



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VIII kadencja

**Druk nr 1168**

Warszawa, 22 listopada 2016 r.

Pan  
Marek Kuchciński  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

**- o konkursowym powoływaniu członków  
rad nadzorczych niektórych podmiotów  
prawnych.**

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Mariusza Witczaka.

(-) Zbigniew Ajchler; (-) Paweł Arndt; (-) Paweł Bańkowski; (-) Małgorzata Chmiel; (-) Janusz Cichoń; (-) Tomasz Cimoszewicz; (-) Waldy Dzikowski; (-) Joanna Frydrych; (-) Krzysztof Gadowski; (-) Stanisław Gawłowski; (-) Lidia Gądek; (-) Tomasz Głogowski; (-) Cezary Grabarczyk; (-) Jolanta Hibner; (-) Maria Małgorzata Janyska; (-) Bożena Kamińska; (-) Magdalena Kochan; (-) Agnieszka Kołacz-Leszczyńska; (-) Zbigniew Konwiński; (-) Adam Korol; (-) Tomasz Kostuś; (-) Henryka Krzywonos-Strycharska; (-) Izabela Leszczyna; (-) Beata Małecka-Libera; (-) Killion Munyama; (-) Sławomir Neumann; (-) Tomasz Piotr Nowak; (-) Marzena Okładrewnowicz; (-) Małgorzata Pępek; (-) Leszek Ruszczyk; (-) Dorota Rutkowska; (-) Grzegorz Schetyna; (-) Krystyna Sibińska; (-) Bogusław Sonik; (-) Paweł Suski; (-) Michał Szczerba; (-) Bożena Szydłowska; (-) Iwona Śledzińska-Katarasińska; (-) Jarosław Urbaniak; (-) Mariusz Witczak; (-) Szymon Ziółkowski.

## USTAWA

z dnia ..... 2016 r.

o konkursowym powoływaniu członków rad nadzorczych niektórych podmiotów  
prawnych

**Rozdział 1****Przepisy ogólne**

**Art. 1.** Ustawa określa tryb wyłaniania członków rad nadzorczych wymienionych w niej podmiotów prawnych, zasady funkcjonowania komisji konkursowych i nadzorującej je Rady do spraw postępowań konkursowych.

**Art. 2.** Ustawa ma zastosowanie w razie powoływania członków rad nadzorczych:

- 1) jednoosobowych spółek prawa handlowego utworzonych przez Skarb Państwa;
- 2) spółek prawa handlowego, w których udział Skarbu Państwa przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji;
- 3) spółek prawa handlowego, w których udział spółek, o których mowa w pkt 2, przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji;
- 4) spółek prawa handlowego, w których udział spółek, o których mowa w pkt 3, przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji;
- 5) agencji państwowych, bez względu na ich formę organizacyjno-prawną, w tym agencji wykonawczych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.).

**Art. 3.** Ilekroć w przepisach ustawy jest mowa o:

- 1) członku rady nadzorczej – rozumie się przez to członka organu nadzorczego podmiotu, o którym mowa w art. 2, w tym członka komisji rewizyjnej;
- 2) akcjach - rozumie się przez to akcje lub udziały;
- 3) kapitale zakładowym – rozumie się przez to ogół udziałów lub akcji w spółce;
- 4) spółce - rozumie się przez to spółkę prawa handlowego;
- 5) Radzie do spraw postępowań konkursowych lub Radzie – rozumie się przez to organ powołany przy Prezesie Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa celem wyłaniania komisji konkursowych, organizowania ich działalności i sprawowania nad nimi nadzoru;
- 6) komisji konkursowej – rozumie się przez to komisję powołaną przez Radę do spraw postępowań konkursowych w celu wyłonienia członków rady nadzorczej jednego z podmiotów, o których mowa w art. 2;

- 7) dotychczasowej bazie kandydatów na członków rad nadzorczych – rozumie się przez to bazę prowadzoną przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa w systemie informatycznym na podstawie ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz.U z 2016 r. poz. 981, z późn. zm.);
- 8) powszechnej bazie kandydatów na członków rad nadzorczych lub Bazie – rozumie się przez to bazę kandydatów na członków rad nadzorczych utworzoną na podstawie przepisów niniejszej ustawy w oparciu o dotychczasową bazę kandydatów na członków rad nadzorczych.

## **Rozdział 2**

### **Rada do spraw postępowań konkursowych**

**Art. 4.** Przy Prezesie Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa tworzy się Radę do spraw postępowań konkursowych, zwaną dalej „Radą”.

**Art. 5.** Do kompetencji Rady należy powoływanie komisji konkursowych celem wyłonienia członków rady nadzorczej podmiotów, o których mowa w art. 2, uchwalenie regulaminu funkcjonowania komisji konkursowych oraz sprawowanie nadzoru nad ich działalnością.

**Art. 6. 1.** W skład Rady wchodzi 3 członków powoływanych i odwoływanych przez Prezesa Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa.

2. Kadencja członków Rady wynosi 2 lata. Członkowie Rady mogą być powołani ponownie tylko raz.

3. Członkowie Rady pobierają miesięczne wynagrodzenie w wysokości trzykrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale roku poprzedniego, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

**Art. 7.1.** Członkiem Rady może zostać osoba, która:

- 1) jest obywatelem polskim;
- 2) korzysta z pełni praw publicznych;
- 3) ma pełną zdolność do czynności prawnych;
- 4) nie była skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe;
- 5) posiada co najmniej stopień naukowy doktora habilitowanego nauk prawnych lub nauk ekonomicznych;
- 6) posiada co najmniej 5-letnie doświadczenie zawodowe związane z zarządzaniem lub nadzorowaniem podmiotów, o których mowa w art. 2;
- 7) nie jest członkiem partii politycznej;
- 8) nie sprawuje mandatu posła albo senatora Rzeczypospolitej Polskiej;

9) jest nieskazitelnego charakteru i cieszy się nieposzlakowaną opinią.

**Art. 8.** 1. Nadzór nad działalnością Rady sprawuje Prezes Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa.

2. Rada przedkłada Prezesowi Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa roczne sprawozdanie ze swojej działalności, w terminie do dnia 31 marca za rok poprzedni.

3. Prezes Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa zatwierdza sprawozdanie, o którym mowa w ust. 2.

4. Niezatwierdzenie sprawozdania, o którym mowa w ust. 2 powoduje odwołanie członków rady.

**Art. 9.** 1. Obsługę administracyjną Rady zapewnia biuro Prezesa Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa.

2. Środki finansowe na funkcjonowanie Rady zapewnia ze swojego budżetu Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa.

**Art. 10.** Prezesa Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa odwołuje członka Rady w przypadku:

- 1) upływu kadencji, na jaki powołano członka Rady;
- 2) rezygnacji z funkcji członka Rady;
- 3) trwałej niezdolności do pełnienia funkcji członka Rady z przyczyn zdrowotnych, potwierdzona zaświadczeniem lekarskim;
- 4) niespełniania przez członka Rady warunków, o których mowa w art. 7;
- 5) zaistnienia przesłanki, o której mowa w art. 8 ust. 4.

### **Rozdział 3**

#### **Powszechna baza kandydatów na członków rad nadzorczych**

**Art. 11.** 1. Tworzy się powszechną bazę kandydatów na członków rad nadzorczych podmiotów, o których mowa w art. 2, zwaną dalej „Bazą”.

2. Baza jest prowadzona w systemie informatycznym, przy wykorzystaniu zasobów Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa.

3. Wraz z utworzeniem Bazy, likwidacji ulega dotychczasowa baza kandydatów na członków rad nadzorczych prowadzona przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa.

**Art. 12.** 1. Zarządzanie Bazą, w tym uzupełnianie i zmiany zawartych w niej danych, powierza się Radzie do spraw postępowań konkursowych.

2. Wniosek o wpis do Bazy zainteresowany składa do Rady do spraw postępowań konkursowych, która dokonuje wpisu w terminie 30 dni od dnia otrzymania kompletnego wniosku przez kandydata spełniającego wymogi formalne.

