

Dwuznaczna rola komitetu nominacyjnego

O projekcie ustawy o zasadach wykonywania niektórych uprawnień SP

Waldemar Walczak

Powszechny jest pogląd, że decydujące znaczenie przy doborze osób pełniących funkcje w organach spółek z większościowym udziałem Skarbu Państwa mają raczej ich układy i powiązania z elitami politycznymi niż merytoryczne kwalifikacje i kompetencje. Proponowane nowe regulacje prawne, zakładające utworzenie tzw. komitetu nominacyjnego – rekomendującego premierowi kandydatów do tych gremiów – mogłyby dodatkowo wzmocnić obecny stan rzeczy i zapewnić wybranym beneficjentom uprzywilejowaną pozycję i korzyści materialne na następne lata.

Nie ulega wątpliwości, że przygotowana ustawa⁶ byłaby wyłącznie aktem prawnym uchwalonym w celu legitymizacji działań służących partykularnym interesom politycznym. Pogorszyłaby ona, i tak już niskie, standardy ładu korporacyjnego w spółkach SP, które sprowadzają się w głównej mierze do wykonywania zadań w ramach nadzoru właścicielskiego, którego jednym z najważniejszych elementów są procesy powoływania członków rad nadzorczych tych spółek

W projekcie ustawy zakłada się utworzenie tzw. komitetu nominacyjnego, w skład którego wchodziłoby *10 członków, powoływanych przez Prezesa Rady Ministrów, z uwzględnieniem ich wiedzy, doświadczenia lub autorytetu, dających rękojmię prawidłowej realizacji wytyczonych zadań* (art. 21. pkt 1.). Z takiego sformułowania jednoznacznie wynika, że mamy do czynienia z rozszerzeniem uprawnień decyzyjnych premiera, który mógłby samodzielnie kształtować skład osobowy komitetu.

Warto przy tym zwrócić uwagę na fakt, że kryteriami, które mają uzasadniać dokonywane przez premiera wybory są: wiedza, doświadczenie lub autorytet. Opierając się na powyższych przesłankach, które wcale nie muszą być spełnione łącznie, bardzo łatwo jest dokonać uzasadnienia przemawiającego na rzecz słuszności wskazania wytypowanych do komitetu nominacyjnego osób. Trzeba podkreślić, że np. wspomniane w projekcie określenie „autorytet” jest pojęciem względnym i tym samym może być wieloznacznie interpretowane. Trudności w zdefiniowaniu konkretnych, zrozumiałych, obiektywnych i czytelnych mierników oraz wskaźników, służących do oceny poziomu autorytetu sprawiają, że ta kwestia zawsze będzie miała charakter polemiczny i dyskusyjny.

Z klucza partyjnego...

Projektodawca ustawy, poza ogólnie i lakonicznie sformułowanymi kryteriami kwalifikacyjnymi, nie wymaga od członków komitetu np. posiadania wyższego wykształcenia o kierunku związanym z zakresem wykonywanych zadań, nie oczekuje też posiadania przez nich stopni bądź tytułów naukowych. Przyznaje zaś tym osobom prawo do oceny i wskazywania kandydatów do rad nadzorczych.

⁶ Projekt ustawy o zasadach wykonywania niektórych uprawnień Skarbu Państwa, Druk Nr 3580, 10 listopada 2010 r.

O projekcie ustawy patrz także: K. Szwedowski, *Członkowie rad nadzorczych spółek SP w nowej roli?* oraz K. Głogowski, *Państwo jako świadomy i dojrzały menedżer*; PCG nr 4(24)2010 – przyp red.

Konsekwencją przyjęcia takiego podejścia będzie możliwość powoływania w skład komitetu np. osób będących aktywnymi politykami, bądź tzw. niezależnych ekspertów, którzy są blisko związani z danym ugrupowaniem politycznym – choć nie są formalnymi członkami danej partii. Co więcej, nie ma ustawowego zakazu łączenia funkcji np. posła, senatora, radnego, przewodniczącego terenowych struktur partii politycznej – z pełnieniem mandatu członka komitetu. W rezultacie **premier będzie mógł znacząco zwiększyć swoje wpływy i władzę, sprawując praktycznie jednoosobowo kontrolę nad kluczowymi decyzjami w sprawie obsadzania intratnych stanowisk w radach nadzorczych.** Naiwne bowiem jest przekonanie, że członkowie komitetu będą zachowywali całkowitą niezależność i samodzielność w ocenie zgłaszanych kandydatów, i przy dokonywanych wyborach personalnych.

