

Warszawa, 19 grudnia 2016 r.

DP-IV-MJ-024-639/16

SEKRETARIAT SZEFA KS

L.dz. .... 13.12.2016

Data wpływu .....

**Pani**  
**Agnieszka KACZMARSKA**  
**p.o. Szefa Kancelarii Sejmu**

W nawiązaniu do pisma z dnia 29 listopada 2016 r. (znak:GMS-WP-173-329/16) dotyczącego  *rządowego projektu ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym* oraz  *rządowego projektu ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym*, przedstawiam następujące stanowisko Narodowego Banku Polskiego.

I. Celem projektowanej ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym jest podniesienie jakości zarządzania mieniem państwowym poprzez zmianę funkcjonowania dotychczasowego systemu nadzoru właścicielskiego nad przedsiębiorstwami państwowymi. Wg autorów projektu obecny system nadzoru charakteryzuje się wadami strukturalnymi. Za najważniejszą z nich uważany jest brak „jednolitego podejścia systemowego”, czyli brak jednolitej polityki państwa w zakresie celów realizowanych przez przedsiębiorstwa państwowe.

Projekt postuluje zmianę systemu nadzoru na system scentralizowany polegający na wykorzystaniu potencjalnych efektów współpracy między przedsiębiorstwami. Większość zawartych w projektowanej ustawie przepisów nie budzi wątpliwości. Należy jednak zwrócić uwagę na kilka potencjalnych problemów związanych z tym rozwiązaniem:

Przedsiębiorstwa państwowe to w wielu przypadkach przedsiębiorstwa o znaczącej pozycji na rynku lub rynkach. Systemowe wsparcie współpracy między takimi przedsiębiorstwami rodzi obawy o ograniczenie konkurencji na odpowiednich rynkach i osłabienie pozycji podmiotów prywatnych, które nie są częścią większych grup kapitałowych i nie mogą korzystać z tzw. efektów zakresu (*economies of scope*). Budzi to w szczególności obawy o możliwość tworzenia porozumień o niedozwolonym charakterze pomiędzy przedsiębiorstwami państwowymi lub możliwość uzyskania dominującej pozycji rynkowej ze względu np. na asymetrię informacyjną.

Zawarta w ocenie skutków regulacji argumentacja większej efektywności rozwiązań scentralizowanych nad niescentralizowanymi wydaje się niekompletna. Autorzy wskazują na kilka wybranych krajów, w których obowiązują podobne,

scentralizowane rozwiązania. Nie wskazano jednak, jakie rozwiązania stosowane są w innych krajach OECD, a w szczególności nie wskazano, jakie korzyści odniosły kraje stosujące rozwiązania scentralizowane w porównaniu do krajów, które takich rozwiązań nie stosują.

Uzasadnienie postulowanych zmian nie wskazuje, w jaki sposób centralizacja nadzoru właścicielskiego spowoduje wzrost wartości polskiego kapitału oraz poprawę alokacji zasobów, który jest nadrzędnym celem ustawy. Cele przedsiębiorstw państwowych, w szczególności te które związane są ze strategicznym interesem Państwa Polskiego (dotyczące np. obronności, energetyki czy też stabilności zatrudnienia w przedsiębiorstwach państwowych) mogą być rozbieżne z celami typowo rynkowymi, związanymi z maksymalizacją zysku i budowaniem wartości przedsiębiorstwa. Problemu tego projektowana ustawa nie rozwiązuje, a potencjalnie zwiększa liczbę realizowanych przez przedsiębiorstwa państwowe celów.

Uzasadnienie projektu ustawy budzi także wątpliwości, co do metodyki wyliczenia oszczędności z tytułu likwidacji Ministerstwa Skarbu Państwa (MSP). Należałoby jasno określić, czy przedstawione szacunki są szacunkami brutto (redukcja kosztów ze względu na likwidację MSP), czy netto (różnica pomiędzy efektami istnienia MSP a kosztami jego funkcjonowania). Nie jest także jasne, czy w rachunku uwzględnione są koszty realizacji części zadań likwidowanego Ministerstwa przez inne podmioty.

