

Wstęp

Określanie górnych limitów wynagrodzenia nie jest zjawiskiem nowym. Już od czasów starożytnych służyły one jako instrument redystrybucji dochodów oraz ograniczenia procesów inflacji. Jednym z pierwszych aktów prawnych normujących maksymalną wysokość wynagrodzenia był edykt Dioklecjana o cenach z 301 r. n.e. (por. na jego temat: *W. Wołodkiewicz*, Mit omnipotencji prawa stanowionego. Uwagi na marginesie edyktu Dioklecjana o cenach, *Pal.* 2007, Nr 1–2, s. 154 i n.; *M. Kuryłowicz*, *A. Wiliński*, Rzymskie prawo prywatne. Zarys wykładu, Warszawa 2013, s. 255). Podobne rozwiązania były znane i stosowane również w czasach średniowiecza, renesansu i oświecenia. Tytułem przykładu można wspomnieć angielski Statut pracowników z 1351 r. czy angielską ustawę z 1562 r., zabraniającą przedsiębiorcom wypłacać robotnikom pensje w wyższej wysokości, aniżeli przewidziana przez urzędników (zob. *M. Maciejewski*, *M. Sadowski*, Powszechna historia gospodarcza od XV do XX wieku, Wrocław 2007, s. 110–111). Z upływem czasu narzędzia regulujące poziom wynagrodzenia ewoluowały na skutek wielu różnych czynników sprawczych, osiągając obecny kształt. Wraz z nasileniem się stopnia ochrony prawa własności, powoli rezygnowano z ustanawiania górnych granic wynagrodzenia. Względy socjalne skłoniły natomiast wielu ustawodawców, w tym i polskiego, do zagwarantowania pracownikom minimalnego wynagrodzenia za pracę.

Z koncepcji maksymalnej wysokości wynagrodzenia skorzystano jednakże w odniesieniu do uposażenia osób piastujących poszczególne stanowiska w niektórych podmiotach prawnych, gdzie państwo lub jednostka samorządu terytorialnego jest organem nadzorującym (założycielskim) bądź posiada udziały lub akcje. Warto wskazać, że w okresie XX-lecia międzywojennego obowiązywało rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 25.6.1932 r. o ograniczeniu nadmiernych wynagrodzeń w przedsiębiorstwach (Dz.U. Nr 89, poz. 496 ze zm.), które formalnie obowiązywało przez ponad czterdzieści lat (*Z. Niedbała*, W sprawie wynagradzania osób zarządzających jednostkami organizacyjnymi z udziałem środków publicznych, *RPEiS* 2002, Nr 1, s. 21 i n.). W dniu 3.3.2000 r. uchwalono natomiast *WynKierPodmPrawnU*. Dotychczasowe polskie regulacje nie były ewenementem na tle przepisów prawnych obowiązujących w innych krajach.

W Republice Francuskiej zasady wynagradzania członków kadry kierowniczej w podmiotach publicznych zostały zamieszczone w dekreście

