



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena LIPOWICZ

RPO-677078-V/11/BA

00-090 Warszawa Tel. centr. 22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 22 827 64 53

Warszawa, 8. II. 2012.

Pan

Mikołaj Budzanowski

Minister Skarbu Państwa

Szanowny Panie Ministrze,

Na tle napływających do mnie skarg wyłonił się problem konstytucyjności regulacji prawnej dotyczącej wyboru kandydatów na członków rad nadzorczych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa oraz rad nadzorczych innych podmiotów prawnych nadzorowanych przez Ministra Skarbu Państwa.

Zgodnie z art. 2 pkt 5 lit. a ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 roku o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 493, ze zm.), Minister właściwy do spraw Skarbu Państwa wykonuje uprawnienia wynikające z praw majątkowych Skarbu Państwa w zakresie praw z akcji i udziałów należących do Skarbu Państwa, łącznie z wynikającymi z nich prawami osobistymi. W myśl art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 roku o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397, ze zm.), w czasie, gdy Skarb Państwa pozostaje jedynym akcjonariuszem spółki powstałej w wyniku komercjalizacji, członków rady nadzorczej powołuje i odwołuje walne zgromadzenie, z tym że dwie piąte składu rady nadzorczej stanowią z zastrzeżeniem ust. 2, osoby wybrane przez pracowników albo osoby wybrane w jednej piątej przez pracowników i w jednej piątej przez rolników lub rybaków. Natomiast zgodnie z art. 12 ust. 2 członkowie rady nadzorczej są powoływani spośród osób, które złożyły egzamin, z zastrzeżeniem art. 60 ust. 4.

Na podstawie wskazanych powyżej przepisów zostało wydane Zarządzenie Ministra Skarbu Państwa Nr 45 z dnia 6 grudnia 2007 roku 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. Nr 2, poz. 4, dalej zwane: Zarządzeniem Nr 45).

W myśl regulacji przewidzianych w § 2 - 7 Zarządzenia Nr 45 kandydat na członka rady nadzorczej spółki z udziałem Skarbu Państwa winien przejść postępowanie kwalifikacyjne, odbywające się w trybie publicznym, poprzez ogłoszenie o naborze zamieszczone na stronach internetowych Ministerstwa Skarbu Państwa. Postępowanie kwalifikacyjne przeprowadza trzyosobowa komisja powołana przez Sekretarza lub Podsekretarza Stanu, która wyłania kandydatów. Publikacja listy na stronie internetowej Ministerstwa kończy postępowanie wobec osób, które nie zostały wybrane. Osobom takim nie przysługuje możliwość odwołania się od decyzji o wyborze. Nie są one informowane o wynikach postępowania.

W Zarządzeniu Nr 45 została uregulowana zatem procedura konkursowa na członków rady nadzorczej, poczynając od wskazania terminu, w jakim powinno wpłynąć zgłoszenie kandydata do Ministerstwa, a kończąc na publikacji listy na stronie internetowej. W analizowanym akcie prawnym wprost wskazano, że publikacja listy na stronie internetowej kończy postępowanie wobec osób, których kandydatury nie zostały wybrane oraz osobom tym nie przysługuje prawo odwołania od decyzji o wyborze.

Moje zastrzeżenie budzi treść wyżej wskazanego Zarządzenia Nr 45. Dokonując bowiem analizy powyższego aktu prawnego powzięłam wątpliwość, czy nie wkracza ono w materię zastrzeżoną dla przepisów powszechnie obowiązujących. Zauważyć należy, że zgodnie z art. 93 ust. 2 zd. 2 Konstytucji, zarządzenie nie może stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów. Natomiast z treści Zarządzenia Nr 45 wynika, że postępowanie kwalifikacyjne na członków rady nadzorczej prowadzone jest wobec osób, które spełniają wymagania przewidziane ustawą z dnia 30 sierpnia 1996 roku o komercjalizacji i prywatyzacji. Oznacza to, że decyzja o wyborze na członka rady nadzorczej odnosi się każdej osoby, która złożyła egzamin i przystąpiła do konkursu. Spostrzeżenie to prowadzi natomiast do wniosku, że przewidziana Zarządzeniu Nr 45 regulacja stanowi o prawach i obowiązkach osób trzecich.

W mojej ocenie, nie można bowiem dopatrzeć się stosunku organizacyjnej podległości między wydającym akt - Ministrem Skarbu Państwa, a jego adresatem -

kandydatem na członka rady nadzorczej. W analizowanej sprawie nie zostało spełnione kryterium „organizacyjnej podległości”, o którym mowa w art. 93 ust. 1 Konstytucji, nie ma nadto „hierarchicznego podporządkowania” podmiotu podległego wobec podmiotu zwierzchniego. Brak jest tutaj zarówno zależności osobowej, rozumianej jako „regulowanie stosunków osobowych w czasie trwania stosunku pracy”, jak i zależności służbowej, wyrażającej się w możliwości wydawania poleceń służbowych (zob. uzasadnienie wyroku TK z 8 października 2002 r., sygn. K 36/00; OTK-A 2002/5/63). Zależności takiej można byłoby ewentualnie dopatrywać się pomiędzy Ministrem Skarbu Państwa, a kandydatem na członka rady nadzorczej, pozostającym jednocześnie w stosunku pracy z Ministerstwem Skarbu Państwa. W innej zaś sytuacji taka przesłanka nie jest spełniona. Natomiast, jak wspomniano wyżej, tryb postępowania określony w Zarządzeniu Nr 45 nie obejmuje przypadków, gdy do rady nadzorczej wskazywana jest osoba pozostająca w stosunku pracy z Ministerstwem Skarbu Państwa (§ 7 ust. 1).