**Art. 13. 1.** O wpis do Bazy mogą ubiegać się osoby, które spełniają jeden z warunków:

- 1) przed dniem wejścia w życie ustawy zdały egzamin przed komisją powołaną przez Ministra Przekształceń Własnościowych, Ministra Przemysłu i Handlu, Ministra Skarbu Państwa lub Komisją Selekcyjną powołaną na podstawie ustawy z dnia 30 kwietnia 1993 r. o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji (Dz. U. poz. 202, z późn. zm.);
- 2) posiadają stopień naukowy doktora nauk prawnych lub nauk ekonomicznych;
- 3) posiadają wpis na listę radców prawnych, adwokatów, biegłych rewidentów lub doradców inwestycyjnych;
- 4) zdały z wynikiem pozytywnym egzamin na kandydata na członka rady nadzorczej, przeprowadzany przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa zgodnie z przepisami ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz. U. z 2002 r. poz. 1397, z późn. zm.).

2. Osoby, o których mowa w ust. 1, do wniosku o wpis do Bazy obowiązane są dołączyć wypełniony kwestionariusz osobowy oraz dokumenty poświadczające spełnienie jednego z kryteriów, o których mowa w ust. 1.

3. Wzór wniosku o wpis do Bazy oraz wzór kwestionariusza osobowego są publikowane na stronie internetowej Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa.

## **Rozdział 4**

### **Komisje konkursowe**

**Art. 14. 1.** Członkowie rad nadzorczych podmiotów, o których mowa w art. 2 wyłaniani są w drodze konkursu przez komisje konkursowe.

2. Regulamin konkursu na członka rady nadzorczej uchwała Rada do spraw postępowań konkursowych.

3. Regulamin konkursu podlega publikacji na stronie internetowej Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa.

**Art. 15. 1.** Konkursy na członków rad nadzorczych przeprowadzane są przez komisje konkursowe.

2. Komisje konkursowe składają się z pięciu członków.

3. Komisje konkursowe powołuje Rada do spraw postępowań konkursowych spośród osób zarejestrowanych w powszechnej bazie kandydatów na członków rad nadzorczych.

4. Komisje konkursowe wyłaniane są przez Radę w drodze losowania za pośrednictwem systemu informatycznego.

**Art. 16.** Rozstrzygnięcie komisji konkursowej w zakresie wyboru członka lub członków rady nadzorczej podmiotów, o których mowa w art. 2, jest ostateczne.

**Art. 17.1.** Uczestnictwo w komisji konkursowej jest obowiązkowe i odpłatne.

2. Członkom komisji konkursowej przysługuje zwrot kosztów podróży pomiędzy miejscem zamieszkania a miejscem przeprowadzania konkursu.

3. Regulamin wynagradzania członków komisji konkursowej uchwała Rada.

**Art. 18.** 1. Wykreślenie z Bazy następuje w przypadku:

- 1) trzykrotnej nieusprawiedliwionej odmowy pełnienia funkcji członka komisji konkursowej;
- 2) złożenia wniosku o wykreślenie z Bazy.

2. Za usprawiedliwioną odmowę pełnienia funkcji członka komisji konkursowej uznaje się odmowę z odpowiednio udokumentowanych powodów, w szczególności takich jak choroba, konflikt interesów, w tym zamiar wzięcia udziału w danym konkursie na członka rady nadzorczej.

3. Dokumenty potwierdzające przyczynę odmowy powinny być przedłożone Radzie przez kandydata na członka komisji konkursowej wraz z oświadczeniem o odmowie pełnienia funkcji członka komisji konkursowej.

## **Rozdział 5**

### **Zmiany w przepisach obowiązujących**

**Art. 19.** W ustawie z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 1313 i 1579) po art. 25 dodaje się art. 25a i 25b w następującym brzmieniu:

„Art. 25a. 1. Przy Prezesie Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa działa Rada do spraw postępowań konkursowych, której zadaniem jest organizacja i nadzór nad sposobem wybierania członków rad nadzorczych na zasadach i w trybie określonym w ustawie z dnia ..... 2016 r. o konkursowym powoływaniu członków rad nadzorczych niektórych podmiotów prawnych (Dz. U. poz. ....).

2. Rada do spraw postępowań konkursowych w toku swojej działalności korzysta z zaplecza administracyjnego biura Prezesa Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa oraz środków finansowych budżetu Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa.

Art. 25b. 1. Rada do spraw konkursowych tworzy i obsługuje, w oparciu o zasoby Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, informatyczną powszechną bazę kandydatów na członków rad nadzorczych.

2. Informacje dotyczące działalności Rady do spraw postępowań konkursowych publikowane są na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa.”.

## **Rozdział 6**

### **Przepisy przejściowe i końcowe**

**Art. 20.** Do wszczętych i niezakończonych w dniu wejścia w życie ustawy postępowań konkursowych na członków rad nadzorczych mają zastosowanie przepisy dotychczasowe.

**Art. 21.** Do wszczętych i niezakończonych w dniu wejścia w życie ustawy postępowań o wpis do dotychczasowej bazy kandydatów na członków rad nadzorczych mają zastosowanie przepisy dotychczasowe.

**Art. 22. 1.** 1. Kandydaci na członków rad nadzorczych wpisani do dotychczasowej bazy kandydatów na członków rad nadzorczych zostają wpisani do Bazy z dniem wejścia w życie ustawy.

2. W ciągu 2 miesięcy od wejścia w życie ustawy kandydaci wpisani do dotychczasowej bazy kandydatów na członków rad nadzorczych mogą złożyć Radzie do spraw postępowań konkursowych wnioski o wykreślenie z Bazy. Wniosek jest dla Rady wiążący.

**Art. 23.** Ustawa wchodzi w życie w terminie 3 miesięcy od dnia jej ogłoszenia.

## Uzasadnienie

### **Projekt ustawy o konkursowym powoływaniu członków rad nadzorczych niektórych podmiotów prawnych**

Projekt ustawy o konkursowym powoływaniu członków rad nadzorczych niektórych podmiotów prawnych, dalej „ustawa” ma na celu zasadniczą zmianę w procesie obsadzania stanowisk członków rad nadzorczych niektórych podmiotów prawnych, enumeratywnie wymienionych w art. 2 pkt 1 – 5 ustawy, tj. jednoosobowych spółek prawa handlowego utworzonych przez Skarb Państwa (1), spółek prawa handlowego, w których udział Skarbu Państwa przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji (2), spółek prawa handlowego, w których udział spółek, o których mowa w pkt 2, przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji (3), spółek prawa handlowego, w których udział spółek, o których mowa w pkt 3, przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji (4), agencji państwowych, bez względu na ich formę organizacyjno-prawną, w tym agencji wykonawczych (5).

Projekt wprowadza regulacje mające na celu skuteczne przeciwdziałanie korupcji, nadużyciom i patologii w procesie powoływania członków rad nadzorczych wymienionych powyżej publicznych podmiotów gospodarczych.

Projekt ustawy wprowadza niezbędne ujednoczenie systemu powoływania członków rad nadzorczych, a także ujednoczenie i odpolitycznienie samej procedury konkursowej, zgodnie z interesem ekonomicznym i społecznym Rzeczypospolitej Polskiej. Intencją projektodawców jest również zapewnienie należytej obsady zarządów spółek z większościowym udziałem Skarbu Państwa, co ma zostać osiągnięte poprzez wybór odpowiednich osób do piastowania funkcji w organach nadzorczych tych spółek. Należyta obsada rad nadzorczych, które następnie będą wybierać członków zarządów, pozwoli na odpolitycznienie również organów zarządzających spółkami kontrolowanymi przez Skarb Państwa.

Zmiany, jakie wprowadzi ustawa o konkursowym powoływaniu członków rad nadzorczych niektórych podmiotów prawnych, są konieczne z uwagi nieefektywność i brak obiektywności dotychczasowej procedury obsadzania stanowisk członków rad

nadzorczych podmiotów publicznych. Dzięki ustawie ulegnie likwidacji naganna procedura obsadzania stanowisk w organach spółek Skarbu Państwa przez osoby nieposiadające kwalifikacji niezbędnych do pełnienia funkcji nadzorczych w stosunku do wskazanych spółek.

