u.z.m.p. nie formułuje wymogów (ograniczeń) w odniesieniu do członków rad nadzorczych, a jedynie wskazuje przypadki, gdy wymogi określone w ustępie 1 nie znajdują zastosowania.

Projektowany art. 19bd u.z.m.p. ma stanowić, że członek organu nadzorczego niebędący członkiem niezależnym, który zaprzestał spełniać jeden z wymogów określonych w art. 19 ust. 1-3 i 5 oraz członek niezależny, który zaprzestał spełniać jeden z wymogów określonych w art. 19 ust. 1-3 lub art. 19ba ust. 2, informuje o tym podmiot, który powołał go na członka organu nadzorczego, nie później niż w ciągu 14 dni od dnia zaprzestania spełniania wymogu. Przepis ten ma zapewniać

możliwość szybkiej reakcji podmiotowi uprawnionemu do powołania członka organu nadzorczego.

Wymóg niekaralności kandydata na członka organu zarządzającego

Projekt przewiduje rozszerzenie katalogu negatywnych kryteriów kwalifikacyjnych dla członków organów zarządzających. W tym zakresie zaproponowano dodanie do art. 22 pkt 2 u.z.m.p. pozycji oznaczonej literą „f”, która wskazywać będzie, iż członkiem organu zarządzającego nie może być osoba skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe. W kontekście proponowanej zmiany należy odnotować, że zgodnie z art. 26 ust. 2 pkt 3 u.z.m.p. do wniosku o wydanie opinii o kandydacie na członka organu zarządzającego dołącza się informację o niekaralności kandydata wydaną przez Krajowy Rejestr Karny opatrzoną datą nie wcześniejszą niż dwa miesiące przed dniem złożenia wniosku. Nie można jednak przyjąć, że przywołany przepis ustanawia generalny wymóg niekaralności członka organu zarządzającego.

Rejestr wynagrodzeń

Projekt przewiduje dodanie do u.z.m.p. rozdziału 8a zatytułowanego „Rejestr wynagrodzeń członków organów nadzorczych i zarządzających spółek z udziałem Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych” (projektowany art. 44a i 44b u.z.m.p.). Stosownie do treści art. 44a u.z.m.p. spółki z udziałem Skarbu Państwa lub państwowej osoby prawnej zobowiązane będą do przygotowywania informacji o wynagrodzeniach członków organów nadzorczych i zarządzających. Informacja ta ma zawierać imiona i nazwiska, numery PESEL, informacje o zajmowanych stanowiskach i kwotach wypłacanego im wynagrodzenia, z uwzględnieniem wszelkich tytułów prawnych do wypłat tych wynagrodzeń. Informacja o wynagrodzeniach ma być udostępniana w rejestrze wynagrodzeń członków organów nadzorczych oraz zarządzających spółek z udziałem Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych, który ma być rejestrem publicznym w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne²⁷.

Rejestr ma prowadzić minister właściwy do spraw aktywów państwowych, który w drodze rozporządzenia ma określać sposób prowadzenia rejestru, wprowadzania do niego informacji i ich zmiany oraz sposób dostępu do nich. Informacje do rejestru ma wprowadzać osoba uprawniona do reprezentowania spółki lub osoba upoważniona. Informacje zawarte w rejestrze mają być jawne, z wyłączeniem informacji o numerze PESEL, i dostępne przez okres 5 lat.

Należy zwrócić uwagę, że projekt nie różnicuje stosowania przepisów o rejestrze wynagrodzeń w zależności od stopnia zaangażowania kapitałowego Skarbu Państwa lub państwowej osoby prawnej w spółce. Skutkiem przyjęcia proponowanych przepisów będzie więc wprowadzenie jawności wynagrodzeń członków organów nadzorczych oraz zarządzających spółek z udziałem Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych nawet w przypadku, gdy udział ten nie będzie zapewniał wywieranie realnego wpływu na funkcjonowanie spółki. Projekt

²⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 1557.

nawiązuje w tym zakresie do postanowień poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu naprawy ładu korporacyjnego w spółkach z udziałem Skarbu Państwa zawartego w druku sejmowym nr 261²⁸. W opinii BEOS z dnia 12 września 2024 r. stwierdzono, że regulacje zawarte w projekcie, w zakresie w jakim przewidują objęcie Rejestrem wynagrodzeń informacji o wynagrodzeniu osób wchodzących w skład organów nadzorczych i organów zarządzających wszystkich spółek z udziałem Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych, bez względu na wielkość tego udziału, są niezgodne z art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji²⁹.

Przepisy karne

Projekt przewiduje zmianę art. 45 u.z.m.p. i dodanie do ustawy art. 45a i 45b. Zmiany te są związane z wprowadzanymi do ustawy i omówionymi powyżej zmianami w zakresie powoływania członków organów spółek oraz funkcjonowaniem rejestru wynagrodzeń. Wskazane w art. 45 i 45a u.z.m.p. czyny mają stanowić wykroczenia, a osoba, która się ich dopuszcza, podlegać będzie karze grzywny.

Dokonywanie wpłat na rzecz partii politycznej, Fundusz Wyborczy i komitet wyborczy

Projekt przewiduje wprowadzenie zmian w ustawie o partiach politycznych oraz w ustawie Kodeks wyborczy. W tym zakresie przewiduje się wprowadzenie do art. 25 ustawy o partiach politycznych nowego ustępu 1a, który ustanawiać ma zakaz dokonywania wpłat na rzecz partii politycznej oraz wpłat na Fundusz Wyborczy partii politycznej przez osoby wchodzące w skład organu nadzorczego lub organu zarządzającego spółki z udziałem Skarbu Państwa lub państwowej osoby prawnej, o których mowa w u.z.m.p. Zmiany dotyczące Kodeksu wyborczego obejmują natomiast dodanie § 4a w art. 132, który ustanawiać ma zakaz dokonywania wpłat na komitet wyborczy przez te same osoby. Projekt przewiduje także wprowadzenie zmian wynikowych w wybranych przepisach wskazanych ustaw.

Przepisy intertemporalne

Art. 4-7 projektu zawierają przepisy przejściowe. Regulują one kwestie związane z: dalszym członkostwem w organach nadzorczych i zarządzających spółki przez osoby niespełniające wymogów, o których mowa w art. 19 ust. 1 u.z.m.p. w brzmieniu nadanym przez projekt; działaniami jakie mają podjąć podmioty uprawnione do wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych w celu dostosowania liczby członków niezależnych do wymogów określonych ustawą; procedowania wniosków o wyrażenie opinii przez Radę do spraw spółek z udziałem Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych złożonych przed wejściem w życie ustawy; wprowadzenia do rejestru wynagrodzeń pierwszej informacji o wynagrodzeniach.

²⁸ <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=261>.

²⁹ *Opinia prawna na temat zgodności z Konstytucją poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu naprawy ładu korporacyjnego w spółkach z udziałem Skarbu Państwa (druk nr 261)*, opinia BEOS z 12 IX 2024 r., BEOS-WP-1761/24.

Ocena zgodności z prawem UE

Projekt ustawy był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej³⁰. Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu³¹.

Konsultacje społeczne

W ramach konsultacji społecznych nie zgłoszono uwag odnoszących się do skutków prawnych projektu.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A) Podmioty, na które wpływa projekt

Prezes Rady Ministrów i obsługujący go urząd

Premier koordynuje wykonywanie uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa w spółkach i dąży do zapewnienia jednolitego sposobu wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa, w tym określa wytyczne dotyczące ładu korporacyjnego³². Projekt dotyczy materii będącej w kompetencjach rządu, zakłada również, że Biuletyn Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów będzie drugim obok stron internetowych poszczególnych spółek z udziałami Skarbu Państwa (dalej: SSP) publikatorem informującym o konkursie otwartym na członka niezależnego SSP, następnie będą tam publikowane informacje o osobach powołanych na członków niezależnych lub informacje o unieważnieniu konkursu.

Rada do spraw spółek z udziałem Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych (dalej: Rada)

Rada, czyli liczące osiem osób³³ ciało doradcze, zapewnia Prezesowi Rady Ministrów wsparcie w zakresie koordynacji nadzoru właścicielskiego i jest obsługiwana przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów. Do zadań Rady należy opiniowanie kandydatów do organów SSP i państwowych osób prawnych. Projekt nakłada na Radę obowiązek zatwierdzania wyników otwartych konkursów na członków niezależnych, w tym analizowanie dokumentacji konkursowej oraz ustalenie, czy przebieg konkursu był zgodny z przepisami ustawy oraz „szczegółowymi zasadami przeprowadzenia konkursu” (te zasady mają być określone w statutach spółek – projekt nie zmierza do ich ujednolicenia). Ostatecznie Rada ma wydać opinię o kandydatach na członków niezależnych rad nadzorczych.

