



Tom 25/2017, ss. 309–321
ISSN 1644-888X
e-ISSN 2449-7975
DOI: 10.19251/ne/2017.25(20)
www.ne.pwsplock.pl

Sebastian Skuza

Wydział Zarządzania, Uniwersytet Warszawski

Robert Lizak

Instytut Nauk Prawnych Polska Akademia Nauk

**ELEMENTY SPRAWOWANIA NADZORU W SPÓŁKACH
Z UDZIAŁEM SKARBU PAŃSTWA I JEDNOSTEK
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W KONTEKŚCIE
UTRZYMANIA NEUTRALNOŚCI POLITYCZNEJ.
AUTORSKIE PROPOZYCJE ZMIAN LEGISLACYJNYCH**

THE ELEMENTS OF SUPERVISION IN THE COMPANIES CONTROLLED
BY THE STATE TREASURY AND LOCAL GOVERNMENT AUTHORITIES
IN THE CONTEXT OF MAINTENANCE OF POLITICAL NEUTRALITY. THE
AUTHORS' PROPOSALS CHANGES TO THE LEGISLATION

Streszczenie

W niniejszym artykule przedstawiono propozycje zmian legislacyjnych w przepisach, których celem jest umożliwienie budowania profesjonalnej kadry członków rad nadzorczych w podmiotach kontrolowanych przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Przy jednoczesnym zachowaniu bezstronności

Summary

In this article the authors present proposals to legislative changes in the laws with the aim of building professional supervisory board members in the companies controlled by the State Treasury or local government authorities. This process must be impartial and neutral to political interference in the business sphere. The

i neutralności przed naciskami lub działaniami natury politycznej wywołującymi podejrzenia o stronniczość i wpływ na sferę działalności gospodarczej. Propozycje te powstały w następstwie przeglądu przepisów regulujących przywołane zagadnienie, w których wykazano luki oraz niekonsekwencje, mając przy tym na uwadze zmianę otoczenia prawnego na przełomie 2016/2017. Autorzy podjęli więc próbę opracowania własnych propozycji zmian legislacyjnych zmierzających do ich usunięcia.

Słowa kluczowe: nadzór korporacyjny, neutralność polityczna, spółka Skarbu Państwa, rada nadzorcza

Wprowadzenie

Istota działalności gospodarczej, poza maksymalizacją zysków, przedsiębiorczością, czy też innowacyjnością, wymaga sprawowania nadzoru nad jednostkami prowadzącymi taką działalność. Powyższa zasada dotyczy również podmiotów znajdujących się pod kontrolą Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego. Ze względu na szczególną pozycję takich akcjonariuszy, niezbędne stało się wprowadzenie na poziomie ustawowym rozwiązań w formie wymagań, zakazów i ograniczeń, chociażby co do możliwości pełnienia funkcji członka rady nadzorczej przez określone osoby [Lizak i Skuza, 2015, s. 16-17].

Celem wprowadzenia wspomnianych regulacji ustawowych było umożliwienie budowania profesjonalnej kadry członków rad nadzorczych w podmiotach kontrolowanych przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego przy jednoczesnym zachowaniu bezstronności i neutralności przed naciskami lub działaniami natury politycznej wywołującymi podejrzenia o stronniczość i wpływ na sferę działalności gospodarczej.

W literaturze przyjmuje się, że bezstronność należy tłumaczyć jako niezależność od wszelkich czynników zewnętrznych i pozamerytorycznych, w szczególności osobistych, politycznych i ekonomicznych [Kulesza i Niziołek, 2010, s. 161]. Z kolei neutralność polityczna polega na lojalności i rzetelności

proposals derive from the review of the laws regarding the issue, which showed gaps and inconsistencies, also taking into account the changes in the laws at the turn of the year 2016/2017. That is why, the authors make an attempt to develop their own proposals of the legislative changes to eliminate or reduce the gaps and inconsistencies.

Keywords: corporate governance, political neutrality, State-owned company, Supervisory Board

w realizacji zadań służbowych, dystansowaniu się otwarcie od wszelkich wpływów i nacisków politycznych oraz nieangażowaniu się w działania, które mogłyby służyć celom partyjnym [Ziółkowska, Kijowski i Suwaj (red.), 2009, s. 199-200; Kudrycka, 1998; Drobny, Mauzyk, Zuzankiewicz, 2012].

