

Warszawa, dnia 6 listopada 2013 r.

PREZES RADY MINISTRÓW

Donald Tusk

RM-10-93-13

Pani Ewa KOPACZ

Marszałek Sejmu

Szanowna Pani Marszałek


Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przedstawiam Sejmowi

projekt ustawy o zmianie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji.

W załączeniu przedstawiam także opinię dotyczącą zgodności proponowanych regulacji z prawem Unii Europejskiej.

Ponadto uprzejmie informuję, że do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych został upoważniony Minister Skarbu Państwa.

Z poważaniem



U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji

Art. 1. W ustawie z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz. U. z 2013 r. poz. 216) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 4b:

a) w ust. 1 wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:

„Minister właściwy do spraw Skarbu Państwa, na wniosek organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, na obszarze której znajduje się siedziba spółki, w której Skarb Państwa posiada akcje, powstałej w wyniku komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego albo przez wniesienie przedsiębiorstwa do spółki zgodnie z art. 49, lub na wniosek organu wykonawczego związku jednostek samorządu terytorialnego, na obszarze którego mieści się siedziba takiej spółki, może zbyć nieodpłatnie część lub wszystkie posiadane przez Skarb Państwa akcje tej spółki na rzecz tej jednostki samorządu terytorialnego lub związku jednostek samorządu terytorialnego, o ile zostały spełnione łącznie następujące warunki:”

b) ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Uprawnieni pracownicy w spółce powstałej w wyniku komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego albo przez wniesienie przedsiębiorstwa do spółki zgodnie z art. 49, której akcje zostały nieodpłatnie zbyte w trybie, o którym mowa w ust. 1, zachowują uprawnienia do nieodpłatnego nabycia akcji. Przepisy art. 36–38c stosuje się odpowiednio, przy czym kompetencje ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa w zakresie zbywania akcji wykonuje organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego lub organ wykonawczy związku jednostek samorządu terytorialnego.”;

2) w art. 69b po ust. 1 dodaje się ust. 1a–1c w brzmieniu:

„1a. Akcje należące do Skarbu Państwa w spółkach powstałych na podstawie odrębnych przepisów i w innym trybie niż określony w niniejszej ustawie mogą być zbywane nieodpłatnie na rzecz jednostki samorządu terytorialnego lub związku jednostek samorządu terytorialnego, na zasadach określonych w art. 4b.

1b. W przypadku zbycia przez jednostkę samorządu terytorialnego lub związek jednostek samorządu terytorialnego akcji nabytych zgodnie z ust. 1a, stosuje się art. 4c.

1c. Osoby uprawnione do nieodpłatnego nabycia akcji spółki, wymienionej w ust. 1a, której akcje zostały zbyte na zasadach określonych w art. 4b, zachowują to prawo na dotychczasowych zasadach, przy czym kompetencje w zakresie zbywania akcji wykonuje organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego lub organ wykonawczy związku jednostek samorządu terytorialnego.”.

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

Celem proponowanej ustawy jest rozszerzenie możliwości dokonywania bezpłatnego przekazywania akcji lub udziałów należących do Skarbu Państwa spółek na rzecz jednostek samorządu terytorialnego lub związków jednostek samorządu terytorialnego, które powstały w innym trybie niż komercjalizacja lub na podstawie innych ustaw.

Obecnie komunalizacja jest możliwa w przypadku spółek z udziałem Skarbu Państwa powstałych w drodze komercjalizacji – przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego w spółkę handlową w trybie art. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz. U. z 2013 r. poz. 216) – zwanej dalej „ustawą o k. i p.”. Może ona zostać dokonana zarówno w stosunku do jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, spółek z większościowym udziałem Skarbu Państwa, jak i z mniejszościowym udziałem Skarbu Państwa. Nie jest przy tym konieczne, by spółka, której akcje będą nieodpłatnie zbywane na rzecz samorządu terytorialnego, powstała w wyniku komercjalizacji w celu komunalizacji, tj. w trybie art. 4a przedmiotowej ustawy. W obecnym stanie prawnym komunalizacja w trybie art. 4b ustawy o k. i p. ma zastosowanie wyłącznie do spółek powstałych w wyniku komercjalizacji (wynika to z faktu usytuowania art. 4b w dziale II ustawy – „Komercjalizacja przedsiębiorstw państwowych” regulującym kwestie związane z komercjalizacją przedsiębiorstw państwowych). Zatem procesem komunalizacji można objąć wyłącznie spółki powstałe w trybie komercjalizacji.