³⁰ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Paweł Śliz)*, opinia BEOS z 2 IV 2025 r., BEOS-WPEiM-539/25.

³¹ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Paweł Śliz) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 2 IV 2025 r., BEOS-WAPEiM-540/25.

³² Strona Ład korporacyjny: <https://www.gov.pl/web/premier/lad-korporacyjny2>.

³³ Po czterech członków wybierają Prezesa Rady Ministrów oraz minister właściwy do spraw aktywów państwowych.

Minister Aktywów Państwowych

Projekt nakłada na ministra szereg nowych działań.

- Przygotowanie (po zasięgnięciu opinii ministra do spraw informatyzacji) rozporządzenia określającego sposób prowadzenia rejestru wynagrodzeń członków rad nadzorczych oraz organów zarządzających, wprowadzania do niego informacji i ich zmiany oraz sposób dostępu do nich. W uzasadnieniu projektu wprost wskazano, że do podstawowych założeń rozporządzenia należy m.in. określenie sposobu weryfikacji danych przekazywanych ze spółek przez urząd obsługujący ministra do spraw aktywów państwowych.
- Prowadzenie rejestru wynagrodzeń członków rad nadzorczych oraz organów zarządzających SSP (informacje o wynagrodzeniach wprowadza do rejestru osoba uprawniona do reprezentowania spółki lub osoba przez nią upoważniona, które w przypadku nie wykonania tego obowiązku są zagrożone karą grzywny). Można założyć, że zaniechania w tej materii miałyby być wskazywane także przez urząd obsługujących ministra do spraw aktywów państwowych.
- Utworzenie wykazu instytucji certyfikujących programy studiów podyplomowych MBA. W przypadku członków rad nadzorczych SSP jedynie dyplomy programów certyfikowanych przez instytucje uwzględnione w tym wykazie mogłyby być podstawą uznania, że wypełniony jest wymóg określony w art. 19 ust. 1 pkt 1 lit. c) u.z.m.p.

Organy wykonujące kompetencje właścicielskie w odniesieniu do SSP

Według danych na portalu Otwarte Dane Prokuratury Generalnej RP³⁴ na 31 grudnia 2024 r. było 17 organów wykonujących kompetencje właścicielskie wobec 402 spółek z udziałem Skarbu Państwa³⁵.

Spółki z udziałem Skarbu Państwa

Publikowany w rozporządzeniu wykaz spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonuje Prezes Rady Ministrów lub inni członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne, w tym jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, obejmuje 187 instytucji³⁶. Wykaz spółek o istotnym znaczeniu dla

³⁴ Wykaz spółek z udziałem Skarbu Państwa według stanu na dzień 31.12.2024 r., https://dane.gov.pl/pl/dataset/1198/resource/64344/table?page=1&per_page=20&q=&sort=

³⁵ Minister Aktywów Państwowych (130 spółek); Agencja Rozwoju Przemysłu (68 spółek); Krajowy Zasób Nieruchomości (50 spółek); Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (47 spółek); Minister Infrastruktury (28 spółek); Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego (23 spółki); Minister Rozwoju i Technologii (14 spółek); Dyrektor Generalny Lasów Państwowych (10 spółek); Towarzystwo Finansowe Silesia (9 spółek); Polskie Koleje Państwowe Spółka Akcyjna (7 spółek); Agencja Mienia Wojskowego (5 spółek); Pełnomocnik do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej (5 spółek); Minister Finansów (2 spółki); Minister przemysłu (1 spółka); Minister do spraw Wewnętrznych i Administracji (1 spółka); Minister Zdrowia (1 spółka); Pełnomocnik rządu do spraw Centralnego Portu Komunikacyjnego dla Rzeczypospolitej Polskiej (1 spółka).

Wykaz obejmuje 45 spółek w likwidacji, 25 w upadłości i 24 spółki, które nie prowadzą działalności. Natomiast 308 spółek ma status spółki aktywnej.

³⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 2025 r. w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonuje Prezes Rady Ministrów lub inni członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne, w tym jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, Dz. U. z 2025 r. poz. 134.

gospodarki państwa obejmuje 32 spółki³⁷. Nie istnieje kompletny spis SSP obejmujący np. „spółki córki”, stąd ich liczba jest trudna do określenia. Niektóre SSP funkcjonują w ramach grup kapitałowych obejmujących obok spółki dominującej także: spółki zależne z większościowym kapitałem spółki dominującej (powyżej 50%), spółki stowarzyszone (od 20% do 50% udziałów) i spółki powiązane (z kapitałem poniżej 20%). Grupa SSP jest silnie zróżnicowana pod względem wielkości udziału Skarbu Państwa, branż, rozmiarów i skali działania i wpływu na gospodarkę kraju. Ustalenie ich dokładnej liczby wymagałoby przeprowadzenia dodatkowych pogłębionych badań i analiz. W raporcie Ministerstwa Aktywów Państwowych z listopada 2023 r. podano, że w Polsce na dzień 31 grudnia 2021 r. było 669 SSP z zastrzeżeniem, że „uwzględniono przedsiębiorstwa z udziałem Skarbu Państwa o liczbie pracujących 10 i więcej osób prowadzących księgi rachunkowe, z bezpośrednim i pośrednim udziałem Skarbu Państwa powyżej 10%”³⁸. Według informacji uzyskanej z MAP³⁹ resort prowadził w lutym 2025 r. związaną z rządowymi pracami legislacyjnym ankietę i zwrócił się o informacje do wszystkich podmiotów wykonujących prawa z udziałów należących do Skarbu Państwa. Według informacji przekazanych przez te podmioty, które odpowiedziały na ankietę, liczba spółek z udziałem Skarbu Państwa oraz liczba spółek z ich grup kapitałowych wyniosła 753. W zestawieniu uwzględniono tylko spółki, w których przy powoływaniu członków rad nadzorczych są stosowane wymogi art. 19 ust 1 u.z.m.p. Należy dodać, że w liczba członków organu nadzorczego w tych podmiotach to 3482 osoby, a w tym 3120 to osoby objęte wymogami art. 19 u.z.m.p.

Część SPP będzie zobowiązanie do zmian statutów w zakresie określenia zasad otwartych konkursów na członków niezależnych, przeprowadzania tych konkursów, przekazywania dokumentacji Radzie. SPP będą także zobowiązane do przekazywania danych o wynagrodzeniach członków zarządów i rad nadzorczych. do właściwego rejestru.

Instytucje prowadzące studia podyplomowe⁴⁰ w zakresie zarządzania biznesem pod nazwą MBA

Brak jest danych, ile jest instytucji prowadzących takie programy. Należy założyć, że jest ich przynajmniej kilkadziesiąt⁴¹, jednak wobec doniesień o dewaluacji dyplomów może to być kilkaset instytucji. Projekt zakłada weryfikację instytucji i utworzenie wykazu tych kursów, których dyplomy/certyfikaty będą dawać uprawnienia, tym samym należy uznać, że wpłynie na rynek usług edukacyjnych w zakresie studiów podyplomowych MBA.

³⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 września 2021 r. w sprawie wykazu spółek o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa, Dz. U. z 2021 r. poz. 1782.

³⁸ Raport Ministerstwa Aktywów Państwowych, *Spółki z udziałem Skarbu Państwa. Działania i wyniki 2016-2023*, XI 2023 r.

³⁹ Informacja z Ministerstwa Aktywów Państwowych przekazana BEOS w piśmie z 16 IV 2025 r.

⁴⁰ Do prowadzenia studiów podyplomowych są uprawnione: uczelnie (publiczne i niepubliczne), instytuty badawcze oraz instytuty Polskiej Akademii Nauk.

⁴¹ W rankingu Perspektyw na 2025 r. uwzględnianych jest 30 programów/instytucji, <https://mba.perspektywy.pl/najlepsze-programy-mba-w-polsce-2025>.

Osoby dysponujące dyplomami studiów podyplomowych MBA

W szczególności należy wziąć pod uwagę te osoby, które na podstawie dyplomów MBA spełniły warunek niezbędny do pracy w radach nadzorczych SSP. Po opublikowaniu wykazu instytucji certyfikujących część osób potencjalnie przestanie spełniać wymogi zasiadania w radach nadzorczych SSP.