W dotychczas prowadzonej pracy badawczej Autorzy podejmowali się już analizy poruszanego w niniejszej publikacji zagadnienia w artykule pt. *Strengthening the principles of political neutrality and impartiality as the principles of the corporate governance of national and local government entities. Example of Poland*, a do ponownego przeanalizowania problematyki w obszarze sprawowania nadzoru w spółkach z udziałem Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego w kontekście utrzymania neutralności politycznej oraz próby sformułowania wniosków *de lege ferenda* skłoniły ich zmiany krajowego otoczenia regulacyjnego z przełomu 2016/2017.

Dokonany przez Autorów przegląd przepisów ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym oraz ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne w zakresie neutralności politycznej wykazał luki oraz niekonsekwencje, wobec czego Autorzy podjęli próbę przedstawienia własnych propozycji legislacyjnych zmierzających do ich usunięcia.

1. Propozycje zmiany ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym

Rozważania w przyjętym temacie publikacji Autorzy rozpoczynają od interpretacji art. 19 ust. 5 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym, w którym zawarto zakaz wskazywania określonych osób jako kandydatów na członków rad nadzorczych¹. Warto zaznaczyć, że zakaz taki wprowadzono dopiero w 2006 r. (dokonując nowelizacji ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji), a *ratio legis*

¹ W tym miejscu należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 10a ust. 5 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2016 r. poz. 573, z późn. zm.), podmiot reprezentujący jednostkę samorządu terytorialnego lub *komunalną* osobę prawną w zakresie wykonywania praw z akcji przysługujących tym podmiotom, jako kandydata na członka organu nadzorczego wskazuje osobę, która spełnia wymogi, o których mowa w art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. poz. 2259), z wyłączeniem posiadania pozytywnej opinii Rady do spraw spółek z udziałem Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych.

zakazu to odpolitycznienie działania rad nadzorczych, poprzez powołanie w ich skład osób kompetentnych i nieulegających niewłaściwym bezpośrednim wpływom politycznym [wytyczne OECD dotyczące nadzoru ..., sekcja VI lit. C i D]. Zgodnie z przywołaną regulacją jednostki redakcyjnej ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym, podmiot uprawniony do wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa lub państwowa osoba prawna, w zakresie wykonywania praw z akcji w spółce nie może wskazać jako kandydata na członka organu nadzorczego osoby, która spełnia przynajmniej jeden z poniższych warunków:

- 1) pełni funkcję społecznego współpracownika albo jest zatrudniona w biurze poselskim, senatorskim, poselsko-senatorskim lub biurze posła do Parlamentu Europejskiego na podstawie umowy o pracę lub świadczy pracę na podstawie umowy zlecenia lub innej umowy o podobnym charakterze;
- 2) wchodzi w skład organu partii politycznej reprezentującego partię polityczną na zewnątrz oraz uprawnionego do zaciągania zobowiązań;
- 3) jest zatrudniona przez partię polityczną na podstawie umowy o pracę lub świadczy pracę na podstawie umowy zlecenia lub innej umowy o podobnym charakterze.

Prima facie wydaje się, że zakres podmiotowy powyższego katalogu osób jest wystarczającym, jednak analiza zagadnienia przez Autorów doprowadziła bowiem do odmiennych wniosków.

W ocenie Autorów przepis art. 19 ust. 5 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym powinien zostać uzupełniony o pracowników państwowych i samorządowych, których stanowiska związane są z „okresem życia” niektórych osób zajmujących kierownicze stanowiska rządowe lub samorządowe. Zasadnym byłoby więc uzupełnienie przywołanej jednostki organizacyjnej o osoby zatrudnione w trybie i na zasadach określonych w art. 47¹ ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych. Przepis ten stanowi, że zatrudnienie:

- 1) pracownika w gabinecie politycznym Prezesa Rady Ministrów, wiceprezesa Rady Ministrów, ministra oraz innego członka Rady Ministrów;
- 2) doradców lub pełniących funkcje doradców osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe inne niż wymienione w pkt 1

- następuje na podstawie umowy o pracę zawartej na czas pełnienia funkcji przez osobę zajmującą kierownicze stanowisko państwowe. Do umów o pracę zawartych z tymi osobami nie stosuje się art. 25¹ ustawy
- Kodeks pracy. Wcześniejsze rozwiązanie umowy o pracę może być dokonane za wypowiedzeniem².