Zmiana zaproponowana w art. 1 pkt 1 przedmiotowej ustawy ma na celu umożliwienie dokonywania bezpłatnego przekazywania akcji i udziałów należących do Skarbu Państwa jednostkom samorządu terytorialnego lub związkom jednostek samorządu terytorialnego spółek powstałych w trybie innym niż komercjalizacja. Nastąpi to m.in. poprzez doprecyzowanie brzmienia obecnego art. 4b ust. 1 ustawy o k. i p., tak aby jednoznacznie z niego wynikało, że na wniosek organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, na której obszarze znajduje się siedziba spółki, lub na wniosek organu wykonawczego związku jednostek samorządu terytorialnego, na którego obszarze mieści się siedziba spółki, można będzie zbyć nieodpłatnie część lub wszystkie posiadane przez Skarb Państwa akcje spółki powstałej w wyniku komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego albo przez wniesienie przedsiębiorstwa do spółki zgodnie z art. 49 ustawy o k. i p.

Biorąc pod uwagę zwiększające się znaczenie samorządu terytorialnego w życiu publicznym, celowe jest szersze jego włączenie również w proces komunalizacji spółek Skarbu Państwa, które nie powstały w trybie komercjalizacji. Niektóre spośród spółek z uwagi na swój profil działania (np. zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności) nie mogą kierować się wyłącznie optymalizacją zysków, dlatego ich pełna prywatyzacja, z uwagi na interes społeczny, jest niecelowa. Spółki takie mogą jednak wykonywać swoje zadania znacznie efektywniej, jeśli będą nadzorowane przez lokalny samorząd terytorialny. Spółka, na którą bezpośredni wpływ mają miejscowe władze samorządu, będzie się cieszyć znacznie większym zaufaniem lokalnej społeczności i służyć będzie jej potrzebom oraz oczekiwaniom – dlatego też komunalizacja jest procesem ze wszech miar korzystnym i celowym. Ponadto w branżach powiązanych ściśle z zadaniami samorządowymi kształtowanie lokalnych uwarunkowań prawnych należy do jednostek samorządu terytorialnego. Uwzględnienie istnienia podmiotów wewnętrznych przy tworzeniu prawa lokalnego pozwoli nadać mu taki kształt, który z jednej strony umożliwi tym spółkom trwałe funkcjonowanie na rynku, zaś lokalnym społecznościom zapewni stabilny poziom usług o charakterze komunalnym. Przykładem może być tu rozwiązanie zawarte w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym, które przewiduje realizację zadań samorządów z zakresu komunikacji przez zlecenie ich podmiotom wewnętrznym.

Powyższe uzasadnienie wsparte jest doświadczeniami stosowania ustawy w obecnym brzmieniu. Komunalizacja już obecnie stanowi istotną formę realizacji planów przekształceń własnościowych w Polsce. W branżach związanych z realizacją zadań samorządowych jednostki samorządu terytorialnego wykazują zainteresowanie przejęciem spółek Skarbu Państwa, przygotowując wieloletnie plany wykorzystania pozyskanego majątku. Jako przykład może posłużyć branża transportowa, gdzie komunalizacja w ostatnich latach jest wiodącym sposobem przekształceń własnościowych.