z 26.7.2012 r. (fr. *Décret n° 2012-915 du 26.7.2012 relatif au contrôle de l'Etat sur les rémunérations des dirigeants d'entreprises publiques*). Zastrzegają one, iż zarobki członków organów zarządczych oraz organów nadzorczych w podmiotach z udziałem Skarbu Państwa nie mogą przekroczyć kwoty 450 000 euro brutto rocznie (obejmujące zarówno stałe, jak i zmienne elementy wynagrodzenia). Wysokość wynagrodzeń podawana jest do informacji publicznej. W Republice Federalnej Niemiec oraz w Republice Austriackiej obowiązują kodeksy nadzoru właścicielskiego (ang. *Public Corporate Governance Codex*). W następstwie kryzysu finansowego, którego początki datuje się na 2008 r., w Republice Federalnej Niemiec przyjęto w dniu 17.10.2008 r. ustawę o podstawach stabilizacji rynku finansowego (*Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz vom 17.10.2008, BGBl. I S. 1982* – dalej: FMStFG). Na jej podstawie wynagrodzenia członków organów zarządczych niektórych instytucji finansowych objętych rekapitalizacją nie mogły przekroczyć 500 000 euro rocznie (por. *M. Philippe-Weller, Die Vertragstreue, Vertragsbindung Naturalerfüllungsgrundsatz-Leistungstreue, Tybinga 2009, s. 176*). W Królestwie Norwegii wynagrodzenie członków zarządu spółek z udziałem państwa ustala się na podstawie wytycznych Ministerstwa Handlu, Przemysłu i Rybołówstwa, które obowiązują od lutego 2015 r. (ang. *Guidelines for remuneration of senior executives in companies with state ownership*). Według wspomnianych wytycznych, wynagrodzenia powinny być wyznaczone na konkurencyjnym poziomie (nieprzewyższającym wynagrodzeń w innych, podobnych spółkach). Wynagrodzenie członka zarządu ustala rada nadzorcza, a wynagrodzenie członka rady nadzorczej – walne zgromadzenie akcjonariuszy lub równoważny organ. Informacje dotyczące wysokości zarobków są każdorazowo upublicznione. Podobne przepisy obowiązują również w Republice Włoskiej, Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/197105/Guidance_for_approval_of_senior_pay_in_public_corporations_within_the_Shareholder_Executive_portfolio.pdf, dostęp: 17.1.2017 r.) w Państwie Izrael oraz w Państwie Katar.

Przed wejściem w życie WynOsKierSpółkU omawianą problematykę (tj. wynagrodzenia członków organów spółek publicznych) normowała WynKierPodmPrawnU. Rozwiązania zawarte w tym ostatnim akcie normatywnym miały całkowicie odmienny charakter aniżeli obecne. Ustawodawca uznał, że ich nieefektywność i archaizm stwarza niepotrzebne bariery na drodze do zwiększenia profesjonalizmu członków zarządów i organów nadzorczych. Owa nieefektywność przejawiała się przede wszystkim w ustalaniu sztywnych pułapów wynagrodzeń oraz braku uwzględnienia zależności między wynikami finansowymi spółki

a uposażeniami członków zarządu i rady nadzorczej. Z krytyką spotkał się także brak zróżnicowania wynagrodzenia w stosunku do wielkości danego podmiotu. Przedstawione wyżej czynniki stanowiły – w przekonaniu prawodawcy – poważne utrudnienie w możliwości konkurowania przez podmioty z udziałem Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych, jednostek samorządu terytorialnego i ich związków lub komunalnych osób prawnych z podmiotami usytuowanymi poza szeroko pojętym sektorem finansów publicznych o najwybitniejszych ekspertów z dziedziny zarządzania.

Nowe rozwiązania mają uelastyczyć metody wynagradzania członków zarządu (członków rady nadzorczej), a przez co zachęcać najlepszych specjalistów do podejmowania zatrudnienia w podmiotach z udziałem Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto nowe przepisy – co szczególnie podkreślał prawodawca w uzasadnieniu do projektu WynOsKierSpółkU – w pełniejszy sposób mają zapewnić realizację zasady sprawiedliwości społecznej. Postanowienia WynKierPodmPrawnU powodowały powstawanie nierówności na gruncie uposażenia członków organów zarządzających i członków organów nadzorczych w spółkach prawa handlowego, wynikających jedynie z faktu posiadania przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego ponad 50% udziałów w kapitale zakładowym lub 50% liczby akcji.

W zamierzeniu twórców ustawy ma ona przeciwdziałać patologii oraz nadużyciom, do których dochodziło na gruncie WynKierPodmPrawnU. Nie należały do rzadkości przypadki korzystania z art. 3 ust. 2 WynKierPodmPrawnU i obchodzenia jej postanowień. Osoby zajmujące kierownicze stanowiska pobierały również wynagrodzenia z tytułu pełnienia określonych funkcji w spółkach zależnych i w stowarzyszeniach z nimi powiązanych w sposób osobowy lub kapitałowy. Sprzeciw wywoływało również przyznawanie odpraw członkom organów zarządzających bez względu na okres pełnienia przez nich tej funkcji.