Obecnie zasady wyboru kandydatów do rad nadzorczych określone są w zarządzeniu nr 45 Ministra Skarbu Państwa z dnia 6 grudnia 2007 r. w sprawie zasad i trybu doboru kandydatów do składu rad nadzorczych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa oraz rad nadzorczych innych podmiotów prawnych nadzorowanych przez Ministra Skarbu Państwa (Dz. Urz. MSP z dnia 21 grudnia 2007 r.), wydanym na podstawie ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz. U. poz. 493, z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz. U. z 2002 r. poz. 1397, z późn. zm.). Zgodnie ww. regulacjami kandydatów na członków rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa wybierają komisje, w których skład wchodzi osoby związane stosunkiem pracy z Ministerstwem Skarbu Państwa. Komisje te odpowiedzialne są za podejmowanie decyzji w przedmiocie wyboru osób, które zostaną umieszczone na liście kandydatów. Komisja powoływana przez wiceministra ustala wszelkie kryteria wyboru kandydatów, natomiast ostateczna decyzja leży w kompetencji Ministra Skarbu Państwa, który kierując się rekomendacją wiceministra, wybiera członków rady nadzorczej spółki Skarbu Państwa.

Wyłonienie kandydatów na członków rad nadzorczych podmiotów, które wymienia art. 2 ustawy, nie zawsze obecnie odbywa się poprzez wskazaną powyżej procedurę konkursową. Ominięcie konkursu jest jedną z przyczyn wyboru w skład organów nadzoru osób pozbawionych kompetencji do sprawowania tej funkcji. Konsekwencją powyższego jest zaś nierówny dostęp do stanowisk członków rad nadzorczych oraz powiązanie procedury konkursowej i samej działalności rad z podmiotem politycznym, jakim jest Minister Skarbu Państwa. Z uwagi na to, że to do Ministra należy ostateczna decyzja w kwestii wyboru kandydata, częste stają się sytuacje, w których to Minister, kierując się w znacznej mierze przesłankami pozakonkursowymi, dokonuje wyboru osób nieposiadających kwalifikacji i doświadczenia niezbędnego do pełnienia funkcji członka rady nadzorczej podmiotu publicznego.

Rady nadzorcze stanowią obok zarządów najważniejsze organy spółek prawa handlowego dlatego ważne jest aby ich członkowie wybierani byli na podstawie kryteriów merytorycznych, a nie politycznych. Pożądane jest również uzyskanie niezależności politycznej rad nadzorczych jako organów właściwych do powoływania członków zarządów, co spowoduje zwiększenie efektywności działania wszystkich podmiotów publicznych wymienionych w art. 2 projektu ustawy.

**Kolejną zmianą, jaką wprowadza projektowana ustawa, polega na zmianie podmiotu odpowiedzialnego za prowadzenie bazy kandydatów na członków rad nadzorczych.** Dotychczas funkcję tę pełni Minister Skarbu Państwa, dlatego też obecna procedura wyboru kandydatów na członków rad nadzorczych, oparta jest na kryteriach w przeważającej mierze politycznych, a nie merytorycznych. Procedura konkursowa w demokratycznym porządku prawnym powinna być transparentna

i zakładać równe traktowanie wszystkich kandydatów. Osoby zasiadające w radach nadzorczych powinny zaś posiadać adekwatne do zajmowanego stanowiska doświadczenie zawodowe i wykształcenie. Powinny również odznaczać się wiedzą ekonomiczną oraz być specjalistami w branży, w której działa podmiot publicznych przez nie nadzorowany.

Obecnie zaliczenie wymaganego prawem egzaminu na członka rady nadzorczej spółki Skarbu Państwa nie gwarantuje otrzymania posady w radzie nadzorczej. Wobec powyższego, osoby które po zdaniem egzaminie na kandydata na członka rady nadzorczej są merytorycznie przygotowane do pełnienia tej funkcji, zostają pozbawione takiej możliwości, z uwagi na przewagę kandydatów dobieranych w oparciu o kryteria polityczne. Możliwość obejścia procedury konkursowej również zdecydowanie negatywne wpływa na merytoryczne działanie organów nadzorczych spółek Skarbu Państwa, stanowi przejaw działania na szkodę gospodarki państwa i dyskryminacji osób należycie przygotowanych do pełnienia funkcji w organach nadzorczych.

Negatywnie należy również ocenić aktualne powiązanie rad nadzorczych z nadzorem sprawowanym przez komórki organizacyjne Ministerstwa Skarbu Państwa. Rady nadzorcze powinny charakteryzować się niezależnością. Odpowiednie przygotowanie

merytoryczne oraz wysokie kwalifikacje oceniane w procedurze konkursowej, powinny stanowić wyłączne gwarancje należytego funkcjonowania rad nadzorczych spółek. Wybór członka rady nadzorczej powinien być oparty jedynie o obiektywne przesłanki tj.: wiedza, doświadczenie i umiejętności kandydata.

**Projektowana ustawa wprowadza mechanizm, który pozwala uniknąć dysproporcji w kwalifikacjach członków rad nadzorczych oraz pozyskać na te stanowiska wysokiej klasy specjalistów w takich dziedzinach, jak prawo, ekonomia, zarządzanie, analiza finansowa, rachunkowość, czy restrukturyzacja podmiotów gospodarczych.**

**Projekt przewiduje utworzenie przy Prezesie Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa niezależnego organu tj. Rady do spraw postępowań konkursowych** (dalej również: Rada), odpowiedzialnej za prowadzenie powszechnej bazy kandydatów na członków rad nadzorczych.

Utworzenie Rady skutkować będzie całkowitym odpolitycznieniem procesu wyboru kandydatów na członków rad nadzorczych, jak i samych członków rad nadzorczych. Nowo utworzony organ będzie działał przy Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, nie zaś jak dotychczas przy członku Rady Ministrów, dzięki czemu zostanie wyeliminowana możliwość bieżącego wpływu czynników politycznych na obsadę rad nadzorczych.

Rada, zgodnie z art. 5 projektu ustawy, odpowiedzialna będzie za powoływanie komisji konkursowych, do których zadań należeć będzie wyłanianie członków rady nadzorczej, podmiotów określonych w art. 2 ust. 1 - 5 projektu ustawy.

Rada będzie wyłaniać komisje konkursowe w sposób w pełni niezależny, poprzez losowanie członków każdorazowo 5-osobowych komisji konkursowych z powszechnej bazy kandydatów na członków rad nadzorczych.

Komisje konkursowe będą wybierać członków rad nadzorczych również spośród osób wpisanych do powszechnej bazy kandydatów na członków rad nadzorczych.

Do powszechnej bazy kandydatów na członków rad nadzorczych zostaną wpisane wyłącznie osoby znajdujące się w dotychczasowej bazie kandydatów na członków rad nadzorczych, funkcjonującej przy Ministrze Skarbu Państwa oraz osoby ubiegające

się o wpis, które spełnią kryteria określone w art. 13 ustawy. Jednocześnie dotychczasowa baza kandydatów na członków rad nadzorczych ulegnie likwidacji, a osoby które były do niej wpisane, w terminie 2 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, będą mogły złożyć wniosek o wykreślenie z powszechnej bazy kandydatów na członków rad nadzorczych.

**Do zakresu zadań Rady do spraw postępowań konkursowych będzie należeć również uchwalanie regulaminu funkcjonowania komisji konkursowych oraz sprawowanie nadzoru nad ich działalnością. Rada będzie 3-osobowym, niezależnym organem.** Apolityczność Rady zagwarantuje wybór jej członków przez Prezesa Prokuratorii Generalnej spośród osób posiadających bardzo wysokie kwalifikacje, określone w art. 7 ustawy (m. in. niekaralność, stopień naukowy doktora habilitowanego nauk prawnych lub ekonomicznych, nieskazitelny charakter i nieposzlakowana opinia.). Prezes Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa będzie również sprawował nadzór nad działalnością Rady, która będzie mu składać coroczne sprawozdania ze swojej działalności. Rada będzie korzystać z zaplecza administracyjnego Prezesa Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa oraz będzie finansowana z budżetu Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa.

Zgodnie z projektem ustawy o konkursowym powoływaniu członków rad nadzorczych niektórych podmiotów prawnych, członkowie rad nadzorczych będą wyłaniani w drodze konkursu przez niezależne komisje konkursowe na podstawie regulaminu konkursu uchwalonego przez Radę do praw konkursowych, podlegającego publikacji na stronie internetowej Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa. Uczestnictwo w komisji konkursowej będzie obowiązkowe i odpłatne, jednakże w uzasadnionych przypadkach będzie możliwa odmowa pełnienia funkcji członka komisji konkursowej. Trzykrotna nieusprawiedliwiona odmowa pełnienia funkcji członka komisji konkursowej, będzie zaś skutkować wykreśleniem z powszechnej bazy kandydatów na członków rad nadzorczych, uniemożliwiającej uczestnictwo w komisji konkursowej, jak i pełnienie funkcji członka rady nadzorczej.