Partie polityczne i osoby będące ich członkami

W 2022 r. było 66 aktywnych partii politycznych⁴². Na koniec 2022 r. liczba członków partii politycznych wyniosła 203,8 tys. osób, czyli o 15% mniej w porównaniu z 2020 r. oraz o 30,2% mniej niż w 2012 r. Projekt wprowadza:

- ograniczenia dla członków partii politycznych, osób w przez nie zatrudnionych lub współpracujących z politykami – w zakresie podejmowania się roli członka niezależnego rady nadzorczej,
- zakaz wpłat członków rad i zarządów SSP na konta partii, czy ich komitetów wyborczych.

Organy administracji wyborczej właściwe w zakresie kontroli finansowania partii politycznych, czyli Państwowa Komisja Wyborcza

W ramach egzekwowania przepisów dotyczących zasady finansowania PKW byłaby zobowiązana do sprawdzania, czy jest respektowany zakaz finansowania partii politycznych i komitetów wyborczych przez osoby będące członkami rad nadzorczych i zarządów SSP.

Organy ścigania i sądownictwa

Organy, które mogą otrzymać dodatkowe zadania związane ze stosowaniem przepisów o wykroczeniach dotyczących prowadzenia rejestru wynagrodzeń oraz związanych kontrolą finansowania partii politycznych i komitetów wyborczych w zakresie wpłat dokonywanych przez członków rad nadzorczych.

Środki masowego przekazu (media)

Dla mediów, instytucji działających na rzecz przejrzystości życia publicznego i informujących m.in. o polityce kadrowej, przestrzeganiu prawa, ewentualnych przejawach korupcji politycznej, rejestr wynagrodzeń może stać się źródłem danych.

Organizacje pozarządowe jako podmioty:

- działające na rzecz transparentności w życiu publicznym oraz mogące wskazywać przejawy korupcji politycznej; w tej materii działają m.in. Fundacja Batorego, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Watch Dog Polska⁴³. Organizacje te zyskałyby łatwiejszy dostęp do informacji,

⁴² Formalny wpis do ewidencji posiadało w 2022 r. 99 ugrupowań partyjnych, jednak GUS weryfikował ich aktywność – zob. *Partie polityczne w 2022 r.*, Główny Urząd Statystyczny, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/gospodarka-spoleczna-wolontariat/gospodarka-spoleczna-trzeci-sektor/partie-polityczne-w-2022-roku,7,6.html>.

⁴³ <https://siecobywatelska.pl/niejawne-nagrody-w-spolkach-skarbu-panstwa-ale-nie-odpuszczamy/>; <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1418715,wynagrodzenia-w-spolkach-skarbu-panstwa.html>; <https://witrynawiejska.org.pl/2022/05/25/jawne-spolki-komunalne-raport-z-monitoringu-watchdog-polska/>.

- zainteresowane uzyskaniem wsparcia w ramach sponsoringu lub marketingu przez SSP realizujące cele społeczne⁴⁴.

B) Wpływ na społeczeństwo

Zgodnie z DSR i uzasadnieniem projekt będzie wywierał korzystne skutki społeczne, ponieważ odpowiada na publiczne oczekiwania dotyczące poprawy profesjonalizmu kadr SSP poprzez ich odpolitycznienie. Można uznać, że chodzi o ograniczenie przejawów korupcji politycznej związanej z powoływaniem członków rad nadzorczych według kryteriów innych niż doświadczenie i kompetencje⁴⁵. W świetle badań polskiej opinii publicznej korupcja jest społecznie dostrzegalna i ma destrukcyjny wpływ na zaufanie obywateli do polityków, partii politycznych i państwa. Jak wskazują wyniki badań, Polacy są dość powszechnie przekonani, że politycy i urzędnicy na wysokich stanowiskach instrumentalnie traktują wszelkie możliwości, którymi z racji posiadanej władzy zarządzają, czy mogą dysponować i wykorzystują je na rzecz realizacji własnych interesów politycznych lub/i interesów swojej partii. Ten rodzaj korupcji za częsty uważało 71% dorosłych Polaków, w tym 34% za bardzo częsty⁴⁶. Wpisuje się to w ogólnie niekorzystny, według badań ankietowych, wizerunek partii politycznych⁴⁷.

Należy podkreślić, że przesłanie projektu jest zbieżne także z deklaracjami rządu, w którym prowadzone są (na etapie ministerialnym) prace nad rozwiązaniami legislacyjnymi zapewniającymi wysoki poziom kompetencji kandydatów na członków rad nadzorczych i eliminującymi z życia publicznego patologiczne sytuacje, do których dochodziło w ostatnich latach⁴⁸.

Projekt odnosi się do problemów dokumentowanych i analizowanych od lat⁴⁹. Polityka właścicielska państwa i nadzór właścicielski od początku transformacji w Polsce podlegał krytycznej analizie prowadzonej m.in. przez NIK. Obsadzanie stanowisk w radach nadzorczych i zarządach spółek było ważnym elementem w polityce klientelistycznej zwycięskich partii⁵⁰. Badacze wykazywali, że obsadzanie stanowisk w spółkach Skarbu Państwa stało się podstawowym zadaniem szefów

⁴⁴ NIK, *Wybrane wydatki spółek z udziałem Skarbu Państwa i fundacji tworzonych przez te spółki oraz gospodarka finansowa i realizacja celów statutowych fundacji statutowych tworzonych przez te spółki. Informacja o wynikach kontroli*, IV 2023 r., <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/22/012/>.

⁴⁵ Korupcja jest definiowana jako „nadużycie funkcji publicznej dla własnej korzyści”, problem upolitycznienia istnieje, jeśli wiąże się z brakiem wymaganego doświadczenia i kompetencji; A. Lewicka-Strzałecka, *Pomiar korupcji i jego ograniczenia*, „Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym” Vol. 21, Luty 2018 r., s. 7-20, <https://czasopisma.uni.lodz.pl/annales/article/view/2993/2604>.

⁴⁶ *Różne barwy korupcji w Polsce*, komunikat z badań CBOS nr 151/2021, XII 2021 r., https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2021/K_151_21.PDF.

⁴⁷ *Wizerunki partii politycznych A.D. 2023*, komunikat z badań CBOS nr 99/2023, VIII 2023 r., https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2023/K_099_23.PDF.

⁴⁸ Minister Jakub Jaworowski: *Kodeks Dobrych Praktyk wzmocni ład korporacyjny w spółkach z udziałem Skarbu Państwa*, 27 XI 2024 r., <https://www.gov.pl/web/aktywa-panstwowe/minister-jakub-jaworowski-kodeks-dobrych-praktyk-wzmocni-lad-korporacyjny-w-spolkach-z-udzialem-skarbu-panstwa>.

⁴⁹ A. Kobylińska, G. Makowski, M. Solon-Lipiński (red.), *Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce. Raport z monitoringu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012, <https://www.isp.org.pl/pl/publikacje/mechanizmy-przeciwdzialania-korupcji-w-polsce-raport-z-monitoringu>.

⁵⁰ NIK, *Nadzór nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa 2014-2017*, Warszawa, II 2018 r., <https://www.nik.gov.pl/plik/id,18320,vp,20918.pdf>.

gabinetów politycznych kolejnych ministrów⁵¹. W kontekście problemu korupcji politycznej warto odnotować, że praktyka tworzenia znacznej liczby spółek zależnych (tzw. córek, wnuczek czy prawnuczek), trudnych do policzenia ze szczebla centralnego (w 2012 r. szacowano, że w 19 największych firmach liczba spółek córek wynosiła ok. 600⁵²), jest odczytywana także jako forma zapewnienia dużej liczby dobrze płatnych stanowisk nie zawsze wymagających wielkiego wysiłku, umiejętności, a więc będących idealnymi synekurami⁵³. Politycy, mimo zapowiedzi programowych (formułowanych często, gdy ugrupowania były w opozycji), nie byli zdeterminowani do przeciwdziałania tego typu postępowaniom, mając m.in. „świadomość, że poprzednicy ze względu na ich wcześniejsze zachowania czy zaniechanie nie mają moralnego prawa domagania się innego stylu rządzenia”⁵⁴. Należy zauważyć, że dla ograniczenia niekorzystnych praktyk kluczowe są nie tyle rozwiązania proceduralne (które – jak konkursy – często można obchodzić), co wola polityczna i porozumienie w ramach klasy politycznej oraz budowanie świadomości. Wskazuje się, że zachowania korupcyjne, takie jak nepotyzm czy kumoterstwo, nie są nielegalne, a politycy mając władzę ustawodawczą mogą zalegalizować pewne formy dominacji interesu partyjnego bądź prywatnego nad interesem publicznym⁵⁵.