Jak zauważa M. Mazuryk nawiązanie i rozwiązanie stosunku pracy z osobami wymienionymi w art. 47¹ ustawy o pracownikach urzędów państwowych następuje w taki sposób, ponieważ ich status pracowniczy jest uzależniony od czynników politycznych [Mazuryk, 2012, s. 196]. Gabinety polityczne pojawiły się w Polsce jako przejaw działań zmierzających do podziału sfery politycznej i urzędniczej. Zdaniem J. Czaputowicza [2008, s. 374] punktem wyjścia było przekonanie, iż dla sprawnego funkcjonowania administracji ważne jest rozdzielenie funkcji administracji politycznej („na rzecz rządu”) oraz administracji wykonawczej. Podział ten został wyrażony w art. 39 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, zgodnie z którym, gabinet polityczny ministra powinien stanowić odrębną jednostkę organizacyjną w każdym ministerstwie. Jednostka ta powinna być podstawowym miejscem wypracowania dla ministra decyzji programowych oraz głównych politycznych kierunków ich realizacji, przy jednoczesnym podporządkowaniu polityce Rady Ministrów. Należy również podkreślić, że gabinet polityczny zasadniczo nie powinien działać „na zewnątrz”, a jedynym odbiorcą prac gabinetu jest sam minister, który ostatecznie podejmuje decyzje i ponosi za nie odpowiedzialność [Kulesza i Barbasiewicz, Czaputowicz (red.), 2008, s. 320]. Intencją powołania w resortach powyższych komórek była konieczność zapewnienia koordynacji działań poszczególnych resortów z celami politycznymi wyznaczonymi poprzez kierownictwa partii politycznych reprezentowanych przez członków Rady Ministrów. Działalność gabinetów politycznych bywa niejednokrotnie krytykowana m.in. za ich nadmierny

² Przepis art. 47¹ ust. 1 został zmieniony ustawą z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 1220) i obowiązuje od dnia 22 lutego 2016 r. Jak wynika z uzasadnienia, zmiana ma związek z nowelizacją Kodeksu pracy, która wprowadza szereg zmian w zakresie zawierania umów na czas określony, w tym wprowadza zmiany w wypowiedzeniu umów na czas określony - zrezygnowano mianowicie z konieczności zawierania w umowie o pracę na czas określony klauzuli o możliwości wypowiedzenia umowy o pracę za 2-tygodniowym wypowiedzeniem. Dodano, że od dnia 22 lutego 2016 r. okres wypowiedzenia umowy o pracę zawartej ze wskazanym wyżej pracownikiem uzależniony będzie od zakładowego stażu pracy tego pracownika.

rozrost, pokrywanie się ich zadań z zadaniami komórek merytorycznych, czy też ingerowanie w działalność urzędniczą [Kulesza i Barbasiewicz, Czaputowicz (red.), 2008, s. 327]. Pracownicy gabinetów politycznych nie są podporządkowani regułom działania administracji, co sprawia, że nie ponoszą odpowiedzialności dyscyplinarnej jak członkowie służby cywilnej. Powyższa sytuacja może powodować konflikt interesów, w szczególności gdy pracownicy gabinetów politycznych utrzymują kontakty z przedstawicielami lobbystów, związków zawodowych, czy też przedsiębiorców [Mazuryk, 2012, s. 197].

Przeprowadzone tu rozważania pozwalają stwierdzić, że uzależnienie pracowników gabinetów politycznych od czynników politycznych należy uznać za bezsprzeczne. Uprawnionym staje się więc wniosek, że istnieją poważne wątpliwości co do niezależności członków rad nadzorczych będących jednocześnie pracownikami gabinetów politycznych [Lizak i Skuza, 2015, s. 18]. Zdaniem I. Postuły wpływ czynników politycznych na rady nadzorcze jest najważniejszym problemem związanym z funkcjonowaniem rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa. Wskazuje on przede wszystkim na politycznie uwarunkowany sposób doboru członków do tych rad oraz presję polityczną na ich działalność [Postuła, 2012, s. 242]. I. Postuła [2012, s. 228] stwierdza również, że zagwarantowanie niezależności politycznej członków rad nadzorczych nie jest możliwe, zaznaczając przy tym, że nawet wprowadzenie całkowitego zakazu członkostwa w partiach politycznych członków rad nadzorczych, który w Polsce nie obowiązuje, nie spowodowałoby, iż członkami rad byłyby tylko osoby niepowiązane z partiami politycznymi. W ocenie Autorów pogląd ten można zaakceptować tylko częściowo, bowiem celem zakazu określonego w art. 19 ust. 5 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym nie jest całkowite uniemożliwienie pełnienia funkcji członków rad nadzorczych przez osoby powiązane w jakikolwiek sposób z partiami politycznymi, a jedynie tym osobom, które mają bezpośredni kontakt z parlamentarzystami lub innymi prominentnymi politykami. Stąd też zasadnym jest rozróżnienie członka partii politycznej nieprowadzącego aktywnej działalności politycznej od członka partii zatrudnionego na przykład w biurze poselskim. Zależność polityczną drugiego z wymienionych członków należy uznać za zdecydowanie większą. Sam fakt zajmowania się problematyką ściśle związaną z realizacją programów politycznych może budzić poważne wątpliwości co do ewentualności bezstronności oraz konfliktu interesów pomiędzy odmiennością celów postawionych pomiędzy działalnością podmiotów