Zasadniczą różnicą, jaka nastąpi przy wyborze kandydatów na członków rad nadzorczych, jest określenie enumeratywnie wymienionych w art. 13 ustawy

przesłanek, które będą musiały zostać spełnione, aby dana osoba mogła ubiegać się o wybór na stanowisko członka rady nadzorczej.

Niedopuszczalne zatem będą sytuację, które dotychczas pojawiały się w obowiązującym porządku prawnym, polegające na wyborze członków rad nadzorczych, wyłącznie w oparciu o rekomendacje polityczne. Obecnie, sytuacje takie prowadzą do licznych patologii i nepotyzmu, osłabiając znacząco zaufanie obywateli do organów państwa. Dzięki uchwaleniu ustawy o konkursowym powoływaniu członków rad nadzorczych niektórych podmiotów prawnych nastąpi pożądana zmiana, polegająca na tym, iż w każdym jednostkowym przypadku, o wyborze członków rady nadzorczej decydować będą niezależne komisje konkursowe, kierujące się jedynie obiektywnymi przesłankami. Pozwoli to zapewnić transparentność, apolityczność

i wysokie kwalifikacje osób pełniących funkcje członków rad nadzorczych spółek z większościowym udziałem Skarbu Państwa..

Wobec powyższego, stwierdzić należy, iż uchwalenie ustawy pociągnie za sobą korzystne skutki przede wszystkim ekonomiczne i społeczne, co jest pożądanym z uwagi na konieczność prawidłowego udziału publicznych podmiotów wymienionych w art. 2 projektu ustawy, w obrocie gospodarczym.

Wejście w życie ustawy będzie miało wpływ na budżet Prokuraturii Skarbu Państwa, z uwagi na fakt, że z budżetu Prokuraturii Skarbu Państwa finansowana będzie działalność Rady do spraw postępowań konkursowych.

Projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Warszawa, 12 grudnia 2016 r.

BAS-WAPEiM-2509/16

Pan Marek Kuchciński  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o konkursowym powoływaniu członków rad nadzorczych niektórych podmiotów prawnych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Mariusz Witczak)**

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2012 r. poz. 32, ze zmianami) sporządza się następującą opinię:

**1. Przedmiot projektu ustawy**

Projekt ustawy zmierza do uregulowania trybu wyłaniania członków rad nadzorczych określonych podmiotów (agencji państwowych, jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz spółek, w których Skarb Państwa posiada bezpośrednio lub pośrednio określone udziały), zasad funkcjonowania komisji konkursowych i Rady do spraw postępowań konkursowych (dalej: Rada).

Projekt przewiduje powołanie Rady przy Prezesie Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa. W jej skład miałyby wchodzić 3 osoby, powoływane na dwuletnią kadencję, jednokrotnie odnawialną. W odniesieniu do jej członków projekt przewiduje m.in. warunek posiadania obywatelstwa polskiego. Członkowie Rady mają pobierać wynagrodzenie. Do kompetencji Rady ma należeć powoływanie komisji konkursowych w celu wyłonienia członków rad nadzorczych, uchwalanie regulaminów konkursów na członka rady nadzorczej oraz regulaminu wynagradzania członków komisji konkursowej, nadzorowanie działalności komisji konkursowych oraz zarządzanie bazą kandydatów na członków rad nadzorczych. Nadzór nad działalnością Rady sprawuje Prezes Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa.

Projekt zmierza również do utworzenia powszechnej bazy kandydatów na członków rad nadzorczych określonych podmiotów, która miałaby zastąpić obecnie prowadzoną bazę. Projekt określa warunki, jakie muszą być spełnione przez osoby ubiegające się o wpis do bazy. Nie wymienia się wśród nich wymogu posiadania obywatelstwa polskiego.

Projekt przewiduje zmianę ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa<sup>1</sup>. Projekt zawiera przepisy przejściowe.

Ustawa ma wejść w życie w terminie 3 miesięcy od dnia jej ogłoszenia.

## **2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy**

Ocenę projektu należy sporządzić z uwzględnieniem art. 45 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE). Artykuł 45 TfUE w związku z art. 21 TfUE ustanawia regułę swobodnego przepływu pracowników między państwami członkowskimi UE. Swoboda ta obejmuje zniesienie wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową między pracownikami państw członkowskich m.in. w zakresie dostępu do zatrudnienia. Obywatele UE mają prawo m.in. do ubiegania się o miejsca pracy w innych państwach członkowskich.

## **3. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej**

**3.1** W pierwszej kolejności należy dokonać oceny zgodności z art. 45 TfUE wymogu posiadania polskiego obywatelstwa przez członków Rady. Zgodnie z projektem, członkowie Rady mieliby wykonywać przydzielone im zadania za wynagrodzeniem i pod nadzorem Prezesa Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa. W tej sytuacji należy ich uznać za pracowników w rozumieniu art. 45 TfUE.

Należy jednak podkreślić, że zgodnie z art. 45 ust. 4 TfUE postanowienia tego artykułu nie mają zastosowania do zatrudnienia w administracji publicznej. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości UE (dalej: TS), wyłączenie to dotyczy stanowisk, które wiążą się z bezpośrednim lub pośrednim udziałem w sprawowaniu władzy, opartym na prawie publicznym i obowiązkach, których celem jest ochrona ogólnych interesów państwa lub władz publicznych. Takie stanowiska wymagają od osób je zajmujących istnienia szczególnego stosunku lojalności wobec państwa oraz wprowadzają dwustronność praw i obowiązków, stanowiących podstawę więzi narodowej<sup>2</sup>. Zważywszy na całokształt kompetencji Rady, a w szczególności nadane na mocy ustawy uprawnienie do uchwalania regulaminu obowiązującego we wskazanych w ustawie postępowaniach oraz obowiązek sprawowania nadzoru państwowego nad działalnością komisji konkursowych, należy uznać, że jej działalność wiąże się z wykonywaniem władzy publicznej. W związku z powyższym przedmiotowe stanowiska są wyłączone z zakresu objętego swobodą przepływu pracowników, a w konsekwencji – wymóg posiadania polskiego obywatelstwa nie narusza art. 45 TfUE.

<sup>1</sup> Dz. U. z 2016 r., poz. 1313, ze zmianami.

<sup>2</sup> Wyrok TS w sprawie 149/79, ECLI:EU:C:1982:195.

3.2 W drugiej kolejności należy przeprowadzić ocenę warunków, jakie muszą być spełnione przez osoby ubiegające się o wpis do bazy kandydatów na członków rad nadzorczych. Zgodnie z art. 13 ust. 1 projektu, o wpis mogą się ubiegać osoby, które spełniają jeden z następujących warunków: (1) przed dniem wejścia w życie ustawy zdały egzamin przed odpowiednią komisją, (2) posiadają stopień naukowy doktora nauk prawnych lub nauk ekonomicznych; (3) posiadają wpis na listę radców prawnych, adwokatów, biegłych rewidentów lub doradców inwestycyjnych; (4) zdały z wynikiem pozytywnym egzamin na kandydata na członka rady nadzorczej, przeprowadzany przez właściwego ministra. Projekt nie wymienia wśród nich wymogu posiadania obywatelstwa polskiego, nie ma więc charakteru bezpośrednio dyskryminującego. Należy jednak pamiętać, że zasada równego traktowania zakazuje nie tylko dyskryminacji jawnej, opartej na przynależności państwowej, lecz również wszelkich ukrytych form dyskryminacji, które przez zastosowanie innych kryteriów rozróżnienia prowadzą w rzeczywistości do takiego samego rezultatu. O ile przepis prawa krajowego nie jest obiektywnie uzasadniony i nie jest proporcjonalny do realizowanego celu, to należy go uznać za pośrednio dyskryminujący, gdy można stwierdzić, że ze swej natury dotyka on bardziej pracowników migrujących niż pracowników krajowych i w konsekwencji istnieje ryzyko postawienia tych pierwszych w gorszej sytuacji<sup>3</sup>.