Projekt odnosi się do problemów oraz praktyk utrwalonych i złożonych. Jak każde zjawisko społeczne korupcja polityczna ma różnorodne przyczyny i uwarunkowania m.in. historyczne i kulturowe, ustrojowo-prawne, a także osobowościowe czy obyczajowe⁵⁶. Sugeruje to ograniczoną skuteczność działań, które nie są wielotorowe ani poparte wolą polityczną. Jednocześnie należy podkreślić, że wyrażona w projekcie zasada zapewniania możliwie jak największej transparentności jest wskazywana jako kluczowa. Przy czym nie wszystkie możliwości transparentnego działania są obecnie wykorzystywane np. na stronie Rady publikowane są jedynie imiona i nazwiska zaakceptowanych członków rad nadzorczych (bez podania spółki, wykształcenia czy doświadczenia zawodowego).

Można również wskazać niezamierzone skutki społeczne proponowanych regulacji.

- Wprowadzenie stosunkowo skomplikowanych przepisów dotyczących wymogów w zakresie powoływania członków niezależnych może podlegać

⁵¹ M. Bałtowski, *Ewolucja zakresu i roli polityki właścicielskiej państwa (1990-2014)*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2015, nr 1 (41), <https://www.ur.edu.pl/files/ur/import/Import/2015/6/7-Baltowski-M..pdf>; M. Bałtowski: *Jak naprawić relacje państwa z jego spółkami*, 20 II 2024 r., <https://www.rp.pl/opinie-ekonomiczne/art39869211-maciej-baltowski-jak-naprawic-relacje-panstwa-z-jego-spolkami>.

⁵² Rząd odpowiada DGP: Będzie sprzedaż lub likwidacja spółek córek firm skarbowych, „Dziennik Gazeta Prawna”, 23 VIII 2012 r., <https://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/641744,rzad-odpowiada-dgp-bedzie-sprzedaz-lub-likwidacja-spolek-corek-firm-skarbowych.html>.

⁵³ W. Walczak, *Metody doboru członków rad nadzorczych spółek z udziałem skarbu państwa a kodeksy dobrych praktyk*, „Studia Prawno-ekonomiczne” 2014, t. XCII, <https://bibliotekanauki.pl/articles/596088>.

⁵⁴ G. Kopińska, *Stanowiska publiczne jako lup polityczny. Polityka personalna w okresie od 16 listopada 2015 do 31 października 2017 roku*, Warszawa 2018, https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Stanowiska_publiczne_jako_lup_polityczny.pdf.

⁵⁵ A. Lewicka-Strzałecka, op. cit., s. 10.

⁵⁶ A. Kojder, *Mechanizmy zapobiegania konfliktowi interesów*, (w:) M. Zubik (red.), *Zapobieganie konfliktowi interesów w III RP*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003, s. 20-28, https://andrzejkojder.weebly.com/uploads/4/7/2/7/47279911/andrzej_kojder_mechanizmy_zapobiegani_a_konfliktowi_interesow.pdf.

różnym interpretacjom, co ogranicza społeczne zaufanie do władz, a także utrudnia realizację celu. W szczególności nie jest jasne, jakiego rodzaju zależność pomiędzy Skarbem Państwa (lub państwową osobą prawną) a spółką musi występować, aby można było uznać, że Skarb Państwa w sposób pośredni posiada prawo do wyboru rady nadzorczej spółki. Prowadzi to do trudności w zakresie określenia adresatów regulacji, podmiotów zobowiązanych do powołania członków rad nadzorczych (patrz pkt V opinii).

- Wprowadzenie przepisów może przyczynić się do pogłębienia negatywnej opinii społecznej na temat zaangażowania politycznego. W odniesieniu do członków niezależnych przymiot niezależności został ściśle związany z bezpartyjnością. Tymczasem kluczowa jest możliwość formułowania niezależnych, opartych na wiedzy i doświadczeniu sądów i opinii w sprawach spółki. Tworzy się zatem sytuację, w której np. członek niszowej i opozycyjnej partii politycznej, a zarazem osoba mająca kwalifikacje, nie będzie mogła w ramach otwartego postępowania zostać niezależnym członkiem rady nadzorczej SSP. Z drugiej strony, klientelistyczne uzależnienie od partii aktualnej władzy nie musi wiązać się z członkostwem w partii, a bezpartyjność nie gwarantuje wysokich kwalifikacji. Społeczny kontekst regulacji to małe zainteresowanie członkostwem w partiach, częste społeczne przekonania, że sfera polityki jest obszarem wyłącznie realizacji partykularnych osobistych i partyjnych interesów.
- Wprowadzenie zakazu wpłat członków zarządów i rad nadzorczych SSP na partyjne konta to rozwiązanie, które stosunkowo łatwo można obejść. Implikuje to zatem utratę realnej transparentności. Rejestry wpłat są jawne, co oznacza, że mogą i powinny podlegać kontroli społecznej, w tym w szczególności kontroli przez media i organizacje pozarządowe.
- Zobowiązanie ministra właściwego do spraw aktywów państwowych do przygotowania wykazu instytucji certyfikujących programy studiów podyplomowych MBA może okazać się trudne do realizacji, a w szerszym planie także niewystarczające. Minister nie jest organem przygotowanym do ewentualnej analizy i oceny stosowanych kryteriów i procedur instytucji certyfikujących programy MBA, czyli w praktyce pracy szeregu międzynarodowych stowarzyszeń⁵⁷. Nie wydaje się zasadne, by posiłkował się wyłącznie np. materiałami Fundacji Edukacyjnej Perspektywy, która jest aktywnie działającą polską instytucją wyspecjalizowaną w rankingach instytucji edukacyjnych wykorzystywanych m.in. w ramach marketingu instytucji edukacyjnych. Fundacja prowadzi m.in. ranking programów MBA, w którym jednym z kryteriów są właśnie międzynarodowe akredytacje⁵⁸. Wybór spośród międzynarodowych instytucji certyfikujących mógłby prowokować pytania o szczegółowe kryteria i podstawy wyboru, a także status prawny wykazu. Jednocześnie warto wskazać, że już w 2020 r. część instytucji prowadzących

⁵⁷ Akredytacje gwarantują wysoką jakość edukacji, <http://mba.perspektywy.pl/o-rankingu-2025/121-akredytacje-gwarantuja-wysoka-jakosc-edukacji>.

⁵⁸ Najlepsze programy MBA 2025, <https://mba.perspektywy.pl/najlepsze-programy-mba-w-polsce-2025>. W rankingu wykorzystano dane: ankieta programu MBA wypełniana przez dyrektorów programów; opinia absolwentów bazy zagranicznych organizacji akredytacyjnych oraz bazy organizacji rankingowych – krajowych i zagranicznych. Metodologia rankingu MBA jest dostępna na: mba.perspektywy.pl/metodologia-2025.

certyfikowane przez międzynarodowe stowarzyszenia kursy MBA próbowała zainteresować resort nauki i szkolnictwa wyższego uregulowaniem statusu programu studiów MBA w Polsce w powiązaniu z certyfikacją instytucji międzynarodowych⁵⁹. Wskazywano, że postępujący proces dewaluacji dyplomów MBA wiąże się wprost z wprowadzaniem do u.z.m.p. niezdefiniowanych „studiów podyplomowych MBA”, w sytuacji, gdy nie miały one żadnej prawnej definicji, a wymogi ustawowe dotyczące studiów podyplomowych⁶⁰ są w Polsce dość ograniczone i niższe niż międzynarodowe standardy kształcenia na poziomie MBA⁶¹.