Wskazać trzeba, że WynOsKierSpółkU ma obejmować wszystkie spółki z udziałem Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, państwowych osób prawnych i komunalnych osób prawnych, a nie tylko – jak czyniła to dotychczas WynKierPodmPrawnU:

- 1) spółki prawa handlowego, w których udział Skarbu Państwa przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji;
- 2) spółki prawa handlowego, w których udział jednostek samorządu terytorialnego przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji;
- 3) spółki prawa handlowego, w których udział spółek, o których mowa w pkt 1 oraz 2, przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji.

Co istotne, WynKierPodmPrawnU swoim zasięgiem nie obejmowała podmiotów sprywatyzowanych, w których Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego zachowały pakiet mniejszościowy akcji bądź udziałów.

Z praktycznego punktu widzenia, w spółkach prawa handlowego z większościovym udziałem Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych, jednostek samorządu terytorialnego i ich związków oraz komunalnych osób prawnych określanie wysokości wynagrodzenia będzie zależeć wyłącznie od wskazanych wyżej osób prawnych. Inaczej sytuacja przedstawia się w spółkach prawa handlowego z mniejszościovym udziałem wskazanych wyżej osób prawnych (tj. Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych, jednostek samorządu terytorialnego i ich związków oraz komunalnych osób prawnych). Decydujące znaczenie będzie miała struktura udziałowców lub akcjonariatu. Udziałowcy lub akcjonariusze inni niż podmioty wymienione w art. 1 WynOsKierSpółkU mogą, chociaż nie muszą, odgrywać decydującą rolę podczas podejmowania decyzji korporacyjnych. W razie dużego rozdrobnienia udziałów lub akcji może się również okazać, że przykładowo Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego – mimo posiadania pakietu mniejszościovego – będą miały kluczowy głos.

Zasygnalizować wypada, iż wejście w życie WynOsKierSpółkU nie powoduje uchylenia WynKierPodmPrawnU. Oba akty normatywne będą obowiązywały w sposób równoległy. Przy czym spod zakresu podmiotowego WynKierPodmPrawnU wyłączono spółki prawa handlowego. Po wejściu w życie WynOsKierSpółkU, WynKierPodmPrawnU obejmować będzie przedsiębiorstwa państwowe, państwowe jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną (niebędące szkołą wyższą, agencją państwową lub instytutem badawczym), agencje państwowe, instytuty badawcze lub podmioty, do których stosuje się odpowiednio przepisy o instytutach badawczych, fundacje, w których dotacja ze środków publicznych przekracza 25% rocznych przychodów albo w których mienie pochodzące ze środków publicznych przekracza 25% majątku fundacji na koniec roku kalendarzowego i jego wartość przekracza 10% przychodów tej fundacji, państwowe jednostki budżetowe, z wyjątkiem organów administracji publicznej i organów wymiaru sprawiedliwości oraz podmiotów, których kierownicy podlegają przepisom WynKierStanPaństwU, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej. Na temat zależności między tymi ustawami będzie jeszcze mowa w dalszej części komentarza.

Ustawodawca zrezygnował z sankcji nieważności postanowień umów o pracę oraz innych aktów stanowiących podstawę nawiązania stosunku pracy albo umów cywilnoprawnych ustalających wynagrodzenie miesięczne, nagrodę roczną, odprawę oraz wartość świadczeń dodatkowych,

w wysokości wyższej niż maksymalna (art. 58 KC w zw. z art. 13 WynKierPodmPrawnU). Przepisy WynOsKierSpółkU nie przewidują również rozwiązania organów nadzorczych w razie nieprzestrzegania jej przepisów (art. 14 WynKierPodmPrawnU). Omawiane sankcje pozostały wyłącznie na gruncie WynKierPodmPrawnU.