(1) W odniesieniu do pierwszej możliwości wymienionej w art. 13 projektu, nie analizując jej ewentualnie dyskryminacyjnego charakteru, należy uznać, że może ona być uzasadniona koniecznością ochrony praw nabytych osób, które na mocy wcześniej obowiązujących przepisów uzyskały uprawnienia do zasiadania w radach nadzorczych.

(2) Jeżeli chodzi o wymóg posiadania stopnia naukowego doktora nauk prawnych lub nauk ekonomicznych należy zauważyć, że zgodnie z art. 24 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki<sup>4</sup> stopień naukowy nadany przez uznaną instytucję posiadającą uprawnienie do jego nadawania działającą w państwie członkowskim Unii Europejskiej jest równoważny ze stopniem naukowym nadanym przez jednostkę krajową. Wymóg ten nie stawia więc w gorszej sytuacji osób, które uzyskały stopień doktora w innym państwie członkowskim UE.

(3) W odniesieniu do trzeciej możliwości należy stwierdzić, że projektowany przepis zalicza do osób uprawnionych tylko osoby posiadające jeden z wymienionych polskich tytułów zawodowych. W przeciwieństwie do stopnia doktora, przepisy polskie nie przewidują równoważności tytułów radcy prawnego i adwokata uzyskanych w Polsce i w innych państwach członkowskich. Przeciwnie, ustawa z dnia 5 lipca 2002 r. o świadczeniu przez

<sup>3</sup> Wyrok TS w sprawie C-237/94, ECLI:EU:C:1996:206, pkt 18; wyrok TS w sprawie C-212/05, ECLI:EU:C:2007:437, pkt. 29-30.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2016 r., poz. 882 i 1311.

prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej<sup>5</sup> wyróżnia odrębną kategorię „prawnika z Unii Europejskiej”, która obejmuje osoby będące obywatelami państwa członkowskiego Unii Europejskiej, uprawnione do wykonywania zawodu przy użyciu jednego z tytułów zawodowych uzyskanych w państwie członkowskim Unii Europejskiej, określonych w wykazie stanowiącym załącznik do tej ustawy. Osoby takie mogą zostać wpisane na listy prowadzone przez samorząd adwokacki i radcowski, jednak są one wpisywane jako posiadacze tytułu uzyskanego w państwie macierzystym, a nie jako adwokaci czy radcy prawni w rozumieniu przepisów polskich. Literalna wykładnia art. 13 ust. 1 pkt. 2 projektu prowadzi więc do wniosku, że prawnicy z UE nie byłoby uprawnieni do ubiegania się o wpis na listę, bowiem nie są oni wpisywani na listę adwokatów ani radców prawnych, tylko „prawników z Unii Europejskiej zamierzających świadczyć pomoc prawną w zakresie odpowiadającym zawodowi adwokata/radcy prawnego” (art. 4 ustawy o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej). Ponadto, przy wykonywaniu stałej praktyki prawnik zagraniczny wpisany na listę używa tytułu zawodowego uzyskanego w państwie macierzystym, wyrażonego w języku urzędowym tego państwa. Należy też zauważyć, że jakkolwiek co do zasady prawnik z Unii Europejskiej wpisany na listę prowadzoną przez okręgową radę adwokacką ma takie same prawa i obowiązki jak adwokat, a wpisany na listę prowadzoną przez radę okręgowej izby radców prawnych – jak radca prawny (art. 14 ustawy o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej), to regulacja ta dotyczy wykonywania stałej praktyki adwokackiej/radcowskiej (art. 14 zamieszczony jest w rozdziale 2 ustawy, dotyczącym wykonywania stałej praktyki). Wobec powyższego należy stwierdzić, że zawarty w projekcie wymóg posiadania wskazanych polskich tytułów zawodowych stanowi względne utrudnienie dla obywateli innych państw członkowskich UE w ubieganiu się o wpis do bazy członków rad nadzorczych.

Przepisy o takim skutku mogą jednak zostać uznane za zgodne z prawem UE, jeżeli będą uzasadnione obiektywnymi względami, niezwiązanymi z obywatelstwem zainteresowanego pracownika. Ponadto ewentualne ograniczenia w dostępie do zatrudnienia muszą mieć charakter proporcjonalny w stosunku do celu, któremu mają służyć<sup>6</sup>. W analizowanym przypadku, zgodnie z uzasadnieniem przedłożonym przez projektodawców, określone w projekcie wymogi mają zapewnić, że stanowiska w radach nadzorczych będą obejmowane przez wysokiej klasy specjalistów w dziedzinach takich jak m.in. prawo. Analizując proporcjonalność proponowanego ograniczenia należy uwzględnić przede wszystkim treść ustawy o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej. W świetle art. 14 tej ustawy, jeżeli nie stanowi ona inaczej, prawnik z Unii Europejskiej wpisany

<sup>5</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 1874.

<sup>6</sup> Wyrok TS w sprawie C-212/05, ECLI:EU:C:2007:437, pkt. 29-30.

na listę prowadzoną przez okręgową radę adwokacką ma takie same prawa i obowiązki jak adwokat, a wpisany na listę prowadzoną przez radę okręgowej izby radców prawnych – jak radca prawny. Ograniczenia możliwości świadczenia pomocy prawnej występują jedynie przy wykonywaniu czynności polegającej na reprezentowaniu klienta w postępowaniu, w którym zgodnie z obowiązującymi przepisami wymagane jest, aby strona była reprezentowana przez adwokata lub radcę prawnego. W takim przypadku prawnik z Unii Europejskiej ma obowiązek współdziałać z osobą wykonującą jeden z tych zawodów (art. 17 ustawy o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej). Z powyższych przepisów wynika, że co do zasady prawnik z Unii Europejskiej jest uprawniony do świadczenia pomocy prawnej w tych samych dziedzinach, co adwokat/radca prawny (w tym w zakresie prawa polskiego). Należy więc uznać, że poziom znajomości prawa w przypadku prawników z Unii Europejskiej jest równoważny znajomości prawa przez adwokatów/radców prawnych. Ponadto trzeba zauważyć, że w gospodarce, w której przedsiębiorstwa w coraz większym stopniu uczestniczą w obrocie zagranicznym, a jednocześnie standardy prawne w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej w znacznym zakresie podlegają procesowi harmonizacji i ujednolicania na poziomie ponadnarodowym, zakładany przez projektodawcę cel znajomości prawa na wysokim poziomie powinien być postrzegany w kontekście szerszym, niż tylko znajomość prawa polskiego. Należy też podkreślić, że sam projekt w innym przepisie dopuszcza wpisanie do bazy osób niebędących specjalistami w zakresie prawa polskiego, skoro kandydatem do rady będzie mógł zostać doktor prawa (w tym prawa obcego lub międzynarodowego), jak i osoba nieposiadająca w ogóle wykształcenia prawniczego (np. doktor nauk ekonomicznych). Nie można co prawda wykluczyć, że w konkretnym przypadku uzasadniony byłby wymóg posiadania szczególnych kompetencji w określonej dziedzinie prawa polskiego. Wówczas stosowny wymóg może zostać sformułowany w warunkach konkursu na stanowisko w radzie nadzorczej konkretnego podmiotu. W konsekwencji, ograniczenie ogólnie wykluczające prawników zagranicznych z możliwości ubiegania się o wpis do bazy może zostać uznać za nieproporcjonalne.

Podobne wątpliwości budzi wymóg posiadania polskiego tytułu zawodowego biegłego rewidenta, co uniemożliwia ubieganie się o wpis do bazy osobom legitymującym się analogicznym tytułem uzyskanym w innym państwie członkowskim UE. Co prawda, art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 7 maja 2009 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym<sup>7</sup> przewiduje możliwość wpisania do rejestru biegłych rewidentów również osoby fizycznej, która posiada uprawnienia do wykonywania zawodu biegłego rewidenta, uzyskane w

---

<sup>7</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 1000.

innym państwie Unii Europejskiej. Wymaga to jednak uprzedniego złożenia z wynikiem pozytywnym egzaminu w języku polskim z prawa gospodarczego obowiązującego w Polsce, w zakresie niezbędnym do wykonywania czynności rewizyjnych. Proponowana regulacja stanowiłaby więc ograniczenie możliwości ubiegania się o wpis do bazy przez osoby posiadające ekwiwalentny tytuł uzyskany w innym państwie członkowskim UE. W świetle przywołanego wyżej orzecznictwa ograniczenie takie jest dopuszczalne przez prawo UE, jeżeli jest obiektywnie uzasadnione i proporcjonalne. W analizowanym przypadku proporcjonalny charakter ograniczenia będzie uzależniony od oceny, czy i w jakim stopniu znajomość polskiego prawa gospodarczego we wskazanym zakresie jest rzeczywiście niezbędna w przypadku osoby zasiadającej w radzie nadzorczej.