C) Konsultacje społeczne

W ramach konsultacji społecznych nadesłano 79 ankiet. Większość, tj. 73 osoby, wyraziła aprobatę dla idei odpolitycznienia SSP jako korzystnej dla państwa i obywateli⁶². Wskazywano m.in., że „doniesienia medialne, audyty wewnętrzne spółek oraz działania organów ścigania, jasno wskazują na dogłębną potrzebę zmiany doboru kadr zarządzających w spółkach kontrolowanych przez Skarb Państwa”⁶³. Podkreślano negatywne skutki stosowanych praktyk, w tym np. „osoby bez doświadczenia, za to wierne i mierne w danej chwili sprawującej władze partii powodują straty w spółkach Skarbu Państwa odciskając negatywnie skutki swoich, często amatorskich i nie przemyślanych w kondycji tych spółek”⁶⁴. W konsultacjach popierano wprowadzenie jawności zarobków, również w kontekście przekonania o zbyt dużej i nieadekwatnej do pracy wysokości. „Jawność zarobków jest świetnym rozwiązaniem. Obecnie dziennikarze <tylnymi drzwiami> muszą dochodzić do tego, kto ile zarabia na stanowisku dyrektorskim, nierzadko są to <chore> kwoty, czyt. marnotrawstwo pieniędzy. Jawność zarobków pozwoli na zredukowanie tego procederu i pozwoli ludziom na ukazanie, ile pieniędzy <przepala> państwo na horrendalne wypłaty za nie aż tak prestiżowe stanowiska kierownicze”⁶⁵. Pozytywnemu podejściu do idei projektu niekiedy towarzyszyły wątpliwości, czy przepisów nie da się obejść i czy konkursy nie będą „ustawiane”⁶⁶. Formułowane były opinie o konieczności bardziej radykalnych rozwiązań np. „po aferze Collegium Humanum, Studia MBA nie powinny w ogóle upoważniać do zasiadania w radach nadzorczych. Ograniczenie akceptowania MBA do wybranych instytucji wciąż daje pole do nadużyć”⁶⁷.

⁵⁹ List otwarty instytucji prowadzących akredytowane programy MBA Warszawa, 9 XII 2020 r., <https://perspektywy.pl/porta/pdf/2023-11-15-List-otwarty-do-minister-Budzanowskiej.pdf>.

⁶⁰ Znaczenie mają w szczególności art. 160 i 163 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz. U. z 2024 r. poz. 1571.

⁶¹ Standardy studiów MBA. Czy są przestrzegane w Polsce?, <https://ibd.pl/wiedza-dla-biznesu/standardy-studiow-mba/>.

⁶² ID ankiety: 28346, 26641, 26618, 26602, 26637.

⁶³ ID ankiety: 28627, 27777.

⁶⁴ ID ankiety: 27465.

⁶⁵ ID ankiety: 26596

⁶⁶ Ibidem.

⁶⁷ ID ankiety: 26661.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Projektowana regulacja dotyczy spółek, w których podmiot uprawniony do wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa lub państwowa osoba prawna bezpośrednio lub pośrednio ma prawo powoływania co najmniej 70% składu rady nadzorczej. Bezpośrednie skutki regulacji dotyczą tych spółek oraz ich rad nadzorczych, w przypadku których zmieniają się zasady powoływania członków, wymagania kwalifikacyjne wobec kandydatów, a także zakres ich odpowiedzialności. Pośrednie skutki mogą wystąpić w otoczeniu gospodarczym tych podmiotów, w tym na rynku pracy dla menedżerów oraz w praktykach nadzoru właścicielskiego w innych częściach sektora publicznego, jeśli nowe rozwiązania okażą się skuteczne i zostaną przyjęte jako standard.

Zgodnie z uzasadnieniem projektu, jego głównym celem jest zwiększenie profesjonalizmu i fachowości w nadzorze nad majątkiem publicznym, poprzez podniesienie wymogów kwalifikacyjnych dla kandydatów do rad nadzorczych SSP. Choć projekt nie przewiduje bezpośrednich skutków gospodarczych, sugeruje możliwość pośredniego wpływu wprowadzonych zmian na poprawę ładu korporacyjnego (ang. *corporate governance*)⁶⁸, rozumianego jako zestaw instytucji, mechanizmów i praktyk służących efektywnemu nadzorowi nad działalnością spółek. Tym samym, choć skutki gospodarcze nie zostały zadeklarowane, istnieją podstawy do ich analizy – przynajmniej na poziomie potencjalnych efektów pośrednich.

Przy założeniu skuteczności proponowanych rozwiązań⁶⁹ zasadne staje się postawienie pytania, czy i w jakim zakresie zmiany te mogą przełożyć się na konkretne skutki gospodarcze oraz czy zidentyfikowany przez Wnioskodawców brak niezależności członków rad nadzorczych negatywnie wpływa na szeroko rozumianą kondycję tych spółek. W szczególności warto odpowiedzieć na pytania, czy niezależne rady nadzorcze mają realny wpływ na produktywność lub wyniki finansowe spółek oraz czy obecność niezależnych osób z wykształceniem i doświadczeniem zawodowym w radach nadzorczych poprawia jakość nadzoru właścicielskiego i skuteczność kontroli decyzji zarządu⁷⁰.

⁶⁸ Ład korporacyjny to zbiór zasad, mechanizmów i procesów, które regulują sposób zarządzania i kontrolowania przedsiębiorstw, obejmujący struktury i relacje między zarządem, radą nadzorczą, akcjonariuszami i innymi interesariuszami. Jego głównym celem jest zapewnienie efektywnego funkcjonowania przedsiębiorstwa, ochrona interesów wszystkich zaangażowanych podmiotów oraz wspieranie przejrzystości, odpowiedzialności i zrównoważonego rozwoju w długoterminowej perspektywie.

⁶⁹ W ramach konsultacji społecznej pojawiały się obawy o skuteczne wdrożenie proponowanych rozwiązań (ID ankiety: 144842, 144665, 145405, 145403 i 144971).

⁷⁰ W opinii części analityków upolitycznienie SSP prowadzi do: wykorzystywania spółek do celów politycznych i transferów pozaekonomicznych, osłabienia jakości prawa gospodarczego, nieefektywnego nadzoru z uwagi na brak kompetencji właścicieli, uznaniowości wydatków i wzrostu kosztów administracyjnych, zniechęcenia profesjonalnych menedżerów do udziału w zarządach i radach, ograniczenia autonomii nawet najlepszego zarządu, zachowawczości kadry i braku systemowego zarządzania ryzykiem, rozproszenia właścicielskiego utrudniającego wdrożenie jednolitych standardów nadzoru; M. Starczewska-Krzysztozek, *Polityczne DNA państwowych spółek*, 10 II 2025 r.,

<https://www.rp.pl/opinie-ekonomiczne/art41781411-polityczne-dna-panstwowych-spolek#:~:text=Ekonomi%C5%9Bci%20%E2%80%9Eod%20zawsze%E2%80%9D%20wytykaj%C4%85%20negatywne.mo%C5%BCe%20i%20tu%20si%C4%99%20uda.>

Dostępne badania wskazują, że niewystarczająca kompetencja członków rad nadzorczych stanowi istotny czynnik ryzyka dla funkcjonowania podmiotów gospodarczych, w szczególności w sektorze finansowym i przedsiębiorstwach o strategicznym znaczeniu. Analiza niemieckiego sektora bankowego wykazała, że w bankach, w których skład rad nadzorczych oparty jest na kryteriach pozamerytorycznych (w tym politycznych), występuje trwałe niedopasowanie kompetencyjne. To z kolei ogranicza zdolność tych organów do skutecznego monitorowania ryzyka, egzekwowania odpowiedzialności zarządu oraz korygowania błędnych decyzji strategicznych⁷¹.

Brak rzeczywistego nadzoru korporacyjnego przekłada się bezpośrednio na obniżenie jakości zarządzania i zwiększenie podatności na kryzysy finansowe lub zarządcze, nawet w przypadku spełniania formalnych wymogów kapitałowych i regulacyjnych. Badania wskazują, że kompetencyjnie słaba rada nadzorcza może nie dostrzec narastających ryzyk lub nie zareagować na nie, co skutkuje eskalacją strat i koniecznością kosztownych interwencji publicznych. W kontekście polskim, analogiczne ryzyka mogą występować w spółkach z udziałem Skarbu Państwa oraz innych instytucjach, gdzie skład rad nadzorczych bywa kształtowany przez decyzje o charakterze pozamerytorycznym⁷². W takich przypadkach pojawia się realne ryzyko osłabienia nadzoru właścicielskiego, obniżenia jakości zarządzania oraz zwiększenia ryzyka niewłaściwego alokowania zasobów⁷³.