Z punktu widzenia praktyki zarządzania, dobór członków rad nadzorczych jest pierwszym krokiem na drodze do przejmowania władzy i kontroli nad spółkami, bo to rady nadzorcze wybierają skład zarządu.

Kadencja komitetu ma trwać pięć lat od dnia powołania jego członków, zaś przewodniczącego komitetu, który organizuje i kieruje jego pracami, powołuje oczywiście premier. Komitet podejmuje swoje decyzje w formie uchwał, niemniej jednak w przypadku równej liczby głosów oddanych za i przeciw uchwale, rozstrzygające znaczenie ma głos przewodniczącego (art. 22. pkt 1.; art. 23. pkt 1-4.).

Mandat członka komitetu wygasa na skutek złożenia przez niego rezygnacji lub utraty zdolności do czynności prawnych, natomiast odwołanie z powierzonej funkcji może nastąpić wyłącznie w przypadku skazania go prawomocnym wyrokiem sądu na karę pozbawienia wolności za popełnienie przestępstwa, albo powołania go na kierownicze stanowisko państwowe określone przepisami o wynagradzaniu osób zajmujących kierownicze stanowiska pań-

stwowe (art. 22 pkt 3.). W związku z tym istnieje możliwość powołania w skład komitetu osób, wobec których toczą się postępowania prokuratorskie, a nawet skazanych nieprawomocnym wyrokiem.

Brak jest natomiast ustawowych podstaw do odwołania członka komitetu, wobec którego zostało wszczęte postępowanie karne. Niewątpliwie jest to osobliwe rozwiązanie, zwłaszcza, że osoby te mają realizować ważne i odpowiedzialne zadania. Okazuje się, że wobec osób, którym przyznaje się uprawnienia decyzyjne do oceny kwalifikacji i kompetencji kandydatów do rad nadzorczych, oczekuje się jedynie aby posiadali „wiedzę, doświadczenie lub autorytet.”

Projekt ustawy zakłada, że *kandydatów na członków komitetu mogą zgłaszać w szczególności ministrowie właściwi do spraw: Skarbu Państwa, gospodarki, finansów publicznych, instytucji finansowych, transportu, łączności, a także przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego* (art. 21. pkt 3.). Zważywszy na fakt, że stanowiska ministrów są posadami rządowymi, w przypadku których nie obowiązują formalne wymagania kwalifikacyjne, i są obsadzane z tzw. klucza politycznego, można przypuszczać, że wskazane przez nich kandydaty będą wybierane według podobnych kryteriów.

Zadania i uprawnienia komitetu

Do głównych zadań komitetu miałyby należeć udzielanie rekomendacji kandydatom wyznaczonym albo wskazanym przez SP do pełnienia funkcji członków rad nadzorczych spółek uznanych za podmioty o kluczowym znaczeniu dla SP, a także kandydatom do pełnienia funkcji członków organów nadzorczych państwowych osób prawnych o kluczowym znaczeniu dla SP, a niebędących spółkami (art. 20. pkt 1.)⁷.

⁷ Za udział w pracach komitetu jego członkom przysługiwałoby wynagrodzenie pokrywane z budżetu państwa, w części z budżetu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Z tego wynika, że od decyzji komitetu zależałby skład osobowy rad nadzorczych nie tylko w spółkach, w których obecnie wykonuje nadzór właścicielski minister SP, ale także innych podmiotów, które dziś są nadzorowane i kontrolowane przez innych ministrów, np. Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości, gdzie w radzie nadzorczej zasiada 11 członków, podlegającą ministrowi gospodarki.

Kolejnym istotnym uprawnieniem, jakie posiadałby komitet, byłoby opiniowanie wniosków o odwołanie członków rad nadzorczych w tych podmiotach. Dla zobrazowania rozległości uprawnień decyzyjnych leżących w gestii komitetu wystarczy podać, że obecnie liczba stanowisk zajmowanych w spółkach przez reprezentantów Skarbu Państwa wynosi 3225⁸.