W odniesieniu do wymogu posiadania tytułu doradcy inwestycyjnego należy zauważyć, że zgodnie z art. 129 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi<sup>8</sup>, wpis na listę doradców inwestycyjnych bez konieczności składania egzaminu mogą uzyskać osoby, których kwalifikacje zostały uznane na zasadach określonych w ustawie z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich UE<sup>9</sup> (dalej: ustawa o zasadach uznawania kwalifikacji). Zgodnie z art. 20 ust. 1 tej ustawy, właściwy organ może uzależnić wydanie decyzji w sprawie uznania kwalifikacji od odbycia przez wnioskodawcę stażu adaptacyjnego lub przystąpienia przez niego do testu umiejętności. Jest to jednak możliwe tylko w przypadku, w którym zakres kształcenia, szkolenia lub egzaminu wymaganego do wykonywania zawodu w Polsce i w państwie wnioskodawcy różni się w sposób zasadniczy lub zakres zawodu w państwie wnioskodawcy różni się znacząco od zakresu tego zawodu w Rzeczypospolitej Polskiej, a kształcenie lub szkolenie wymagane w państwie wnioskodawcy różni się znacząco od kształcenia lub szkolenia wymaganego przepisami regulacyjnymi. Ponadto, zgodnie z art. 129 ust. 3 ustawy o zasadach uznawania kwalifikacji wpis na listę doradców inwestycyjnych bez konieczności składania egzaminu mogą uzyskać osoby posiadające nadany przez zagraniczną instytucję tytuł, odpowiadający pod względem wymaganej do jego uzyskania wiedzy oraz podstawowych zasad jego wykonywania zawodowi doradcy. W tym przypadku jednak należy przeprowadzić sprawdzian umiejętności, który pozwoli na uznanie, czy posiadane przez wnioskodawcę kwalifikacje gwarantują należyte wykonywanie zawodu na terytorium Polski.

Oceniając proporcjonalność powyższych wymogów należy zauważyć, że w przypadku określonym w art. 20 ust. 1 ustawy o zasadach uznawania kwalifikacji dodatkowy obowiązek (test umiejętności, staż adaptacyjny) może zostać nałożony tylko w okolicznościach uzasadnionych zasadniczymi rozbieżnościami między wymogami polskimi i spełnianymi przez

---

<sup>8</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 1636.


<sup>9</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 65.

wnioskodawcę. Dopuszczenie wpisu na listę osób posiadających kwalifikacje znacząco odbiegające od zakładanych przez projektodawców kolidowałoby wszak z celem ustawy. W odniesieniu do sytuacji określonej w art. 129 ust. 3 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi należy zauważyć, że ustawa przewiduje zwolnienie wnioskodawcy z konieczności zdawania egzaminu, ograniczając obowiązek do sprawdzianu umiejętności w zakresie gwarantującym należyte wykonywanie zawodu na terytorium Polski. Oznacza to zwolnienie kandydata z egzaminu z matematyki finansowej, analizy finansowej i strategii inwestycyjnych, pozostawiając jednak obszerną listę zagadnień podlegających sprawdzianowi, w tym z określonych dziedzin prawa polskiego (art. 128 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi). Powyższa regulacja stanowi więc ograniczenie możliwości ubiegania się o wpis do bazy przez osoby posiadające ekwiwalentny tytuł uzyskany w innym państwie członkowskim UE. W świetle przywołanego wyżej orzecznictwa ograniczenie takie będzie dopuszczalne przez prawo UE, jeżeli będzie obiektywnie uzasadnione i proporcjonalne. Należy podkreślić, że w analizowanym przypadku kompetencje kandydata w dziedzinie objętej jego specjalizacją znacząco wykraczają poza zagadnienia czysto prawne. Proporcjonalność ograniczenia będzie więc uzależniona od oceny, czy i w jakim stopniu znajomość prawa polskiego we wskazanym zakresie jest rzeczywiście niezbędna w przypadku osoby zasiadającej w radzie nadzorczej.

#### **4. Konkluzja**

Poselski projekt ustawy o konkursowym powoływaniu członków rad nadzorczych niektórych podmiotów prawnych może zostać uznany za niezgodny z art. 45 ust. 2 TfUE w zakresie, w jakim ogranicza dopuszczalność ubiegania się o wpis do powszechnej bazy kandydatów na członków rad nadzorczych do osób spełniających warunki określone w art. 13 ust. 1 projektu.

Akceptował:  
Wicedyrektor      Biura      Analiz  
Sejmowych

  
Jakub Borawski

Warszawa, 12 grudnia 2016 r.

BAS-WAPEiM-2510/16

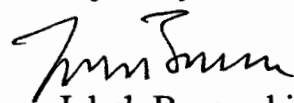
Pan Marek Kuchciński  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o konkursowym powoływaniu członków rad nadzorczych niektórych podmiotów prawnych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Mariusz Witzak) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu**

Projekt ustawy zmierza do uregulowania trybu wyłaniania członków rad nadzorczych określonych podmiotów (agencji państwowych, jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz spółek, w których Skarb Państwa posiada bezpośrednio lub pośrednio określone udziały), zasad funkcjonowania komisji konkursowych i Rady do spraw postępowań konkursowych (dalej: Rada). Projekt zmierza również do utworzenia powszechnej bazy kandydatów na członków rad nadzorczych określonych podmiotów, która miałaby zastąpić obecnie prowadzoną bazę, a także określa warunki, jakie muszą być spełnione przez osoby ubiegające się o wpis do bazy. Projekt przewiduje zmianę ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa<sup>1</sup>. Projekt zawiera przepisy przejściowe.

Projekt nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej. Projekt nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Akceptował:  
Wicedyrektor      Biura      Analiz  
Sejmowych



Jakub Borawski

<sup>1</sup> Dz. U. z 2016 r., poz. 1313, ze zmianami.



# PROKURATORIA GENERALNA SKARBU PAŃSTWA

Główny Urząd Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa

ul. Hoża 76/78, 00-682 Warszawa  
tel.: (+48) 022 392-31-17; fax: (+48) 022 392-31-20

www.prokuratoria.gov.pl  
e-mail: [kancelaria@prokuratoria.gov.pl](mailto:kancelaria@prokuratoria.gov.pl)

KR-51-590/16/PDO  
DSA/ /16  
19926

Warszawa,      grudnia 2016 r.

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz. ....

Data wpływu .....

13. 12. 2016

**Pan  
Adam PODGÓRSKI  
Zastępca Szefa  
Kancelarii Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej**

*Szanowny Panie Adamie,*

W odpowiedzi na pismo z dnia 30.11.2016 r., znak: GMS-WP-173-334/16, dotyczące zaopiniowania poselskiego projektu ustawy o konkursowym powoływaniu członków rad nadzorczych niektórych podmiotów prawnych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł **Mariusz Witczak**) w załączeniu przekazuję opinię Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa do przedłożonego projektu.

*L. Bósek*  
PREZES  
Prokuraturii Generalnej  
Skarbu Państwa  
*Leszek Bósek*

Otrzymują:

adresat – 1 egz.,

a/a – 1 egz.

**Opinia do poselskiego projektu ustawy o konkursowym powoływaniu członków rad nadzorczych niektórych podmiotów prawnych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Mariusz Witczak)**

W związku z otrzymaniem do zaopiniowania *poselskiego projektu ustawy o konkursowym powoływaniu rad nadzorczych niektórych podmiotów prawnych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Mariusz Witczak)*, zauważa się, co następuje:

Projekt zakłada modyfikację dotychczasowej procedury powoływania członków organów nadzorczych w: jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa, spółkach, w których udział Skarbu Państwa przekracza 50% kapitału zakładowego lub akcji, spółkach w których udział spółek z ponad 50% udziałem Skarbu Państwa jest większy niż połowa kapitału zakładowego lub połowa liczby akcji, a także tych spółek w których akcjonariuszem dominującym są spółki, w których ponad 50% kapitału zakładowego lub akcji należy do spółki z minimum 50% udziałem Skarbu Państwa, a także agencji państwowych poprzez wprowadzenie trybu wyłaniania członków organów nadzorczych w procedurach konkursowych, nadzorowanych przez nowoutworzony organ.