Brak kompetencji w organach nadzorczych skutkuje także ograniczoną zdolnością do wczesnego wykrywania i sygnalizowania nieprawidłowości, co w ujęciu makroekonomicznym może zwiększać ryzyko systemowe w sektorach regulowanych, a tym samym obciążać sektor publiczny odpowiedzialnością za stabilizację sytuacji w warunkach kryzysowych. Długofalowo, utrzymywanie politycznego charakteru rad nadzorczych może prowadzić do erozji zaufania inwestorów, obniżenia atrakcyjności instytucji publicznych oraz spadku efektywności zarządzania majątkiem publicznym.

W tym kontekście wprowadzenie nowego i bardziej transparentnego procesu rekrutacji do rad nadzorczych może przynieść: poprawę wyników finansowych, lepszą alokację kapitału, niższe ryzyko operacyjne, wzrost wartości spółek, łatwiejszy dostęp do finansowania, w wybranych przypadkach odbudowę zaufania interesariuszy, pozytywny wpływ na otoczenie gospodarcze i wzmocnienie kultury organizacyjnej opartej na profesjonalizmie.

Warto jednocześnie pamiętać, że osoby sprawujące nadzór nad spółkami są istotnie bardziej efektywne, gdy proces ich rekrutacji uwzględnia nie tylko doświadczenie zawodowe i formalne kwalifikacje, lecz również jakość instytucji edukacyjnych, z których pochodzą. Badanie przeprowadzone na próbie portugalskich banków wykazało, że jedynie członkowie rad nadzorczych z dyplomami prestiżowych zagranicznych uczelni wywierają pozytywny,

⁷¹ H. Hau, T.-O. Radach, M. Thum, *Is Insufficient Supervisory Board Competence a Risk Factor for Banks?*, "EconPol Policy Brief", <https://www.cesifo.org/en/publications/2024/working-paper/insufficient-supervisory-board-competence-risk-factor-banks>.

⁷² W trakcie konsultacji społecznych dominowały wypowiedzi wskazujące na konieczność regulacji mających na celu profesjonalizację rad nadzorczych poprzez ich odpolitycznienie (ID ankiety: 151210, 154348, 145042, 145594, 149332, 148533, 144503 i 144971).

⁷³ Ibidem.

statystycznie istotny wpływ na wyniki finansowe nadzorowanych banków. Wyniki badania sugerują, że formalne spełnianie kryteriów kompetencyjnych nie gwarantuje skuteczności nadzoru, jeśli nie towarzyszy mu rzeczywista jakość merytoryczna i instytucjonalna przygotowania członków rad. W kontekście tworzenia skutecznych mechanizmów ładu korporacyjnego oznacza to potrzebę odejścia od podejścia minimalistycznego (tj. „spełnia warunki ustawowe”) i uwzględniania kryteriów jakościowych w procesie doboru kandydatów do organów nadzorczych, szczególnie w instytucjach o znaczeniu publicznym⁷⁴. Jednak w przypadku braku odpowiednio ugruntowanej kultury politycznej, dopuszczenie uznaniowych i jakościowych kryteriów może prowadzić do arbitralności i wzmocnienia mechanizmów klientelistycznych, zamiast poprawy efektywności nadzoru.

Z kolei w przypadku niemieckich przedsiębiorstw państwowych tradycyjnie rozumiane kompetencje członków rad nadzorczych, takie jak wykształcenie ekonomiczne, doświadczenie menedżerskie czy branżowe, nie przekładają się wprost na poprawę wyników finansowych. Wyniki badania 58 firm użyteczności publicznej pokazały, że ani poziom wykształcenia, ani ogólne doświadczenie w zarządzaniu nie miały statystycznie istotnego wpływu na rentowność. Co więcej, w przypadku osób z doświadczeniem menedżerskim spoza sektora, w którym działa dana spółka, zaobserwowano wręcz negatywny wpływ na wyniki przedsiębiorstw, co autorzy wiążą z przeszacowaniem własnych kompetencji (ang. *overconfidence bias*). Menedżerowie spoza sektora byli zbyt pewni siebie, ponieważ „nie wiedzieli tego, czego nie wiedzieli” (ang. *blind spot*), co prowadziło do podejmowania błędnych decyzji⁷⁵.

To odkrycie podkreśla znaczenie wiedzy sektorowej – czyli znajomości konkretnej branży, jej uwarunkowań regulacyjnych, operacyjnych i technologicznych – jako zasobu w nadzorze korporacyjnym w sektorze publicznym. Z drugiej strony, choć politycy stanowili znaczny odsetek członków rad nadzorczych, ich obecność nie miała statystycznie istotnego wpływu na wyniki finansowe (choć politycznie powiązani członkowie mają zwykle niższy poziom kompetencji, zwłaszcza w doświadczeniu branżowym). Oznacza to jednak, że w tym przypadku sama polityczna afiliacja nie jest jednoznacznym predyktorem efektywności, a kluczowe znaczenie może mieć jego faktyczna wiedza i zdolność rozumienia specyfiki danej działalności⁷⁶.

Profesjonalizm i wiedza członków rad nadzorczych jest szczególnie istotna w okresach destabilizacji gospodarczej, takich jak kryzys finansowy 2007-2008. To właśnie w takich przypadkach skuteczność rad nadzorczych okazuje się mieć kluczowe znaczenie dla wyników instytucji finansowych. Badanie przeprowadzone na próbie europejskich banków wykazało, że lepsze wyniki osiągały te podmioty, w których rady nadzorcze cechowały się większym doświadczeniem sektorowym

⁷⁴ V.M. Morais Pereira, J.A. Candeias Bonito Filipe, *Quality of Board Members' Training and Bank Financial Performance: Evidence from Portugal*, „International Journal of Economics and Business Administration” 2018, t. VI, nr 3, s. 47-79.

⁷⁵ M. Sidki, L. Boerger, D. Boll, *The Effect of Board Members' Education and Experience on the Financial Performance of German State-Owned Enterprises*, „Journal of Management and Governance” 2024, t. 28, s. 445-482.

⁷⁶ Ibidem.

oraz większą różnorodnością – szczególnie pod względem płci i wieku. Pozytywne efekty odnotowano również tam, gdzie jakość zarządzania korporacyjnego, mierzona specjalnie skonstruowanym indeksem zgodności z najlepszymi praktykami ładu, była wyższa. Jednocześnie zauważono, że często promowana w standardach regulacyjnych niezależność członków rad nie miała jednoznacznie pozytywnego wpływu na wyniki – w przeciwieństwie do ich rzeczywistego zaangażowania i dostępności czasowej. Badacze potwierdzili tzw. hipotezę „zapracowania” – wykazując, że nadmierne obciążenie funkcjami nadzorczymi przekłada się negatywnie na zdolność monitorowania zarządzających. Wyniki badania mają bezpośrednie znaczenie dla polityki regulacyjnej, sugerując potrzebę większego nacisku na realne kompetencje, zróżnicowanie i dostępność członków rad nadzorczych⁷⁷.

Kwestia niezależności członków rad nadzorczych od podmiotów politycznych, z którymi są powiązani, okazuje się znacznie bardziej złożona niż sugerują formalne kryteria. Rzeczywisty wpływ polityki na organy nadzorcze często wykracza bowiem poza jawne nominacje i obejmuje także mniej widoczne formy zależności personalnych i instytucjonalnych. Upolitycznienie rad nadzorczych ma miejsce nie tylko poprzez formalną obecność przedstawicieli administracji publicznej, lecz także poprzez tzw. „ukrytych” polityków – czyli osoby formalnie reprezentujące inne grupy interesariuszy, ale utrzymujące silne powiązania polityczne. Ta forma wpływu politycznego również może istotnie osłabiać wyniki finansowe instytucji. Badanie przeprowadzone na przykładzie hiszpańskich kas oszczędnościowych (hiszp. *cajas*) wykazało, że rzeczywisty poziom upolitycznienia rad nadzorczych był często niedoszacowany, gdy brano pod uwagę jedynie nominalne funkcje. Obecność „ukrytych” polityków miała wyraźnie negatywny wpływ na wskaźniki efektywności i rentowności, a nawet ci członkowie rad, którzy posiadali doświadczenie finansowe, nie przyczyniali się do poprawy wyników, jeśli byli jednocześnie powiązani z polityką. Oznacza to, że poziom wiedzy finansowej ma mniejsze znaczenie w przypadku wystąpienia konfliktu interesów wynikającego z politycznej motywacji. Wyniki te mają bezpośrednie przełożenie na politykę właścicielską i nadzorczą – sugerują, że skuteczna depolityzacja organów nadzorczych wymaga nie tylko zmiany zasad nominacji, lecz również mechanizmów identyfikacji powiązań i interesów nieformalnych⁷⁸.