W powyższym kontekście warto zwrócić uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze, wynagrodzenie członków zarządu składać się będzie z dwóch części – stałej (zawsze kwotowej) oraz zmiennej (uzależnionej od wyników spółki). Po drugie, mimo odstąpienia od sankcji nieważności, o której mowa powyżej, WynOsKierSpółkU dalej wyznacza maksymalne pułapy części stałej wynagrodzenia i części zmiennej. Przy czym dopuszczalne będzie – w ściśle wyjątkowych przypadkach – zwiększenie limitów części stałej wynagrodzenia członków organów zarządzających. Mimo wysunięcia takich postulatów w toku prac legislacyjnych nad ustawą nie wprowadzono granicy podwyższonych limitów. Taką granicę ustanowiono jedynie w odniesieniu do uposażenia członków organów nadzorczych. Wynagrodzenie członków organów nadzorczych składa się tylko z części stałej i można je podwyższyć maksymalnie o 10% w stosunku do limitów przewidzianych w WynOsKierSpółkU.

Ustawa o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami ustanawia mechanizm wiążący maksymalne pułapy części stałej wynagrodzenia z aktualnym stanem spółki, z uwzględnieniem w szczególności (choć nie wyłącznie) wartości jej aktywów, osiągniętych przychodów, wielkości zatrudnienia. Część zmienna ma charakter uzupełniający w stosunku do części stałej oraz jest uzależniona od realizacji celów zarządczych. Jej górna wysokość to albo 50%, albo 100% części stałej, w zależności od rodzaju spółki. W odróżnieniu od części stałej, ustawodawca nie dopuszcza podwyższania górnej wysokości części zmiennej wynagrodzenia. Cele zarządcze mogą stanowić w szczególności: wzrost zysku netto albo zysku przed pomniejszeniem o odsetki, podatki i amortyzację albo dodatnia zmiana tempa wzrostu jednego z tych wyników; osiągnięcie albo zmiana wielkości produkcji albo sprzedaży; wartość przychodów, w szczególności ze sprzedaży, z działalności operacyjnej, z pozostałej działalności operacyjnej lub finansowej; zmniejszenie strat, obniżenie kosztów zarządu lub kosztów prowadzonej działalności; realizacja strategii lub planu restrukturyzacji.

W odróżnieniu od WynKierPodmPrawnU, WynOsKierSpółkU zakłada obowiązek wykonywania praw udziałowych w spółkach objętych komentowaną regulacją, w taki sposób, aby w ramach posiadanych uprawnień dążyć do ukształtowania wysokości wynagrodzeń zgodnie z WynOsKierSpółkU. Działania mają polegać zwłaszcza na doprowadzeniu do głosowania przez zgromadzenie spółki projektów uchwał ustalających

zasady wynagradzania członków organu zarządzającego oraz wynagradzania członków organu nadzorczego spółki zgodnie z niniejszą ustawą oraz oddaniu głosów za ich uchwaleniem.

Można postawić wniosek, że na osoby reprezentujące podmioty objęte zakresem WynOsKierSpółkU nałożono z jednej strony obowiązek starannego działania, a z drugiej – obowiązek osiągnięcia określonego rezultatu. Będzie to zależeć od struktury udziałowców lub akcjonariatu. Nie można bowiem wymagać osiągnięcia określonego rezultatu przez powyższe osoby, jeżeli Skarb Państwa, państwowe osoby prawne, jednostki samorządu terytorialnego i ich związki oraz komunalne osoby prawne nie posiadają większości udziałów w kapitale zakładowym spółki lub większości akcji. W celu zachowania przejrzystości wywodów powyższa problematyka zostanie omówiona w komentarzu do art. 2 oraz art. 3 WynOsKierSpółkU.

Nie można tracić z pola widzenia okoliczności, że obowiązek kształtowania wynagrodzeń dotyczyć będzie nie tylko osób reprezentujących podmioty objęte zakresem WynOsKierSpółkU, lecz również członków organów nadzorczych. Warunkiem powołania członka organu nadzorczego z ramienia Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, a także państwowych i komunalnych osób prawnych będzie złożenie stosownego oświadczenia, którego wzór został ustalony w przepisach o randze rozporządzenia. Według oświadczenia kandydat na członka organu nadzorczego przyjmuje obowiązek kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego zgodnie z WynOsKierSpółkU.