Procedura powoływania członków rad nadzorczych oraz komisji rewizyjnych (zgodnie z art. 3 pkt 1 projektu ustawy) miałyby przebiegać przed komisją konkursową, powoływaną przez Radę do spraw postępowań konkursowych, która miałyby stanowić organ utworzony przy Prezesie Prokuratury Generalnej i być obsługiwana przez Urząd Prokuratury (art. 3 pkt 5 projektu). Członków komisji konkursowych miałyby wyznaczać Rada do spraw postępowań konkursowych spośród osób zarejestrowanych w bazie kandydatów na członków rad nadzorczych (art. 15 projektu ustawy). Projekt nie przewiduje odwołania od decyzji podejmowanej przez komisję konkursową (art. 16 projektu ustawy), zaś każdy kandydat zarejestrowany w bazie kandydatów na członków rad nadzorczych w razie wyznaczenia ma obowiązek uczestnictwa w komisji konkursowej, a odmowa uczestnictwa w komisji jest przewidziana jedynie w przypadku udokumentowania: choroby lub konfliktu interesów (art. 18 ust. 2 projektu ustawy), zaś trzykrotny nieusprawiedliwiony brak uczestnictwa może skutkować wykreśleniem z bazy.

Wątpliwości budzi już samo określenie przedmiotu ustawy, który projektodawca sformułował w tytule projektu: „o konkursowym powoływaniu członków rad nadzorczych niektórych podmiotów prawnych”. Jak się wydaje zamieszczenie takiego przedmiotu w tytule nie informuje w sposób adekwatny o treści projektowanej ustawy, gdyż dopiero lektura art. 2 dostarcza informacji, jakich podmiotów prawnych dotyczy podana procedura, a art. 3 pkt 1 ustanawia definicję członka rady nadzorczej w rozumieniu ustawy. Trzeba zauważyć, że także ta definicja nie pozwala na precyzyjne zrekonstruowanie przedmiotu regulacji, gdyż jej sformułowanie budzi zasadnicze wątpliwości. Zgodnie z dyspozycją art. 3 pkt 1 dla potrzeb niniejszej ustawy pojęcie „członek rady nadzorczej” będzie się odnosiło do członka organu nadzorczego, podmiotów z udziałem Skarbu Państwa, o których mowa w art. 2, w tym do członka komisji rewizyjnej. Zgodnie z §146 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, (Dz. U. 2016 r. poz. 283), dalej: *Zasady techniki prawodawczej* definicję formułuje się jedynie wówczas, gdy: „dane określenie jest wieloznaczne, dane

*określenie jest nieostre, a jest pożądanym ograniczeniem jego nieostrości, znaczenie danego określenia nie jest powszechnie zrozumiałe, ze względu na dziedzinę regulowanych spraw istnieje potrzeba ustalenia nowego znaczenia danego określenia*” Projektodawca bez podania uzasadnienia wprowadza zatem nowe znaczenie obecnego w polskim systemie prawnym pojęcia „członek rady nadzorczej”. Proponowana definicja obarczona jest ponadto tą wadą, że określa zakres pojęcia członka rady nadzorczej, poprzez wskazanie na każdego członka organu nadzorczego w podmiotach, w których miałyby być przeprowadzona procedura konkursowa określona ustawą, obejmując zakresem pojęcia „członek rady nadzorczej” również członka komisji rewizyjnej. Skoro zatem projektodawca planuje objęcie procedurą konkursową także członków komisji rewizyjnych należałoby rozważyć dookreślenie pierwszej części sformułowania przedmiotu ustawy jako „ustawy o konkursowym powoływaniu członków organów nadzorczych”, co niwelowałoby niebezpieczeństwo nieuzasadnionego wprowadzania nowego znaczenia pojęcia, jak się wydaje, jasnego oraz o ugruntowanym znaczeniu prawnym. Niewątpliwie natomiast wymaga modyfikacji tytuł projektu ustawy, w zakresie określającym kategorie podmiotów objętych ustawą, tak aby uwzględnić ich charakterystykę określoną w art. 2 projektu.

Zastrzeżenia budzą także pozostałe pojęcia, których definicje dla potrzeb ustawy formułuje art. 3 projektu. Dla przykładu: w pkt. 2 definiując znaczenie pojęcia „akcje” projektodawca wskazuje, że rozumie się przez nie także udziały – choć oba te pojęcia mają ugruntowane znaczenie prawne, a między tymi formami uczestnictwa w spółce występują znaczące różnice. Natomiast definicji z art. 3 pkt 3 określa, że kapitałem zakładowym będzie ogół udziałów lub akcji w spółce, co powoduje, że za kapitał zakładowy można uznać ogólną liczbę udziałów lub akcji w spółce, nie zaś sumę ich wyrażonej w pieniądzu wartości nominalnej. Jeżeliby przyjąć takie rozumienie wówczas należałoby uznać, że określając w art. 2 w punktach 2-4 kryteria podmiotowego zakresu ustawy projektodawca dokonuje dwukrotnego wyrażenia innymi słowami tej samej treści wskazując, jako na kryteria warunkujące podleganie procedurom określonym w ustawie, *przekraczanie 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji.*

Rada do spraw procedur konkursowych miałaby działać przy Prezesie Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa. Takie ulokowanie tego organu w strukturze administracji budzi zasadnicze wątpliwości z punktu widzenia funkcji jaką odgrywa Prokuratura Generalna Skarbu Państwa. Celem i istotą działania Prokuratury Generalnej jest ochrona praw i interesów Skarbu Państwa poprzez wykonywanie zastępstwa procesowego. Taki zakres kompetencji przewiduje również rządowy projekt ustawy o Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej procedowany już w Sejmie (druk sejmowy nr 1055), który choć rozszerza katalog podmiotów, których zastępstwem będzie zajmowała się Prokuratura Generalna, to jednak nie zmienia zasadniczej roli Prokuratury jako instytucjonalnego pełnomocnika Skarbu Państwa. Wątpliwości budzi zatem przyznanie Prezesowi Prokuratury kompetencji wpływania na skład i nadzorowania organu, który nie mieści się w zakresie działania instytucji, którą kieruje. W uzasadnieniu projektodawca nie podał powodów przypisania Rady do spraw postępowań konkursowych do Prezesa Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa

Budzi wątpliwości brak określenia procedury wyboru członków nowego organu tj. Rady do spraw postępowań konkursowych. Choć powołanie członków tego organu kolegiального zostało zastrzeżone do kompetencji Prezesa Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa to brak w projekcie procedury, w ramach której miałyby nastąpić wybór członków Rady. Choć rozdział 2 w art. 7

podaje wymagania dla członków Rady, to nie określa ani formy powołania ani procedury zgłoszenia kandydatów na członków Rady, brak także upoważnienia do wydania przepisów wykonawczych w tym zakresie. Nie wydaje się by spójne z koncepcją projektowanego aktu, który ma na celu zwiększenie transparentności procesu wybierania członków organów nadzoru, było pozostawienie Prezesowi Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa dyskrecyjnej kompetencji do powoływania i odwoływania członków Rady. Wydaje się ponadto, że wprowadzenie kadencyjności funkcji członka Rady powoduje, że w przypadku wymienionym w art. 10 pkt 1 – tj. zakończenia kadencji członka Rady projektodawca powinien przewidzieć jako skutek wygaśnięcie kadencji członka Rady z mocy prawa, nie zaś jego odwołanie jak to czyni art. 10 projektu. Należałoby w tym kontekście rozważyć wprowadzenie przepisu określającego przypadki, w których mandat członka wygasa samoistnie, bez konieczności odwoływania przez Prezesa Prokuraturii, np.: w przypadku jego śmierci.