II. Projekt ustawy posługuje się pojęciami zdefiniowanymi na użytek tylko tej ustawy, których znaczenie odbiega od dotychczasowego, stosowanego w odrębnych przepisach lub wynikającego z takich przepisów. Takie specyficzne definicje zostały wprowadzone w art. 2 pkt 2-4, zgodnie z którymi akcjami są też udziały w spółce z o.o., statutem jest także umowa spółki, a walne zgromadzenie to również zgromadzenie wspólników.

W naszej ocenie podobną konstrukcją posługuje się art. 3 ust. 1 projektu, który odbiega od unormowań kodeksu cywilnego, przepisów dotyczących finansów publicznych i definicji stworzonych przez doktrynę. W związku z tym w art. 3 ust. 1 projektu należałoby rozważyć dodanie po wyrazach „Państwową osobą prawną” zwrotu „w rozumieniu ustawy”.

Wspomniana konstrukcja może być adekwatna do typowych podmiotów państwowych (jednostek organizacyjnych) działających za Skarb Państwa. Jednocześnie należy jednak zauważyć, że ze względu na przepisy art. 3 ust. 1 pkt 31 oraz ust. 3 projektowanej ustawy powstaje wątpliwość, czy jej zakresem objęty ma być Narodowy Bank Polski - który cywilistycznie ujmując zawsze zaliczany był do państwowych osób prawnych - i czy taki jest zamiar projektodawców. Projekt nie przewiduje żadnych specyficznych rozwiązań mających zastosowanie do NBP, a postanowienia, które np. wymagają zgody Rady Ministrów, czy innych organów administracji rządowej nie powinny mieć zastosowania do NBP ze względu na niezależność banku centralnego.

Dlatego konieczne jest wyraźne wskazanie, że przepisy ustawy nie mają zastosowania do NBP, dla którego w obrocie cywilnoprawnym do bycia osobą prawną wystarczającą podstawą jest art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. z 2013 r. poz. 908 i 1036, z 2015 r. poz. 855 i 1513 oraz z 2016 r. poz. 966). Alternatywą dla takiego wyłączenia byłoby rozwiązanie, które - biorąc pod uwagę konstytucyjny status NBP – ograniczając zakres zastosowania projektowanej ustawy w odniesieniu do NBP wskazywałoby, które spośród ogółu projektowanych przepisów miałyby być stosowane do NBP.

Ponadto rozważenia wymagają następujące kwestie:

- 1) W art. 3 ust. 1 w pkt 4 wskazano na *państwowe fundusze celowe posiadające osobowość prawną*. W związku z tym, że zgodnie z art. 29 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1870) państwowy fundusz celowy nie posiada osobowości prawnej, a projekt nie przewiduje zmiany tej regulacji, powstaje pytanie jakich (których) funduszy dotyczyć ma projektowana regulacja, a w związku z tym, czy istniejące *państwowe fundusze celowe posiadające osobowość prawną* nie powinny być ujęte wprost w projektowanym przepisie.
- 2) Wątpliwość budzi redakcja art. 3 ust. 4 i 5, ze względu na możliwe relacje pomiędzy tymi przepisami. Nie jest jasny cel tych unormowań, które w obecnym brzmieniu rodzą wątpliwość, co do wzajemnej zgodności. Jak się wydaje w ust. 5 na końcu należałoby dodać wyrazy „z wyłączeniem ust. 4” albo wskazać, jakie przepisy mają mieć zastosowanie do spółek.
- 3) Można zauważyć, że wątpliwym wydaje się tłumaczenie określenia „*public relations*” jako „*stosunki międzyludzkie*” (art. 16 ust. 2 pkt 1-3 projektu).

