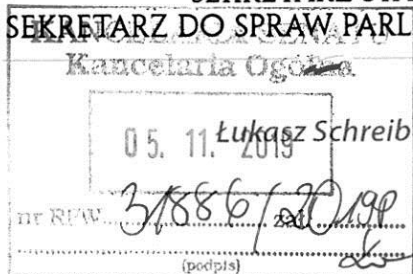


KANCELARIA PREZESA RADY MINISTRÓW
SEKRETARZ STANU
SEKRETARZ DO SPRAW PARLAMENTARNYCH



03980200248894
RPW31886/2019 P
2019-11-05

Warszawa, dnia 5 listopada 2019 r.

DSP.INT.4820.5.2019

Pan
Robert Mamątow
Przewodniczący Komisji Praw Człowieka,
Praworządności i Petycji
Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Przewodniczący,

w nawiązaniu do skierowanego do Prezesa Rady Ministrów pisma w sprawie oceny propozycji wprowadzenia zmian w ustawie z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników, poszerzających krąg uprawnionych do nieodpłatnego nabycia akcji Skarbu Państwa o emerytowanych pracowników Narodowego Banku Polskiego i Państwowego Banku Kredytowego S.A., uprzejmie informuję, co następuje.

Problematyka nieodpłatnego nabycia akcji przez uprawnionych pracowników była wielokrotnie przedmiotem uwagi wymiaru sprawiedliwości. Bogate orzecznictwo w tym zakresie, w tym także Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego, pozwala na stwierdzenie, że wszelkie regulacje prawne, które rodzą skutki wobec obywateli, głównie w wymiarze ekonomicznym nieustająco budzi szeroką społeczną dyskusję.

Wprowadzone w życie ponad dwadzieścia lat temu zasady, na których opiera się proces nieodpłatnego udostępniania akcji uprawnionym osobom, były wypracowanym w procedurze legislacyjnej efektem prac posłów Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

II kadencji. Uchwalona 30 sierpnia 1996 r. ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (pierwotny tytuł ustawy) w zakresie dotyczącym realizacji procesu nieodpłatnego udostępniania akcji uprawnionym osobom, w ciągu całego okresu obowiązywania była tylko nieznacznie korygowana.

Zasady nabywania akcji przez pracowników były przedmiotem regulacji także w uchwalonych wcześniej przez Sejm: ustawie z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz ustawie z dnia 30 kwietnia 1993 r. o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji.

Preferencje w zasadach nabywania akcji przez pracowników zostały wprowadzone nie jako forma rekompensaty lub dodatkowego wynagrodzenia za wkład pracy, czy też za wytworzenie majątku prywatyzowanych przedsiębiorstw, ani tym bardziej forma powszechnego uwłaszczenia obywateli. Akcje przyznawane pracownikom nieodpłatnie, bądź na zasadach preferencyjnych, miały na celu powiązanie ich dochodów z finansowymi wynikami spółki oraz włączenie w procesy decyzyjne w sprywatyzowanych spółkach. Przedstawione cele ustawodawcze uzasadniały przyznanie tego prawa wyłącznie ściśle oznaczonej grupie osób, spełniających określone przesłanki.

Zwrócenia uwagi wymaga jednak, że na podstawie przedstawionego w petycji stanu faktycznego trudno w sposób jednoznaczny ustalić sytuację prawną osoby wymienionej w petycji. W uzasadnieniu petycji wskazano, że ta osoba pracowała 9 miesięcy w „Państwowym Banku Kredytowym S.A.”, ale takiej instytucji formalnie nie było. Z Narodowego Banku Polskiego w 1989 r. wydzielony został Państwowy Bank Kredytowy, który następnie został skomercjalizowany i przyjął nazwę Powszechny Bank Kredytowy S.A.

Prawdopodobnie osoba wymieniona w petycji pracowała w Państwowym Banku Kredytowym, przeszła na emeryturę, a następnie ten bank został sprywatyzowany. W takim przypadku, aby uzyskać prawo do nieodpłatnego nabycia akcji konieczne było spełnienie warunku, o którym mowa w art. 2 pkt 5 lit. c ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.

„Zgodnie z art. 2 pkt 5 lit. c ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. Nr 118, poz. 561 ze zm.) osoba, która przeszła na emeryturę, ma uprawnienie do nabycia akcji, jeżeli co najmniej 10 lat przepracowała w komercjalizowanym przedsiębiorstwie.” (uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 czerwca 2003 r. III PZP 22/02). W tej samej uchwale

SN stwierdził, że „Poprzednia praca powódki w NBP nie ma znaczenia z punktu widzenia prawa do nieodpłatnego nabycia akcji, ponieważ NBP nie podlegał komercjalizacji.”