gospodarczych oraz gabinetów politycznych. Zdaniem Autorów dużo większy konflikt interesów może powodować powołanie do rady nadzorczej spółki Skarbu Państwa członka gabinetu politycznego - członka partii politycznej niż osoby nie będącej członkiem partii politycznej, zatrudnionej przez partię polityczną na przykład na stanowisku księgowej [Lizak i Skuza, 2015, s. 18].

W ocenie Autorów zasadnym wydaje się również rozszerzenie katalogu osób ujętego w art. 19 ust. 5 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym również o pewną kategorię pracowników samorządowych, a mianowicie o doradców i asystentów. Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych pracownicy samorządowi są zatrudniani na stanowiskach:

- 1) urzędniczych, w tym kierowniczych stanowiskach urzędniczych;
- 2) doradców i asystentów;
- 3) pomocniczych i obsługi.

Na podstawie art. 17 ustawy o pracownikach samorządowych wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta i marszałek województwa mogą zatrudniać osoby na stanowiskach doradców i asystentów odpowiednio w urzędzie gminy, starostwie powiatowym i urzędzie marszałkowskim. Zatrudnienie wyżej wymienionych osób następuje na czas pełnienia funkcji przez odpowiednio wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starostę lub marszałka. Wcześniejsze rozwiązanie umowy o pracę może być dokonane za dwutygodniowym wypowiedzeniem. Liczba zatrudnionych doradców i asystentów nie może przekroczyć:

- 1) w gminach do 20.000 mieszkańców – 3 osoby;
- 2) w gminach do 100.000 mieszkańców oraz powiatach – 5 osób;
- 3) w pozostałych gminach oraz województwach – 7 osób.

Mając powyższe na uwadze zasadnym jest zgłoszenie postulatu *de lege ferenda* dotyczącego rozszerzenia zakazu pełnienia funkcji członka rady nadzorczej spółki Skarbu Państwa o osoby, których zatrudnienie jest powiązane z zatrudnieniem innych osób pełniących z powołania lub wyboru wysokie stanowiska państwowe lub samorządowe. Zmiana miałaby polegać na dodaniu pkt 1a i 1b do ust. 5 art. 19 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym.

Poniżej Autorska propozycja zmian:

Art. 1. W art. 19 ust. 5 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. poz. 2259) po pkt 1 dodaje się pkt 1a i 1b w brzmieniu:

„1a) zatrudnione na podstawie umowy o pracę zawartej na czas pełnienia funkcji przez osobę zajmującą kierownicze stanowisko państwowe;

1b) zatrudnione na podstawie umowy o pracę zawartej na czas pełnienia funkcji przez odpowiednio wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starostę lub marszałka.”.

Art. 2. Połączenie funkcji członka rady nadzorczej z zatrudnieniem, którego dotyczy zakaz określony w art. 19 ust. 5 pkt 1a i 1b ustawy wymienionej w art. 1, powoduje wygaśnięcie mandatu członka rady nadzorczej po upływie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, chyba że ustanie zatrudnienie członka rady nadzorczej, o którym mowa w art. 19 ust. 5 pkt 1a i 1b ustawy wymienionej w art. 1.

2. Propozycje zmiany ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne

W przypadku ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne („ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności”) Autorzy zauważają konieczność zmiany jej zakresu podmiotowego. Po pierwsze, do katalogu osób, w stosunku do których ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności wprowadza ograniczenie w prowadzeniu działalności gospodarczej należy dodać osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę zawartej na czas pełnienia funkcji przez osobę zajmującą kierownicze stanowisko państwowe, czyli osób, o których mowa w art. 47¹ o pracownikach urzędów państwowych oraz osoby wymienione w art. 17 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych. Wydaje się, że propozycja ta nie wymaga dodatkowego uzasadnienia, biorąc pod uwagę powyższe rozważania dotyczące propozycji zmiany ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Powyższa zmiana polegałaby na dodaniu pkt 2c i 2d do art. 2 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności. Wprawdzie z pewnością zdecydowana większość pracowników gabinetów politycznych – z powodu wysokości wynagrodzeń – podlega przepisom ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności ze względu na brzmienie art.