Badania empiryczne wskazują również, że efektywność działania rad nadzorczych i innych mechanizmów ładu korporacyjnego jest silnie zależna od otoczenia makroekonomicznego, poziomu rozwoju instytucjonalnego oraz dojrzałości systemu gospodarczego. W szczególności, te same rozwiązania instytucjonalne mogą przynosić odmienne skutki w państwach rozwiniętych i rozwijających się. Banki publiczne w państwach rozwijających się systematycznie osiągały niższą rentowność i ponosiły wyższe koszty niż ich prywatne odpowiedniki, a różnica ta pogłębiała się w latach wyborczych. Badanie przeprowadzone w latach 1995-2002 w oparciu o dane z 179 państw pokazuje, że państwowe banki w krajach

⁷⁷ C. Fernandes, J. Farinha, F.V. Martins, C. Mateus, *Supervisory Boards, Financial Crisis and Bank Performance: Do Board Characteristics Matter?*, „Journal of Banking Regulation” 2017, t. 18, nr 4, s. 287-308.

⁷⁸ P. de Andres, I. Garcia-Rodriguez, M. i in., *Politicians in Disguise and Financial Experts on the Board: Evidence from Spanish Cajas*, „Business Research Quarterly” 2020, t. 24, nr 2, s. 174-191.

rozwijających się są szczególnie podatne na wpływy polityczne, co prowadzi do zjawiska tzw. „kredytowania politycznego” – zwiększania akcji kredytowej w okresach wyborczych kosztem efektywności finansowej. Efekt ten nie występuje w państwach rozwiniętych, gdzie nie zaobserwowano istotnej korelacji między formą własności a wynikami finansowymi banków. Co istotne, banki zagraniczne w państwach rozwijających się osiągają lepsze wskaźniki rentowności niż banki prywatne krajowe, co może świadczyć o większej odporności na lokalne uwarunkowania polityczne. Wyniki badania wspierają hipotezę politycznego wykorzystania banków publicznych, jednocześnie nie wykluczając ich roli rozwojowej – wskazując raczej na konieczność rozróżniania tych dwóch funkcji. W kontekście polityki właścicielskiej i nadzorczej w sektorze publicznym, wyniki te potwierdzają potrzebę instytucjonalnych zabezpieczeń przed upolitycznieniem decyzji np. kredytowych, zwłaszcza w okresach cykli wyborczych⁷⁹.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

W opinii Wnioskodawców przedstawiona propozycja nie będzie miała większego wpływu na sektor finansów publicznych. Jedynym skutkiem finansowym dla budżetu państwa będzie – zdaniem Wnioskodawców – jednorazowy wydatek w wysokości 100 tys. zł w związku z utworzeniem rejestru wynagrodzeń członków organów nadzorczych oraz zarządzających spółek z udziałem Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych. Wydatki te sfinansowane zostaną z budżetu państwa, z części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw aktywów państwowych. Prowadzenie rzeczzonego rejestru w opinii Wnioskodawców nie zwiększy zatem wydatków budżetowych i mieścić się będzie w bieżących wydatkach na funkcjonowanie urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw aktywów państwowych.

Można uznać, że Wnioskodawcy prawidłowo rozpoznali bezpośrednie skutki finansowe projektowanych rozwiązań – w szczególności ich niewielki wpływ na sektor finansów publicznych. Ograniczono się jednak jedynie do wydatków związanych z utworzeniem rejestru prowadzonego przez ministra właściwego do spraw aktywów państwowych. Pominęto natomiast jego utrzymanie w przyszłości (prowadzenie rejestru, wprowadzanie informacji, ich aktualizacja). Przyjmując jednak, że wszystkie niezbędne koszty, które trzeba będzie ponieść w celu utworzenia rejestru, w rzeczywistości nie przekroczą przyjętego poziomu (kwoty 100 tys. zł), wówczas i koszty związane z jego funkcjonowaniem w przyszłości nie powinny kształtować się na wysokim poziomie.

Podsumowując, utworzenie i utrzymanie rejestru wynagrodzeń członków organów nadzorczych oraz zarządzających SSP lub państwowych osób prawnych wywrze minimalny wpływ na budżet państwa. Uwzględniając wysokość budżetu Ministra Aktywów Państwowych, koszt ten nie powinien stanowić odczuwalnego obciążenia finansowego.

⁷⁹ A. Micco, U. Panizza, M. Yañez, *Bank Ownership and Performance: Does Politics Matter?*, „Journal of Banking & Finance” 2007, tom 31, nr 1, s. 219-241.

Należy dodać, że zwiększenie profesjonalizmu i fachowości w nadzorze nad majątkiem publicznym – jak zakładają Wnioskodawcy – poprzez podniesienie wymogów kwalifikacyjnych dla kandydatów do rad nadzorczych SSP może przyczynić się także do poprawy ładu korporacyjnego, stąd uzasadnione jest przynajmniej zarysowanie potencjalnych efektów pośrednich z punktu widzenia sektora finansów publicznych. Uwzględniając wcześniejsze rozważania (patrz pkt VII opinii) należy jednak stwierdzić, że poprawa jakości nadzoru – niewątpliwie determinująca efektywność zarządzania, optymalizację alokacji kapitału oraz poziom ryzyka specyficznego – jest pochodną nie tylko kompetencji członków rad, ale także ich rzeczywistego doświadczenia sektorowego, zróżnicowania oraz realnego zaangażowania. Co więcej – co potwierdzają badania empiryczne – nie bez znaczenia są: otoczenie makroekonomiczne, poziom rozwoju instytucjonalnego oraz dojrzałość systemu gospodarczego danego państwa. Można zatem przyjąć, że niewystarczające kompetencje członków rad nadzorczych są jednym z kilku kluczowych czynników ryzyka dla funkcjonowania podmiotów gospodarczych. Brak jest natomiast realnych możliwości oszacowania pośrednich skutków gospodarczych, a co za tym idzie i budżetowych, projektu koncentrującego się na podniesieniu wymogów kwalifikacyjnych i zaostrzeniu kryteriów wykluczających dla kandydatów do rad nadzorczych spółek z udziałem Skarbu Państwa.

Lepiej zarządzane i nadzorowane, a tym samym bardziej efektywne, rentowne i generujące dla właściciela zyski spółki są atrakcyjniejsze dla potencjalnych inwestorów. Zwiększona efektywność i rentowność SSP to także w dalszej perspektywie szansa na wyższe wpływy z CIT oraz dochodów niepodatkowych (dywidend⁸⁰, wpłat z zysku przedsiębiorstw państwowych⁸¹ oraz wpłat z zysku jednoosobowych SSP⁸²). Należy odnotować, że większość wymienionych kategorii dochodów nie odgrywa jednak znaczącej roli w budżecie państwa. Na przykład w 2023 r. dywidendy i wpłaty z zysku wyniosły 3010 mln zł⁸³, co stanowiło 4,7% wpływów z dochodów niepodatkowych oraz 0,5% dochodów ogółem budżetu państwa⁸⁴. Natomiast wpłaty z zysku przez jednoosobowe spółki Skarbu Państwa w 2023 r. wyniosły 790 mln zł, co stanowiło 35,4% przychodów⁸⁵ Funduszu Inwestycji Kapitałowych⁸⁶.

⁸⁰ Wpłaty do budżetu państwa wynikające z posiadania przez Skarb Państwa akcji oraz udziałów w bankach, instytucjach ubezpieczeniowych i innych spółkach.

⁸¹ Podstawę obliczania wpłat z zysku stanowi zysk przedsiębiorstwa państwowego pomniejszony o zapłacony podatek dochodowy. Wysokość stopy procentowej do naliczania wpłat z zysku wynosi 15%. Wpłaty te w całości wpływają do budżetu państwa. Zob. ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych, Dz. U. z 2022 r., poz. 1439.

⁸² Jednoosobowe SSP są obowiązane do dokonywania 15% wpłat z zysku po opodatkowaniu podatkiem dochodowym. Zob. ustawa z dnia 1 grudnia 1995 r. o wpłatach z zysku przez jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, Dz. U. z 2022 r., poz. 44, ze zm. Od 2019 r. wpłaty te stanowią przychód Funduszu Inwestycji Kapitałowych, o którym mowa w art. 33a ust.1 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym, Dz. U. z 2024 r., poz. 125, ze zm.