Biorąc pod uwagę wykładnię art. 36 ust. 4 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych dokonaną przez SN w uchwale PZP 22/02 nie jest możliwe również zaliczenie pracy w NBP na poczet pracy w Państwowym Banku Kredytowym. W uchwale tej SN zauważył, że „Z przepisu art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. wynika zarazem, że przy ustalaniu okresu zatrudnienia, od którego zależy liczba akcji przysługujących uprawnionemu pracownikowi, uwzględnia się tylko okresy pracy w komercjalizowanym przedsiębiorstwie państwowym oraz w spółce powstałej w wyniku jego komercjalizacji. Przepis ten nie zawiera odesłania do innych regulacji operujących kategorią pojęciową „uprawnieni pracownicy” ani też nie dopuszcza uwzględnienia okresu pracy w innym zakładzie pracy (u innego pracodawcy) niż komercjalizowane przedsiębiorstwo oraz powstała z niego spółka. Dlatego nie sposób przyjąć, że komercjalizowanym przedsiębiorstwem państwowym jest zakład pracy przejęty przez to przedsiębiorstwo na podstawie art. 231 Kodeksu pracy.”

Biorąc pod uwagę powyższe, na dzień 8 kwietnia 1997 r., tj. na dzień wejścia w życie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych osobie wymienionej w petycji nie przysługiwało prawo do nieodpłatnego nabycia akcji.

Dopiero nowelizacja tej ustawy, która weszła w życie 12 lutego 2009 r., zmodyfikowała brzmienie art. 2 pkt 5 lit. c ustawy, w efekcie czego pozwoliła dodatkowo innej grupie byłych pracowników, którzy nie byli zatrudnieni w strukturze komercjalizowanych lub prywatyzowanych przedsiębiorstw przez wymagany okres czasu, na to, aby ten staż uzupełnić przez doliczenie okresu pracy u tzw. poprzednika, to jest u poprzedniego pracodawcy w rozumieniu art. 2 pkt 3a omawianej ustawy.

Reasumując, z dniem 12 lutego 2009 r. osoba wymieniona w petycji uzyskała prawo do nieodpłatnego nabycia akcji Powszechnego Banku Kredytowego S.A.

Procedura nieodpłatnego nabycia akcji ma wysoce sformalizowany charakter i jest ograniczona odpowiednimi terminami. Zgodnie z aktualnie obowiązującym art. 36 ust. 1a ustawy o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników (ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw zmieniała tytuł) akcje na rzecz uprawnionych pracowników w imieniu Skarbu Państwa zbywa minister właściwy do spraw gospodarki. Wcześniej za ten proces odpowiadał minister właściwy do spraw Skarbu Państwa, ale w związku z likwidacją adekwatnego działu administracji rządowej, kompetencje w tym zakresie przejął minister właściwy do spraw gospodarki.

Terminy nieodpłatnego nabycia akcji zostały określone w ustawie o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników, a także w przepisach przejściowych ustawy nowelizującej, która weszła w życie 12 lutego 2009 r. i poszerzyła krąg podmiotów uprawnionych do nieodpłatnego nabycia akcji.

Terminy te, są zawitymi terminami prawa materialnego i żaden przepis nie przewiduje możliwości ich przywracania. Nie ma natomiast przeszkód, aby po utracie prawa do nieodpłatnego nabycia akcji, dochodzić naprawienia spowodowanej tym szkody na ogólnych zasadach prawa cywilnego.

Z uzasadnienia petycji jasno wynika, że wymieniona w niej osoba nie otrzymała żadnych akcji, ani pieniędzy, natomiast nie zostało wskazane, co było tego przyczyną.

Na podstawie powyższego wyводу ustalone zostało, że osobie wymienionej w petycji przysługiwało prawo do nieodpłatnego nabycia akcji od dnia 12 lutego 2009 r. Nie jest natomiast wiadome, czy brak nabycia tych akcji związany był z działalnością podmiotów odpowiedzialnych za zbycie akcji, czy z brakiem działania ze strony samego uprawnionego.

W wyroku z dnia 5 lipca 2018 r. (sygn. akt II PK 115/17) Sąd Najwyższy stwierdził, że „należy rozważyć kolejny argument skarżącego, dotyczący naruszenia art. 471 k.c. w związku z art. 36 ustawy o komercjalizacji. Opiera się on na założeniu, że skoro powódka jest osobą uprawnioną do nieodpłatnego nabycia akcji, to wskutek utraty tego prawa powstała po jej stronie szkoda, która wymaga kompensaty. Ten schemat wnioskowania zakłada, że pozwani nie wykonali lub nienależycie wykonali obowiązki wynikające z treści stosunku obligacyjnego, a dodatkowo, że w sprawie istnieje normalny związek przyczynowy między szkodą, a niewykonaniem (nienależytym wykonaniem) zobowiązania.”