Norma zaproponowana w nowym brzmieniu art. 4b ust. 3 odnosi się do zachowania uprawnień pracowniczych również w spółkach powstałych w innym trybie niż komercjalizacja, w szczególności prawa do nieodpłatnego nabycia akcji przez uprawnionych pracowników oraz rolników lub rybaków, którym stosownie do brzmienia art. 49 ust. 4 ustawy o k. i p. przysługuje prawo nabycia do 15% akcji należących do Skarbu Państwa w spółce powstałej w trybie prywatyzacji bezpośredniej

poprzez wniesienie przedsiębiorstwa do spółki. Również przewidziany w art. 50 ust. 2 ustawy o k. i p. obowiązek corocznego oferowania przez Skarb Państwa akcjonariuszom ww. spółki powstałej w trybie prywatyzacji bezpośredniej poprzez wniesienie przedsiębiorstwa, akcji w takiej liczbie, aby ich udział w kapitale spółki z dnia wpisania do rejestru, łącznie z akcjami objętymi oraz nabytymi zgodnie z art. 49 ust. 4, mógł po pięciu latach od dnia wpisania spółki do rejestru przedsiębiorców wynosić 51%, będzie respektowany. Kompetencje ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa w zakresie zbywania akcji przechodzą na organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego lub organ wykonawczy związku jednostek samorządu terytorialnego.

Drugą kategorią podmiotów, które zostaną objęte przedmiotową regulacją, będą spółki, w których Skarb Państwa posiada akcje powstałe na podstawie odrębnych przepisów i w innym trybie niż określony w ustawie o k. i p. Ze względu na sposób powstania tych podmiotów, inny niż określony w ustawie, zamieszczenie przepisów umożliwiających ich komunalizację następuje w dziale VII ustawy „Przepisy szczególne, przejściowe i końcowe”.

Dodanie do obecnego art. 69b ust. 1a–1c umożliwi zbywanie nieodpłatnie na zasadach określonych w art. 4b należących do Skarbu Państwa akcji w takich spółkach. Zbycie nastąpi przy zachowaniu uprawnienia do nieodpłatnego nabycia akcji, które oceniane będzie według właściwych przepisów. Projektowana zmiana nie narusza zatem uprawnienia do nieodpłatnego nabycia akcji w spółkach powstałych na podstawie odrębnych przepisów niż ustawa o k. i p., np. art. 8 ustawy z dnia 26 sierpnia 1994 r. o przekształceniach w przemyśle cukrowym (Dz. U. Nr 98, poz. 473, z późn. zm.), art. 50 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (Dz. U. Nr 133, poz. 921, z późn. zm.). W tym wypadku kompetencje ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa w zakresie zbywania akcji wykonają organy wykonawcze jednostki samorządu terytorialnego lub organy wykonawcze związku jednostek samorządu terytorialnego. Odesłanie do zastosowania dyspozycji z art. 4c ustawy, przy ewentualnej sprzedaży przez jednostkę samorządu terytorialnego akcji spółki, wynika z funkcji tegoż przepisu. Zarówno w przypadku sprzedaży przez samorząd terytorialny akcji spółek powstałych w sposób określony w ustawie o k. i p., jak też na podstawie odrębnych przepisów, jednakowo część uzyskanych przychodów jednostka samorządu terytorialnego lub związek jednostek samorządu terytorialnego

będą musiały przekazać, w terminie 3 miesięcy od dnia uzyskania przychodów z tego tytułu, na wyodrębnione rachunki funduszy celowych, o których mowa w art. 56 ust. 1 ustawy o k. i p. Zaproponowany przepis nie ingeruje w uprawnienia korporacyjne czy też osobiste akcjonariuszy, wynikające z zapisów statutowych oraz innych przepisów, w szczególności skutecznie przyznane akcjonariuszom prawo pierwszeństwa nabycia akcji danej spółki. Prowadząc proces komunalizacji, Minister Skarbu Państwa zawsze będzie uwzględniał postanowienia statutów i umów spółek, na podstawie których ustalone zostały ograniczenia w zakresie rozporządzania akcjami i udziałami.

Przewiduje się wstępnie, że akcje ok. 12 spółek, w których Skarb Państwa jest akcjonariuszem, mogą być nieodpłatnie przekazane jednostkom samorządu terytorialnego lub związkom tych jednostek samorządu. Niemniej analiza spełnienia przesłanek komunalizacji (możliwości pozytywnego rozpatrzenia wniosku) odbywa się w oparciu o przedłożone przez samorządy dane i oświadczenia. Szacowana hipotetyczna wartość akcji lub udziałów tych podmiotów wyliczona na podstawie kapitałów własnych (w przypadku braku stosownych danych odnośnie do kapitałów własnych – na podstawie kapitału podstawowego) to ok. 15,6 mln zł.