Wątpliwości budzi także poddanie działalności Rady nadzorowi Prezesa Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (art. 8 ust.1 projektu ustawy). Jak już wcześniej zaznaczono, zgodnie z ustawą o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, zadaniem Prokuraturii jest zastępstwo procesowe Skarbu Państwa. Prezes PGSP zatem nie wykonuje i zgodnie rządowym projektem nie będzie miał kompetencji nadzorczych w stosunku do innych organów, a jedynie możliwość rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego w zakresie reprezentacji procesowej Skarbu Państwa. Ponadto projektodawca nie przewidział w regulacji ani określenia kryteriów nadzoru ani sposobu jego wykonywania. Wskazał jedynie na uprawnienie Prezesa do zatwierdzania sprawozdania z działalności Rady za dany rok, jednakże uprawnienie to nie określa jakimi kryteriami przy ocenie sprawozdania powinien się kierować Prezes Prokuraturii. Jak wskazuje się w doktrynie: „*nadzór jest funkcją władczą o charakterze korygującym. Łączy się zazwyczaj ze współodpowiedzialnością nadzorującego za działania jednostek nadzorowanych. Istnieje tylko wtedy, gdy stanowią tak przepisy prawa oraz w zakresie wyznaczonym przepisami. Funkcja nadzoru jest ściśle limitowana prawem. Ograniczenia dotyczą zakresu podmiotowego nadzoru (kto nadzoruje, a kto podlega nadzorowi), kryteriów ingerencji w działalność nadzorowanego oraz środków oddziaływania na podmiot nadzorowany. Zdeterminowanie prawne nadzoru wynika z faktu, że w założeniu ma on kształtować układ stosunków, w którym podmiot podległy zachowuje prawną samodzielność. Nadzór uprawnia do ingerowania za pomocą wyznaczonych prawem, lecz ograniczonych środków i nie prowadzi do podległości o charakterze hierarchicznym. Istnienia nadzoru nie można domniemywać*” (W. Opalski, *Komentarz do art. 382 ustawy – Kodeks spółek handlowych*, Legalis el. 2016). Dla wykonywania nadzoru niezbędne byłoby zatem dookreślenie kryteriów, którymi przy ocenie sprawozdania powinien kierować się Prezes Prokuraturii, zwłaszcza, że projektodawca w art. 8 ust. 4 wskazuje, że w sytuacji niezatwierdzenia sprawozdania dochodzi do odwołania członków Rady, a zatem niezatwierdzeniu sprawozdania przypisane są znaczące konsekwencje prawne i faktyczne.

Do kompetencji Rady zastrzeżono prowadzenie powszechnej bazy kandydatów na członków rad nadzorczych. Baza ta ma być utworzona w systemie teleinformatycznym przy wykorzystaniu zasobów Prokuraturii Generalnej. Projektodawca nie dookreśla o jakie zasoby chodzi. W projekcie przewidziano także, że wraz z utworzeniem bazy, ulegnie likwidacji dotychczasowa baza kandydatów na członków rad nadzorczych. Trzeba zauważyć, że przepis przejściowy, art. 22 stanowi, że z dniem wejścia w życie ustawy dotychczasowi kandydaci zostaną wpisani do nowej bazy. Wydaje się jednak, że uczynienie zadość tym dwóm dyspozycjom jest niemożliwe, gdyż możliwość powołania członków Rady do spraw postępowań konkursowych

powstanie dopiero w momencie wejścia w życie projektowanej regulacji, a to Rada ma zgodnie z art. 12 stworzyć bazę, następnie nią zarządzać. Likwidacja bazy dotychczasowej w momencie utworzenia nowej bazy (art. 11 ust. 3 projektu) i wpisanie osób już znajdujących się w bazie do jej nowego odpowiednika nie jest możliwa jednocześnie, jeżeli nie chce się doprowadzić do utraty danych kandydatów, a tym samym trudności z powoływaniem organów nadzorczych przez okres przejściowy tj. do czasu utworzenia systemu umożliwiającego obsługę nowej bazy i przeniesienia danych kandydatów.

O wpis do bazy będą mogły się ubiegać jedynie osoby spełniające określone kryteria wymienione w art. 13 ust. 1. Ustęp 3 tego samego artykułu wskazuje, że wzór wniosku o wpis do bazy oraz kwestionariusza osobowego będą publikowane na stronie internetowej Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, jednak projektodawca nie określa kto powinien taki wzór określić, w jakiej formie miałyby nastąpić jego określenie oraz wytycznych co do treści takiego wzoru. Podobnie nie określono procedury, na podstawie której będzie dokonywany wpis na listę ani formy dokonywania wpisu – czy będzie to czynność techniczna czy Rada będzie wówczas wydawać decyzję administracyjną. Projekt ustawy nie przewiduje również procedury na wypadek odmowy dokonania wpisu.

Rozdział 4 formułuje zasady działania komisji konkursowych, które mają wybierać członków rad nadzorczych. Komisje te mają być powoływane przez Radę spośród osób znajdujących się w bazie kandydatów na członków rad nadzorczych. Członkowie komisji mają być wybierani poprzez losowanie. Nie przewidziano jak będzie wyglądała relacja pomiędzy Radą do spraw komisji konkursowych, a podmiotami dla których będzie wybierana rada nadzorcza. Nie wiadomo więc w jaki sposób i kto miałyby inicjować procedurę powołania komisji konkursowej. Projektodawca nie przewidział zasad podejmowania rozstrzygnięcia przez komisje konkursową co do wyboru członka rady nadzorczej. Nie wiadomo czy będzie się to dokonywało w głosowaniu, jaką większością oraz jaką formę przybierze rozstrzygnięcie komisji.

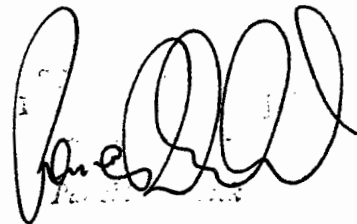
Rozdział 5 przewiduje modyfikację przepisów obowiązujących tj. ustawy o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa poprzez dopisanie Rady jako podmiotu działającego przy Prezesie Prokuraturii Generalnej. Trudno jednak na podstawie przepisów dookreślić status Rady – nie jest ona jednostką organizacyjną Prokuraturii Generalnej, choć miałyby podlegać nadzorowi Prezesa oraz korzystać „z zasobów Prokuraturii Generalnej”. W przepisach art. 19 ust. 2 projektu wskazuje się, że Rada miałyby korzystać z zaplecza administracyjnego „biura Prezesa Prokuraturii Generalnej”. Zachodzi tutaj niespójność z *ustawą z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa* (Dz. U. z 2016 r. poz. 1313 j.t.) i rządowym projektem *ustawy o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej* (druk sejmowy nr 1055), gdyż w strukturze organizacyjnej Prokuraturii ani w aktualnym, jak również w projektowanym stanie prawnym nie występuje taka jednostka. Organem pomocniczym Prezesa Prokuraturii jest Urząd Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, (po zmianie Urząd Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej).

Przepisy przejściowe zawarte w rozdziale 3 przewidują, że do postępowań wszczętych i niezakończonych w dniu wejścia w życie ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe – regulacja ta będzie miała zastosowanie zarówno do postępowań o wpis do bazy członków rad nadzorczych, jak i postępowań konkursowych. Projektodawca przewidział jednak, że z dniem wejścia w życie ustawy kandydaci na członków rad nadzorczych mają zostać wpisani do nowej bazy. Takie

kategoryczne sformułowanie budzi wątpliwości co do odpowiedniego dostosowania przepisów przejściowych i okresu *vacatio legis* do faktycznych możliwości zrealizowania przepisu. Należy zauważyć, że Rada jest organem nowoutworzonym. Zatem odpowiednie dostosowanie przepisów przejściowych i *vacatio legis* powinno polegać na pozostawieniu odpowiedniego czasu na utworzenie tego organu, a dopiero po jego utworzeniu przyznanie jej kompetencji do realizacji zadań.

Należy także rozważyć dostosowanie redakcji przedstawionego projektu do wymogów Zasad techniki prawodawczej poprzez:

- 1) usunięcie w art. 7 numeru jeden, który miałby oznaczać ustęp 1, który nie jest konieczny wobec braku ustępu 2 w projektowanym artykule. Wprowadzenie do wyciszenia może zostać umieszczone w treści art. 7 bez konieczności dodawania ustępu;
- 2) w art. 22 usunięcie dodatkowej jedynek oznaczającej ust. 1 tego artykułu;
- 3) dodanie do art. 19 numeracji ustępów do akapitów wprowadzających art. 25a i 25b.

A handwritten signature in black ink, consisting of several large, overlapping loops and curves, positioned in the lower right quadrant of the page.