2 pkt 2 teŝe ustawy (tj. objęta jest jej regulacjami grupa pracowników urzędów państwowych, w tym członków korpusu służby cywilnej, zajmujących stanowiska równorzędne pod względem płacowym z pracownikami urzędów państwowych zajmującymi stanowiska kierownicze), zdaniem Autorów zasadne byłoby wyodrębnienie tej grupy pracowników i objęcie jej całkowitym zakazem uczestnictwa w radach nadzorczych.

Poniżej Autorska propozycja zmian:

„Art. 1. W art. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584, z późn. zm.) po pkt 2a dodaje się pkt 2c i 2d:

„2c) pracowników urzędów państwowych, zatrudnionych na podstawie umowy o pracę zawartej na czas pełnienia funkcji przez osobę zajmującą kierownicze stanowisko państwowe;

2d) pracowników samorządowych, zatrudnionych na podstawie umowy o pracę zawartej na czas pełnienia funkcji przez odpowiednio wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starostę lub marszałka.”

Ponadto zdaniem Autorów należy rozszerzyć katalog określony w art. 2 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności. Obecnie ustawą o ograniczeniu prowadzenia działalności, poza osobami zajmującymi w służbie cywilnej stanowiska kierownicze lub równorzędne, objęci są spośród członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych we wszystkich ministerstwach - niezależnie od pełnionych funkcji i zajmowanych stanowisk - tylko członkowie korpusu służby cywilnej zatrudnieni w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz Krajowej Administracji Skarbowej. Członkowie korpusu służby cywilnej zatrudnieni w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw finansów publicznych zostali objęci ograniczeniami ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności w 2003 r.³ Uzasadnieniem powyższej nowelizacji była intencja uszczelnienia przepisów [I. Galińska-Rączy, 2006, s. 130]. Pomimo, że uzasadnienie nowelizacji ustawy nie było precyzyjne, wydaje się, że objęcie wskazanej grupy członków

³ Przepis art. 2 pkt 2a ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne został dodany przez art. 19 ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych oraz o zmianie niektórych ustaw regulujących zadania i kompetencje organów oraz organizację jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 137, poz. 1302).

korpusu służby cywilnej regulacjami ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności było podyktowane charakterem zadań poszczególnych jednostek organizacyjnych urzędu. Jednoczesne prowadzenie działalności gospodarczej i realizowanie zadań służbowych przez członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw finansów publicznych może poddawać w wątpliwość ich bezstronność, a tym samym osłabiać zaufanie do urzędu państwowego. *Per analogia* rozwiązanie – zdaniem Autorów na podstawie takiego samego rozumowania – wprowadzono od dnia 1 marca 2017 r. dla członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w jednostkach Krajowej Administracji Skarbowej⁴. W opinii autorów do analogicznych wniosków można dojść w przypadku członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz urzędach obsługujących ministrów, którym Prezes Rady Ministrów przekazał wykonywanie uprawnień z akcji należących do Skarbu Państwa⁵. Z przeglądu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 stycznia 2017 r. w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonują inni niż Prezes Rady Ministrów członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne wynika, że nadzór właścicielski nad enumeratywnie wymienionymi 433 spółkami sprawują Ministrowie: Energii, Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, Infrastruktury i Budownictwa, Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Obrony Narodowej, Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Rozwoju i Finansów, Sportu i Turystyki, Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Zdrowia. W związku z powyższym nowelizacja ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności polegająca na objęciu przepisami tej ustawy członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach obsługujących Prezesa Rady Ministrów oraz innych członków Rady Ministrów, zaangażowanych w sprawowanie nadzoru właścicielskiego, zdaniem Autorów w pełni zasługuje na aprobatę.

⁴ Art. 35 pkt 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. poz. 1948).

⁵ Zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym, Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, wykaz spółek, w których uprawnienia z akcji należących do Skarbu Państwa wykonują inni członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne.