Komu komitet udzieli rekomendacji?

Projekt ustawy nie zakłada bynajmniej otwartego i konkurencyjnego dostępu, umożliwiającego zgłoszenia własnej kandydatury do pełnienia funkcji w organach nadzorczych opisywanych podmiotów. Nie można więc powiedzieć o wymaganiach stawianych osobom, które o taką funkcję chciałyby się ubiegać. Zasadne i prawidłowe jest zatem zdanie, że rekomendacja ma być udzielana przez komitet osobom, które spełniają łącznie następujące warunki (art. 30. pkt 1-3. art. 20. pkt 3.):

- spełniają wymagania formalno-prawne, określone w art. 18. ustawy z dnia 15 września 2000 roku Kodeks spółek handlowych;
- posiadają tytuł magistra lub równorzędny, lub uznany w Rzeczypospolitej Polskiej na

podstawie odrębnych przepisów, równorzędny tytuł uzyskany za granicą;

- spełniają wymogi określone w przepisach prawa, w szczególności dotyczące nie naruszania ograniczeń bądź zakazów zajmowania stanowiska członka rady nadzorczej w spółkach handlowych;
- posiadają okres zatrudnienia nie krótszy niż 10 lat;
- posiadają wiedzę lub doświadczenie zawodowe w zakresie: zarządzania działalnością przedsiębiorstw lub nadzoru nad działalnością organów zarządzających przedsiębiorstw lub doradztwa gospodarczego, lub specyfiki funkcjonowania rynku objętego przedmiotem działalności podmiotu o kluczowym znaczeniu dla Skarbu Państwa;
- spełnią szczegółowe wymagania określone w uchwale komitetu, odrębnie dla każdego podmiotu o kluczowym znaczeniu dla Skarbu Państwa – z uwzględnieniem istotnych uwarunkowań prawnych i ekonomicznych funkcjonowania tego podmiotu w obrocie oraz zakresu kompetencji jego organu nadzorczego i uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa.

Jest rzeczą interesującą, że w tytule III, Rozdziale 1-2, poświęconym *nadzorowi nad niektórymi podmiotami z udziałem Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych*, zostały zdefiniowane odmienne wymagania dla członków rad nadzorczych (art. 30, art. 32., art. 33.). Zgodnie z brzmieniem cytowanych przepisów projektu ustawy, członkiem rady nadzorczej może być osoba, która:

- złożyła z wynikiem pozytywnym egzamin (powinno się raczej używać określenia zdała egzamin z wynikiem pozytywnym), bądź posiada stopień naukowy doktora nauk ekonomicznych lub prawnych, lub tytuł uznany za równorzędny w Rzeczypospolitej

Szacuje się, że roczne koszty funkcjonowania komitetu nominacyjnego to kwota ok. 650.000 zł.

⁸ Źródło: *Wykaz członków rad nadzorczych* wg stanu na dzień 31.12. 2010 roku, <http://nadzor.msp.gov.pl> (data odsłony: 29.01. 2011 r.).

Polskiej na podstawie odrębnych przepisów;

- jest uprawniona do posługiwania się tytułem radcy prawnego, adwokata, biegłego rewidenta, doradcy inwestycyjnego lub podatkowego;
- posiada okres zatrudnienia nie krótszy niż dwa lata.

Poza tym, osoby wyznaczone lub wskazane przez Skarb Państwa lub państwową osobę prawną do pełnienia funkcji w radzie nadzorczej nie mogą:

- pozostawać w stosunku pracy ze spółką ani świadczyć pracy lub usług na rzecz spółki na podstawie innego tytułu prawnego;
- posiadać akcje lub udziały w przedsiębiorców tworzonych przez spółkę, z wyjątkiem akcji dopuszczonych do obrotu na rynku regulowanym;
- pozostawać u przedsiębiorców tworzonych przez spółkę w stosunku pracy ani świadczyć pracy lub usług na ich rzecz na podstawie innego tytułu prawnego;
- wykonywać zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z ich obowiązkami albo mogłyby wywołać podejrzenie o stronniczość lub interesowność⁹;
- pełnić funkcji społecznego współpracownika albo być zatrudnione w biurach poselskich, senatorskich, biurach posłów do Parlamentu Europejskiego na podstawie umowy o pracę lub świadczyć pracę na podstawie umowy zlecenia bądź umowy o podobnym charakterze;

- wchodzić w skład organów partii politycznych reprezentujących te organizacje na zewnątrz oraz uprawnionych do zaciągania zobowiązań;
- być zatrudnione przez partie polityczne na podstawie umowy o pracę lub świadczące pracę na podstawie umowy zlecenia bądź umowy o podobnym charakterze¹⁰.