Projektowana ustawa będzie wpływała na sytuację i rozwój regionalny między innymi poprzez zwiększenie przychodów jednostek samorządu terytorialnego pochodzących z prywatyzacji podmiotów. W przypadku jednak sprzedaży takich akcji część uzyskanych przychodów jednostka samorządu terytorialnego lub związek jednostek samorządu terytorialnego będzie musiała przekazać w terminie 3 miesięcy od dnia uzyskania przychodów z tego tytułu, na wyodrębnione rachunki funduszy celowych, o których mowa w art. 56 ust. 1 ustawy o k. i p.

Zakłada się, iż pierwsza ewaluacja projektu nastąpi na koniec roku 2013, tj. po zakończeniu realizacji „Planu Prywatyzacji na lata 2012–2013”. Kolejne – po następnych okresach planowania prywatyzacji. Miernikiem określającym stopień realizacji założonego celu zmiany będzie liczba skomunalizowanych spółek powstałych w trybie innym niż komercjalizacja do ogólnej liczby spółek skomunalizowanych w danym roku. Spośród np. spółek Skarbu Państwa, jakie mogły zostać przekazane na rzecz jednostek samorządu terytorialnego w roku 2012 r., w trybie komercjalizacji powstało tylko 40% podmiotów.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.) projekt został udostępniony

w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej Ministra Skarbu Państwa. Żaden podmiot nie zgłosił zainteresowania pracami nad projektem ustawy w ramach działalności lobbingowej.

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej i nie wymaga notyfikacji na podstawie § 4 ust. 1 pkt 1 oraz pkt 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039, z późn. zm.).

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

I. Podmioty, na które oddziałuje projektowana regulacja

W części dotyczącej zmiany ustawy o k. i p. projekt ustawy odnosi się do wszystkich podmiotów z opracowywanego w Ministerstwie Skarbu Państwa „Planu Prywatyzacji na lata 2012–2013”. Przepisy ustawy będą miały wpływ na jednostki samorządu terytorialnego, związki międzygminne i związki powiatów.

Podmioty, na które oddziałuje projektowana regulacja, to w szczególności:

- 1) minister właściwy do spraw Skarbu Państwa,
- 2) spółki z udziałem Skarbu Państwa powstałe w trybie innym niż komercjalizacja,
- 3) jednostki samorządu terytorialnego.

II. Konsultacje społeczne

Projekt został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Ministra Skarbu Państwa oraz zostanie rozesłany do zaopiniowania przez:

- 1) Business Centre Club,
- 2) Forum Związków Zawodowych,
- 3) Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego,
- 4) Krajową Izbę Gospodarczą,
- 5) Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność”,
- 6) Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych,
- 7) Polską Konfederację Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”,
- 8) Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej,
- 9) Trójstronną Komisję do spraw Społeczno-Gospodarczych,
- 10) Związek Rzemiosła Polskiego.

W trakcie konsultacji społecznych uwagi zgłosiło Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych. W ocenie OPZZ wątpliwość budzi w szczególności brak zabezpieczenia przez projektodawcę w procesie prywatyzacji praw ekonomicznych i socjalnych pracowników komunalizowanych spółek powstałych na podstawie odrębnych przepisów i w trybie innym niż określony w ustawie o komercjalizacji i prywatyzacji. Ponadto wyjaśnienia wymaga, czy projektowana regulacja odnosi się do wszystkich podmiotów z opracowanego w Ministerstwie Skarbu Państwa „Planu Prywatyzacji na lata 2012–2013”, tj. 300 spółek, o czym mowa jest w Ocenie Skutków Regulacji (OSR), czy też jedynie do około 12 spółek, na co wskazują dalsze zapisy

OSR oraz treść uzasadnienia. Przyjmując założenie, że zakres proponowanej ustawy jest ograniczony do około 12 spółek, zaproponowano – w celu zapewnienia transparentności zaprojektowanego procesu komunalizacji – podanie ich nazw.