Przedstawione powyżej stanowisko dodatkowo wzmacnia pogląd S. Wronkowskiej, która stwierdza, że „wobec wyraźnie restryktywnego unormowania w konstytucji systemu źródeł prawa można przyjąć, że akt wewnętrzny to akt kształtujący strukturę organizacyjną jakiejś instytucji, sposób realizowania wyznaczonych jej zadań, a nawet jej zadania i obowiązki pod warunkiem, że są one wyznaczone jednostce organizacyjnej (a nie jakimkolwiek innemu podmiotowi) podległej organowi wydającemu akt. Normy aktu wewnętrznego nie mogą więc być adresowane do jednostki, czy jej organizacji, ani nie mogą kształtować sytuacji prawnej podmiotu spoza układu organizacyjnego podległego organowi wydającemu akt (...). Realizowanie normy wewnętrznej nie może mieć „refleksu” w stosunku do obywatela i jego organizacji, bo nie może upoważniać ani zobowiązywać jednostki podporządkowanej organowi wydającemu dany akt (jako adresata normy wewnętrznej) do bezpośredniego oddziaływania na zachowania obywateli” (S. Wronkowska, System źródeł prawa w nowej Konstytucji, Biuletyn RPO Materiały, Warszawa 2000, zeszyt nr 38, s. 89).

O podległości służbowej nie może też przesądzać wpis na listę osób uprawnionych do zasiadania w radach nadzorczych spółek Skarbu Państwa, prowadzoną przez Ministra Skarbu Państwa, zgodnie z postanowieniami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 września 2004 roku w sprawie szkoleń i egzaminów dla kandydatów na członków rad

nadzorczych spółek, w których Skarb Państwa jest jedynym akcjonariuszem (Dz.U. Nr 198, poz. 2038 ze zm.). Wpis na listę osób uprawnionych nie powoduje bowiem powstania stosunku podległości, o jakim mowa powyżej.

Należy nadto zauważyć, że z treści art. 12 ust. 1 i 2 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji nie wynika wprost kompetencja do wydawania zarządzeń przez Ministra Skarbu Państwa w zakresie zasad i trybu doboru kandydatów do składu rad nadzorczych. Wynikająca zaś z art. 2 pkt 5 lit. a ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 roku, kompetencja do wykonywania uprawnień z praw majątkowych Skarbu Państwa, w mojej ocenie, jest nazbyt ogólna, by kształtować prawa i obowiązki kandydatów na członków rad nadzorczych. Natomiast kompetencja prawodawcza wynikająca z art. 93 ust. 2 Konstytucji, nie może być domniemana, powinna być wyraźnie wskazana w ustawie.

Podsumowując powyższe, stwierdzić należy, iż Zarządzenie Nr 45 jest aktem normatywnym, który, mimo że nie ma charakteru aktu powszechnie obowiązującego, to reguluje materię odnoszącą się do praw i wolności obywateli, albowiem kształtuje ich prawa i obowiązki w konkursach na członków rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa (reguluje tryb postępowania wobec kandydatów, jak również wyłącza im możliwość odwołania). Natomiast w myśl jednolitego stanowiska doktryny i judykatury, prawa i obowiązki obywateli mogą być kształtowane wyłącznie przez akty prawa powszechnie obowiązującego, o których mowa w art. 87 Konstytucji. Jedynie źródła prawa powszechnie obowiązującego służą bowiem tworzeniu norm prawnych wiążących wszystkich adresatów prawa, a także regulowaniu obowiązków i praw obywateli i osób prawnych oraz ustroju i zakresu działania organów władzy publicznej (zob. K. Działocha, uwagi do art. 87 Konstytucji, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. L. Garlicki, t. 1, Warszawa 1999, s. 1; wyrok TK z 3 grudnia 2009 r., sygn. Kp 8/09, OTK-A 2009/11/164). W świetle powyższego, Zarządzenie Nr 45 wkracza w materię zastrzeżoną dla przepisów powszechnie obowiązujących, a zatem narusza konstytucyjne zasady stanowienia aktów normatywnych (art. 87 ust. 1 i art. 93 ust. 1 i 2 Konstytucji).

Moje wątpliwości wzbudziły także niektóre rozwiązania Zarządzenia Nr 45. Zauważyć należy, że w wyżej wskazanym akcie prawnym nie zostały zawarte obiektywne kryteria oceny kandydatów. Brak zaś obiektywnych przesłanek oceny kandydatów, w mojej ocenie, może prowadzić do dowolności i stronnictwa w podejmowaniu

rozstrzygnięcia przez komisję konkursową, tym bardziej, że od ostatecznej decyzji osoba, która nie została wybrana nie może wnieść odwołania (§ 6 ust. 1 zd. 3). Obowiązujące przepisy prawa nie przewidują bowiem odwołania ani do sądu powszechnego, ani do sądu administracyjnego. Brak zapewnienia trybu odwołania rodzi wątpliwości co do zgodności z art. 45 Konstytucji, gwarantującym prawo do sądowej kontroli sprawy.

Mając na względzie powyższe argumenty, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 roku o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie, a w szczególności o rozważenie zasadności podjęcia działań zmierzających do zmiany regulacji prawnej w zakresie doboru kandydatów do składu rad nadzorczych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa oraz rad nadzorczych innych podmiotów prawnych nadzorowanych przez Ministra Skarbu Państwa.

Łęka wyprawy szczeremu

Jerzy Jipow