Warto w tym miejscu podać, że obecnie od osób, które biorą udział w postępowaniach konkursowych na członka rady nadzorczej spółki z udziałem SP, dodatkowo wymaga się aby podpisały stosowne oświadczenie¹¹, że:

- w ciągu ostatnich trzech lat nie wykonywali czynności nadzoru lub zarządu w spółkach z większościovym udziałem Skarbu Państwa albo wykonywali wspomniane czynności i w ciągu ostatnich trzech lat uzyskali absolutorium z ich wykonywania;
- przy wykonywaniu czynności nadzoru lub zarządu nie wyrządzili żadnej szkody stwierdzonej prawomocnym wyrokiem sądu cywilnego;
- nie toczą się przeciwko kandydatowi żadne postępowania karne na podstawie przepisów, o których mowa w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.) oraz art. 585, art. 587, art. 590 i w art. 591 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. Nr 94, poz. 1037, z późn. zm.).

⁹ Zgodnie z brzmieniem art. 32, pkt 3. projektu ustawy, zajęciem takim w szczególności jest pełnienie funkcji z wyboru w zakładowej organizacji związkowej lub w zakładowej organizacji związkowej spółki z grupy kapitałowej. Nasuwa się jednak pytanie czy tylko wyżej wymienione okoliczności można uznać za jedyny wyznacznik i kryterium stronniczości i bezinteresowności.

¹⁰ Warto zauważyć, że zakaz ten nie dotyczy osób, które czerpały z tego tytułu korzyści finansowe „do wczoraj”.

¹¹ Zob. wzór zgłoszenia i oświadczenia kandydata na członka rady nadzorczej spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa, źródło: <http://nadzor.msp.gov.pl> (data odsłony: 29.01. 2011 r.).

Iluzoryczne wymagania

Z dotychczasowych rozważań wynika, że **najbardziej ogólnikowe i zarazem iluzoryczne wymagania są stawiane członkom komitetu nominacyjnego**, od których nie oczekuje się m.in. tego, aby nie wykonywali zajęć, bądź nie pełnili funkcji, mogących wywoływać uzasadnione podejrzenia o stronniczość czy interesowność. Nie przewiduje się również nakładania na nich innych dodatkowych ograniczeń.

Należy ponadto zwrócić uwagę na istotne zróżnicowanie wymagań stawianych członkom rad nadzorczych spółek SP i podmiotów z udziałem państwowych osób prawnych o szczególnym znaczeniu dla SP – w odniesieniu do pozostałych podmiotów, gdzie w organach kontrolnych zasiadają przedstawiciele SP. W pierwszym przypadku oczekuje się minimum 10-letniego stażu pracowniczego, w drugim już tylko dwuletniego okresu zatrudnienia.

Jedna z ważniejszych zmian – w porównaniu do formułowanych obecnie przez ministra skarbu oczekiwań wobec kandydatów na członków rad nadzorczych – polega na tym, że znika postanowienie mówiące o tym, iż kandydat w ciągu ostatnich trzech lat nie był członkiem organów spółek handlowych z większościovym udziałem SP. Wydaje się, że zrozumienie intencji i zamiarów projektodawcy nie wymaga wyjaśnienia i komentarza, ponieważ wnioski się nasuwają same.

Możliwe skutki proponowanych zmian

Podjmując próbę wyjaśnienia rzeczywistych zamierzeń i celów projektodawcy należy przede wszystkim patrzeć na możliwe długofalowe skutki wejścia w życie analizowanych przepisów. Trzeba też postrzegać je w kontekście uwarunkowań i celów politycznych, walki o realne wpływy i zakres posiadanej władzy.