⁸³ Wskazana kwota uwzględnia obowiązkowy odpis na Fundusz Inwestycji Kapitałowych. Środki w wysokości 30% każdej wypłaconej dywidendy, a także zaliczki na poczet przewidywanej dywidendy, z akcji należących do Skarbu Państwa, są przychodem Funduszu.

⁸⁴ Na podstawie: *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2023 r. Omówienie*, <https://www.gov.pl/attachment/c77224f0-b0fd-4521-8a9d-4b7f2d5e7b36>.

⁸⁵ Środki Funduszu przeznacza się na nabywanie lub obejmowanie akcji przez Skarb Państwa reprezentowany przez Prezesa Rady Ministrów.

⁸⁶ Ibidem.

W trakcie przeprowadzonych konsultacji społecznych uczestnicy nie zgłosili komentarzy do skutków finansowych. Niemniej jednak wypowiadając się ogólnie o projekcie wskazywali, że „odnośnie do przedstawionych w projekcie ustawy ocen skutków finansowych proponowanych zmian, należy wskazać iż będą one miały zdecydowanie pozytywny wymiar finansowy dla wyników finansowych spółek Skarbu Państwa, ze względu na poprawienie nadzoru oraz procesów zarządzających. Profesjonalizm kadr przełoży się znacząco na wyniki finansowe omawianych podmiotów, choć nie możliwe jest na etapie ustawodawczym określenie enumeratywne takich zmian, doświadczenie zawodowe wskazuje, iż będą to w skali kraju wymierne i zauważalne uzyski finansowe”⁸⁷.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Projekt wprowadza nowe obowiązki informacyjne związane z funkcjonowaniem rejestru wynagrodzeń osób wchodzących w skład organów nadzorczych oraz organów zarządzających spółek z udziałem Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych. Adresatem tych regulacji będą nie tylko spółki jednoosobowe, czy spółki z udziałem większościowym, ale także spółki, w których udział Skarbu Państwa lub państwowej osoby prawnej ma wymiar symboliczny. Obowiązek wprowadzania informacji o wynagrodzeniach do rejestru spoczywać będzie na osobie uprawnionej do reprezentowania spółki (lub osobie przez nią upoważnionej).

Przyjęcie projektu skutkować będzie koniecznością dokonania zmian w statutach spółek lub podjęcia uchwały przez walne zgromadzenie spółki w celu ustalenia szczegółowych zasad przeprowadzania konkursu na kandydatów na członków niezależnych. Ponadto, podmioty uprawnione do powoływania członków niezależnych, a także Rada do spraw spółek z udziałem Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych, zostaną obciążone obowiązkami związanymi z koniecznością przeprowadzenia konkursu na członka niezależnego.

Koszty administracyjne projektu będą dotyczyć SSP, resortu aktywów państwowych, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i administracji wyborczej.

Projekt może generować dodatkowe obciążenia administracyjne związane z wdrażaniem nowych wymogów kwalifikacyjnych oraz procedur nominacyjnych. Chociaż intencją regulacji jest podniesienie standardów profesjonalnych, praktyczne konsekwencje obejmą koszty organizacji bardziej rozbudowanych procesów rekrutacji, weryfikacji kwalifikacji kandydatów oraz monitorowania spełniania nowych wymagań kompetencyjnych przez członków rad nadzorczych. Można założyć, że przy odpowiednio wdrożonych standardach i automatyzacji procesów, początkowe obciążenia administracyjne powinny stopniowo maleć.

⁸⁷ ID ankiety: 27777.

Na ministra właściwego do spraw aktywów państwowych proponuje się nałożyć obowiązek prowadzenia rejestru publicznego wynagrodzeń członków organów nadzorczych oraz zarządzających spółek z udziałem Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych (patrz pkt VIII opinii).

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Przyjęcie projektu skutkować będzie wprowadzeniem instytucji członka niezależnego organu nadzorczego w wybranych spółkach z udziałem Skarbu Państwa lub państwowej osoby prawnej, zaostrzeniem wymogów kwalifikacyjnych dla członków organów nadzorczych i zarządzających spółek z udziałem tych podmiotów oraz utworzeniem rejestru zapewniającego jawność wynagrodzeń członków organów takich spółek. Projekt budzi wątpliwości w zakresie, w jakim przewiduje, że członkowie niezależni mają być powoływani w spółkach „w których podmiot uprawniony do wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa lub państwowa osoba prawna bezpośrednio lub pośrednio ma prawo powoływania co najmniej 70% składu rady nadzorczej”. Nie jest jasne, jakiego rodzaju zależność pomiędzy Skarbem Państwa (lub państwową osobą prawną) a spółką musi występować, aby można było stwierdzić, że Skarb Państwa (państwowa osoba prawna) w sposób pośredni posiada prawo do wyboru rady nadzorczej spółki.

Regulacje zawarte w projekcie, w zakresie w jakim przewidują objęcie rejestrem wynagrodzeń informacji o wynagrodzeniu osób wchodzących w skład organów nadzorczych oraz organów zarządzających wszystkich spółek z udziałem Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych, bez względu na wielkość tego udziału, budzą wątpliwości co do zgodności z Konstytucją.

2. Skutki społeczne: Zasadniczy cel projektu, czyli zwiększenie profesjonalizmu kadr rad nadzorczych SSP powiązane z ograniczeniem ich upolitycznienia ma pewien wymiar społeczny, ponieważ wiąże się z budowaniem społecznego zaufania do polityków i państwa. Projektowane regulacje zmierzające m.in. do większej jawności nie niosą jednak bezpośrednich i pewnych skutków społecznych. Mogą także budzić wątpliwości interpretacyjne.

3. Skutki gospodarcze: Projektowane zmiany w regulacjach dotyczących składów rad nadzorczych SSP mają potencjał wywołania skutków gospodarczych, choć ich osiągnięcie zależy od wielu czynników. Podniesienie wymogów kwalifikacyjnych oraz zwiększenie transparentności procesu nominacji może przyczynić się do poprawy jakości nadzoru, prowadząc do wyższej efektywności zarządzania, lepszej alokacji kapitału oraz obniżenia ryzyka operacyjnego. Jednocześnie dowody empiryczne z państw europejskich sugerują, że kluczowa dla osiągnięcia tych efektów jest nie tylko formalna kompetencja członków rad, lecz także ich rzeczywiste doświadczenie sektorowe, zróżnicowanie i realne zaangażowanie. Skuteczność proponowanej regulacji będzie więc zależała przede wszystkim od tego, na ile zostaną wdrożone mechanizmy ograniczające ryzyko pozamerytorycznej ingerencji i zapewniające autentyczną niezależność organów nadzorczych.

4. Skutki finansowe: Wprowadzenie proponowanych regulacji może przełożyć się na generowanie w przyszłości wyższych wpływów z CIT, dywidend i wpłat z zysku (wpłat z zysku przedsiębiorstw państwowych oraz wpłat z zysku jednoosobowych spółek Skarbu Państwa).

5. Rozwiązania zagraniczne: Kategorię członków niezależnych organów nadzorczych wyodrębniono m.in. w Danii, Holandii, na Litwie i Łotwie. W Danii i Holandii, zgodnie z politykami określającymi wykonywanie praw własności przez państwo, większość członków organów nadzorczych spółek z udziałem państwa musi być niezależna, a kryteria tej niezależności określone są w krajowych kodeksach ładu korporacyjnego. Na Litwie i Łotwie ustawowo określono, że co najmniej połowa członków rad nadzorczych spółek z udziałem państwa musi być niezależna. Jawność wynagrodzeń członków organów nadzorczych i zarządzających jest realizowana poprzez publikację informacji w raportach rocznych spółek (Dania), zbiorczych sprawozdaniach podsumowujących działania państwa w zakresie polityki własnościowej lub zbiorczych raportach dotyczących spółek z udziałem państwa (Holandia, Litwa) czy na stronach internetowych spółek (Łotwa).

Autorzy:

Bartosz Pawłowski, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

dr Danuta Adamiec, Angelina Tazuszel, specjalistki w Wydziale Oceny Skutków Regulacji (pkt IV, XI.5)

dr Adam Karczmarek, ekspert ds. legislacji (pkt V, X, XI.1)

Justyna Osiecka-Chojnacka, specjalistka ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

dr Radosław Zyzik, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

dr hab. Paweł Felis, specjalista ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/