Świadczy o tym uchwała składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 15 października 2008 r., II PZP 10/08, zgodnie z którą utrata przez uprawnionego prawa do nieodpłatnego nabycia akcji (art. 38 ust. 1 ustawy o komercjalizacji), wskutek naruszenia przez Skarb Państwa obowiązku wskazania uprawnionych pracowników, powoduje na podstawie art. 471 w związku z art. 361 k.c. odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa z tytułu utraty dywidend wypłaconych do czasu naprawienia szkody wynikającej z niewydania akcji, jeżeli poszkodowany wykaże z odpowiednio wysokim prawdopodobieństwem, że byłby posiadaczem akcji w dniu dywidendy. Oznacza to powstanie między uprawnionym pracownikiem a Skarbem Państwa oraz prywatyzowaną spółką stosunku prawnego o charakterze zobowiązaniowym, a niewykonanie (nienależyte

wykonanie) wynikających z niego obowiązków może prowadzić do odpowiedzialności odszkodowawczej na podstawie art. 471 k.c.

W judykaturze wyjaśniono, że całkowita bierność pracownika w realizacji uprawnienia do nieodpłatnego nabycia akcji prywatyzowanego przedsiębiorstwa państwowego, który z własnej winy zaniechał terminowego zawarcia umowy o nabyciu tych akcji, wskutek czego jego uprawnienie wygasło (art. 38 ust. 2 ustawy o komercjalizacji) wyłącza dochodzenie odszkodowania od Skarbu Państwa lub od pracodawcy, jeżeli nie przyczynili się oni do powstania szkody

Termin przedawnienia roszczenia o zapłatę odszkodowania z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania (art. 471 k.c.) rozpoczyna bieg od dnia wystąpienia szkody pozostającej w związku przyczynowym z tym zdarzeniem (Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 22 listopada 2013 r. sygn. akt III CZB 72/13).

Mając na uwadze powyższe, zostało wykazane, że osobie wymienionej w petycji przysługiwało prawo do nieodpłatnego nabycia akcji. Jeżeli ta osoba czuje się poszkodowany w związku z brakiem nabycia akcji to pozostaje jej roszczenie przeciwko Skarbowi Państwa (reprezentowanemu przez ministra właściwego do spraw gospodarki, ewentualnie przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej w zależności od wartości przedmiotu sporu) oraz przeciwko byłemu pracodawcy.

Kwestię ewentualnej ingerencji legislacyjnej w ustawę należy traktować jako całkowicie nieracjonalną, bowiem ustawodawca już przeprowadzał nowelizację w celu poszerzenia kręgu podmiotów uprawnionych do nieodpłatnego nabycia akcji, a ewentualne problemy pojawiające się na tym tle dotyczą sfery stosowania prawa, a nie jego stanowienia. Ponadto biorąc pod uwagę treść przepisu, którego wprowadzenie do ustawy zaproponowano w petycji, należy stwierdzić, że mogłoby to budzić zasadnicze wątpliwości w kontekście zasady generalnego zakazu retroaktywności przepisów (*lex retro non agit*) oraz zmierzać do uregulowania ustawy sprawy indywidualnej. Po pierwsze, przychylenie się do petycji oznaczałoby wprowadzenie przepisu działającego wiele lat wstecz. Po drugie, w kontekście treści petycji, zakres regulacji zaproponowanego przepisu wskazuje, że postulowana zmiana prawa dokonywana z mocą wsteczną służyłaby w swej istocie załatwieniu sprawy indywidualnej - roszczenia jednej osoby, będącej w przeszłości pracownikiem dwóch konkretnych banków.

Wprawdzie art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) dopuszcza możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego

państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, jednakże w przedmiotowym przypadku trudno jest powiązać skąpo opisany w petycji stan faktyczny sprawy z realizacją normy konstytucyjnej, która usprawiedliwiłaby nadanie mocy wstecznej przepisowi zaproponowanemu w petycji.

Skąpość uzasadnienia petycji znacząco utrudnia także ocenę potencjalnego zakresu podmiotowego oddziaływania proponowanego przepisu, a co za tym idzie oszacowania skutków jego wprowadzenia, zarówno w kontekście potencjalnego katalogu osób, których mógłby dotyczyć, jak również skutków finansowych dla Skarbu Państwa.

2 wysłać szczerko,

Lib. S. Lib.