Obecnie kompetencje właścicielskie i nadzorcze w stosunku do spółek handlowych z udziałem SP oraz przedsiębiorstw państwowych przysługują nie tylko ministrowi SP, lecz także innym naczelnym lub centralnym organom administracji rządowej. To oznacza, że mamy tu do czynienia z określonym podziałem władzy i wpływów politycznych. Sytuacja ta stwarza warunki do decydowania o tym, kto może stać się beneficentem wymiernych korzyści materialnych z tytułu pełnienia funkcji w radzie nadzorczej, a w następnej kolejności – kto zostanie wybrany w skład zarządu, i komu się ta osoba może za to odwdziżyć dzisiaj i w przyszłości.

Nie ulega wątpliwości, że mamy obecnie do czynienia ze zjawiskiem rozproszenia nadzoru nad mieniem państwowym. Towarzyszy temu funkcjonowanie w administracji rządowej oraz w agencjach państwowych komórek organizacyjnych, realizujących te same zadania z zakresu *dominium* państwa – działających jednak w różnych standardach proceduralnych i organizacyjnych. Taki stan rzeczy również ściśle wiąże się z podziałem wpływów, władzy i kontroli sprawowanej przez elity polityczne.

Twierdzenie że proponowane w projekcie ustawy rozwiązania (wprowadzające pięcioletnią kadencję członków komitetu nominacyjnego i zamknięty katalog przesłanek powodujących wygaśnięcie mandatu jego członka przed upływem kadencji) **powstały z myślą o zapewnieniu niezależności tego gremium od doraźnych wpływów politycznych – uznać trzeba za iluzoryczne**. Naiwnością byłoby bowiem przekonanie, że osoby powołane do komitetu przez naczelną organ administracji rządowej (stanowisko obsadzone w wyniku politycznych rozstrzygnięć wyborczych) będą wykazywały się niezależnością myślową i samodzielnością decyzyjną.

Z punktu widzenia nauk o zarządzaniu, pozytywnie należy ocenić zamiar uporządko-

wania sfery wykonywania uprawnień właścicielskich SP – jednakże pod warunkiem wprowadzenia jednolitych zasad nadzoru w tym zakresie oraz zapewnienia otwartych, konkurencyjnych, przejrzystych i czytelnych kryteriów oceny kandydatów do rad nadzorczych. Przy czym dokonywane to być powinno z udziałem osób zasiadających w Komitecie, które nie byłyby powiązane żadnymi więziami funkcjonalnymi z przedstawicielami władzy. Dopiero takie rozwiązanie mogłoby stworzyć ramy prawne do kształtowania właściwych standardów ładu korporacyjnego w spółkach z udziałem SP.

* * *

Proponowane regulacje ustawowe dotyczące przyznania tak szerokich uprawnień komitetowi nominacyjnemu, można jedynie odczytywać jako nasilającą się tendencję do coraz większego zawłaszczania spółek przez wąskie grono „zaufanych fachowców”. Decyzje komitetu miałyby być więc pozornym odwróceniem uwagi od rzeczywistego ośrodka władzy oraz bardzo zrytualnym przerzuceniem odpowiedzialności za re-

alizację wcześniej wyreżyserowanych scenariuszy.

Wyznacznikiem standardów ładu korporacyjnego w spółkach SP powinno być wypracowanie takich zasad i kryteriów wyboru członków rad nadzorczych, które by w największym stopniu gwarantowały, że dominantą i spoiwem podejmowanych przez organy władzy publicznej działań jest dbanie o dobro publiczne, interes społeczny, bezstronność, obiektywizm i jednakowe traktowanie wszystkich obywateli. Zaprezentowane rozważania i analizy upoważniają do stwierdzenia, że omawiany projekt ustawy w żadnej mierze nie spełnia tych oczekiwań.

Dr Waldemar Walczak jest członkiem łódzkiego oddziału TNOiK, pracownikiem naukowo-dydaktycznym Uniwersytetu Łódzkiego, autorem monografii „Nauka o organizacji”, kilkudziesięciu artykułów poświęconych problematyce współczesnego zarządzania, a także współautorem monografii „Zarządzanie wiedzą we współczesnych przedsiębiorstwach – ujęcie multidyscyplinarne”.

waldek.lodz@wp.pl