Uwaga nie może zostać uwzględniona ponieważ proces komunalizacji nie jest prywatyzacją w rozumieniu ustawy o k. i p., w którym istnieje możliwość zabezpieczenia interesów pracowniczych. Ponadto projekt ustawy nie odnosi się do zamkniętego katalogu spółek i nie można w jego treści podać ich nazw. Obecny wolumen 12 spółek, których przedmiot działalności może być związany z realizacją zadań własnych jednostki terytorialnej, został ustalony na podstawie wstępnego zainteresowania samorządów terytorialnych takimi podmiotami.

III. Skutki wprowadzenia regulacji

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

Dla samorządów przekazanie nieodpłatne akcji spowoduje zwiększenie ich aktywów bilansowych i nie spowoduje zmniejszenia dochodów budżetu państwa. Wprowadzenie nowej regulacji może spowodować zmniejszenie przychodów z prywatyzacji z powodu mniejszej liczby podmiotów podlegających prywatyzacji na zasadach ogólnych. Przewiduje się wstępnie, że akcje ok. 12 spółek, w których Skarb Państwa jest akcjonariuszem, mogą być nieodpłatnie przekazane jednostkom samorządu terytorialnego lub związkom tych jednostek samorządu. Niemniej analiza spełnienia przesłanek komunalizacji (możliwości pozytywnego rozpatrzenia wniosku) odbywa się w oparciu o przedłożone przez samorzady dane i oświadczenia. Obecny wolumen spółek, których przedmiot działalności może być związany z realizacją zadań własnych jednostki terytorialnej, został ustalony na podstawie wstępnego zainteresowania samorządów terytorialnych takimi podmiotami. Wnioski te jednak nie podlegały dalszej ocenie, bowiem spółki będące w obszarze zainteresowania powstały w innym trybie niż komercjalizacja.

W dotychczas skomunalizowanych spółkach największą grupę stanowiły spółki z branży transportowej (PKS), usług komunalnych (wodociągi i kanalizacja) i uzdrowiska. Dalszy proces komunalizacji również będzie dotyczyć spółek z branż silnie związanych z zadaniami własnymi samorządów, o ile organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego zgłoszą odpowiednie wnioski i będą spełnione

ustawowe warunki z art. 4b. Obecnie jednak nie jest możliwe określenie pełnej listy spółek mogących zostać objętych tym procesem.

Szacowana wartość akcji lub udziałów Skarbu Państwa w tych podmiotach wyliczona na podstawie kapitałów własnych (w przypadku braku stosownych danych odnośnie do kapitałów własnych – na podstawie kapitału podstawowego) to ok. 15,6 mln zł. W przypadku sprzedaży nabytych akcji, część uzyskanych przychodów w łącznej wysokości 24% jednostka samorządu terytorialnego lub związek jednostek samorządu terytorialnego musi przekazać na wyodrębnione rachunki funduszy celowych Skarbu Państwa, o których mowa w art. 56 ustawy o k. i p. Pozostała kwota stanowić będzie jej przychód własny. Należy ponadto pamiętać, że zgodnie z art. 163 Konstytucji RP samorząd terytorialny (*in genere*) wykonuje tę istotną część zadań publicznych, która nie została zastrzeżona przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych, takich jak organy ustawodawcze, administracja rządowa, organy wymiaru sprawiedliwości itp. Natomiast gminy, jako podstawowe jednostki tego samorządu, wykonują wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy.

2. Wpływ regulacji na rynek pracy

Przedmiotowa regulacja nie będzie miała wpływu na rynek pracy.

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

Spółki będące pod nadzorem lokalnych samorządów będą wykonywać swoje zadania znacznie efektywniej. Powiązanie przedmiotu działalności takich podmiotów z zadaniami własnymi gmin podniesie ich potencjał gospodarczy i zdecydowanie rozszerzy kierunki rozwoju na nowe obszary związane z wykonywaniem zadań własnych samorządów w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców.

IV. Wskazanie źródeł finansowania

Projekt ustawy nie obciąża budżetu państwa.

V. Zgodność z prawem Unii Europejskiej

Projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.