Poniżej Autorska propozycja zmian:

W art. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584, z późn. zm.) po pkt 2b dodaje się pkt 2b i 2c w brzmieniu: „2c) innych niż wymienieni w pkt 1 i 2 członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędzie obsługującym Prezesa Rady Ministrów, Członka Rady Ministrów lub pełnomocnika Rządu, określonych w przepisach, o których mowa w art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. poz. 2259); 2d) pracowników państwowych osób prawnych, określonych w przepisach o których mowa w art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym;”.

Podsumowanie

Pomimo, że po 1989 r. rozpoczął się proces budowania od podstaw politycznego systemu demokratycznego oraz gospodarki wolnorynkowej, w ramach którego przyjęto szereg regulacji prawnych umożliwiających dystansowanie się sfery urzędniczej od wszelkich wpływów i nacisków politycznych, to problem z neutralnością polityczną i bezstronnością wciąż pozostaje aktualny. Zdaniem Autorów, uzasadnione jest wzmocnienie neutralności politycznej poprzez wprowadzenie odpowiednich zmian legislacyjnych. W niniejszym artykule zgłoszono więc postulaty *de lege ferenda* w zakresie „uszczelnienia” przedmiotowego i podmiotowego funkcjonowania zasad nadzorczych w podmiotach kontrolowanych przez Skarb Państwa oraz jednostki samorządu terytorialnego. Przedstawione propozycje nie powinny budzić wątpliwości, bowiem w konsekwencji zmierzają do zwiększenia zaufania społecznego. Biorąc to pod uwagę uzasadnionym wydaje się rozszerzenie obowiązujących zakazów i ograniczeń ustawowych oraz potraktowanie ich jako skutecznego sposobu ograniczania ryzyk w życiu publicznym.

Literatura

- Czaputowicz Jacek. 2008. *Standardy etyczne w administracji publicznej*, (w:) Czaputowicz Jacek (red.): *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Warszawa: PWN
- Drobny Wojciech, Mazuryk Marcin, Zuzankiewicz Piotr. 2012. *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, wydanie II, Warszawa: Wolters Kluwer Polska SA

Galińska-Rączy Irena. 2006. *W sprawie możliwości łączenia zatrudnienia w urzędzie skarbowym na stanowisku pracy ds. kontroli podatkowej z funkcją członka rady nadzorczej spółek z udziałem Skarbu Państwa i osób komunalnych*, Opinia prawna, Zeszyty Prawnicze 2006, nr 1

Kudrycka Barbara. 1998. *Neutralność polityczna urzędników*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe

Kulesza Michał, Barbasiewicz Adam. 2008. *Funkcje gabinetów politycznych*, (w:) J. Czaputowicz (red.): *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe

Kulesza Michał, Niziołek Magdalena. 2010. *Etyka służby publicznej*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska SA

Mazuryk Marcin (red.). 2012. *Ustawa o pracownikach urzędów państwowych. Komentarz*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska SA

Lizak Robert, Skuza Sebastian. 2015. *Strengthening the principles of political neutrality and impartiality as the principles of the corporate governance of national and local government entities. Example of Poland*, International Journal of Information Technology and Business Management, 29th November 2015, Pakistan, Vol.43 No. 1

Postuła Igor. 2013. *Nadzór korporacyjny w spółkach Skarbu Państwa*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska SA

Ziółkowska Agnieszka. 2009. *Patologie w administracji publicznej - przyczyny i próby przeciwdziałania*, (w:) Kijowski Dariusz Ryszard, P. J. Suwaj Patrycja Joanna (red.): *Patologie w administracji publicznej*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska SA

Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych. Dz. U. z 2016 r. poz. 1511, z późn. zm.

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów. Dz. U. z 2012 r. poz. 392, z późn. zm.

Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej. Dz. U. z 2016 r. poz. 573, z późn. zm.

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Dz. U. z 2006 r. Nr 216 poz. 1584, z późn. zm.

Ustawa z dnia 27 czerwca 2003 r. o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych oraz o zmianie niektórych ustaw regulujących zadania i kompetencje

organów oraz organizację jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych. Dz. U. z 2003 r. Nr 137, poz. 1302

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych. Dz. U. z 2016 r. poz. 902, z późn. zm.

Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw. Dz. U. poz. 1220

Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej. Dz. U. poz. 1948

Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Dz. U. z 2016 r. poz. 2259.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 stycznia 2017 r. w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonują inni niż Prezes Rady Ministrów członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne (Dz. U. poz. 10)

Wytyczne OECD dotyczące nadzoru korporacyjnego w przedsiębiorstwach publicznych. 2005. Paryż: OECD