O ile w spółkach z udziałem jednostek samorządu terytorialnego działa rada nadzorcza (art. 10a ust. 1 GospKomU), o tyle nie wszystkie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z udziałem Skarbu Państwa posiadają radę nadzorczą. Wydaje się, że ustawodawca miał świadomość tej okoliczności. W takim wypadku osoby reprezentujące podmioty z art. 1 WynOsKierSpółkU mają możliwość oddziaływania na decyzje korporacyjne jedynie na zgromadzeniu wspólników.

Wbrew temu, co może sugerować tytuł WynOsKierSpółkU (zasady kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami), nie obejmuje ona wyłącznie problematyki związanej z wynagrodzeniami, lecz również kwestie związane z wybranymi postanowieniami umów zawieranych z członkami organów zarządzających. Chodzi tutaj zwłaszcza o możliwość korzystania z mienia spółki, zakaz konkurencji oraz odprawy dla członków organów zarządzających.

Ustawa o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami składa się z dwudziestu trzech przepisów. W art. 1 określono przedmiot regulacji oraz jej zakres, a ponadto słowniczek. Normy zawarte w art. 2 oraz w art. 3 stanowią istotę WynOsKierSpółkU,

ponieważ ustalają mechanizmy kształtowania wynagrodzeń członków organów zarządczych i nadzorczych. W art. 4–10 unormowano treść projektów uchwał, które powinny być podjęte przez zgromadzenie wspólników albo akcjonariuszy. Artykuł 11 odnosi się do obowiązku publikowania niektórych danych dotyczących uchwał. Przepis art. 12 zawiera nakaz stosowania części postanowień WynOsKierSpółkU do podmiotów objętych zasięgiem WynKierPodmPrawnU. Przepis art. 12a reguluje odpowiedzialność karną osób wykonujących prawa z akcji lub udziałów. W art. 13–19 znajdują się przepisy zmieniające, a art. 20–22 zawierają przepisy intertemporalne.

Poprzez WynOsKierSpółkU dokonano zmiany następujących aktów normatywnych: OgrDziałGospU, WynKierPodmPrawnU, KSH, ustawy z 14.3.2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1787), ustawy z 7.9.2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (t.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 26, poz. 133 ze zm.), ustawy z 15.1.2015 r. o przekształcaniu jednoosobowych spółek Skarbu Państwa prowadzących działalność z wykorzystaniem dóbr kultury w państwowe instytucje kultury (Dz.U. z 2015 r. poz. 337 ze zm.) oraz ustawy z 10.7.2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 614 ze zm.). Na szczególną uwagę zasługują zmiany w WynKierPodmPrawnU oraz w KSH.

Ustawa o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami nie implementuje przepisów unijnych, ani nie stanowi wykonania zobowiązania Rzeczypospolitej Polskiej wynikającego z pozostałych umów międzynarodowych o charakterze bilateralnym lub multilateralnym. Projekt ustawy ani sama ustawa nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z 23.12.2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz.U. Nr 239, poz. 2039 ze zm.), stąd nie podlega procedurze notyfikacji.

Ustawa oddziałuje na: ok. 369 spółek z wyłącznym lub większościowym udziałem Skarbu Państwa, ok. 860 spółek z wyłącznym lub większościowym udziałem państwowych osób prawnych, ok. 2386 spółek z wyłącznym lub większościowym udziałem jednostek samorządu terytorialnego lub samorządowych osób prawnych, a ponadto na ok. 320 spółek zależnych od spółek z udziałem Skarbu Państwa.

Postanowienia WynOsKierSpółkU będą obejmować nie tylko spółki kapitałowe (tj. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne), lecz także spółkę europejską oraz spółkę komandytowo-akcyjną. Spółkę europejską normuje Statut SE i SpółkaEuropU, a ponadto dyrektywa Rady 2001/86/WE z 8.10.2001 r. uzupełniająca statut spółki europejskiej w odniesieniu do uczestnictwa pracowników (Dz.Urz. UE L Nr 294,

Wstęp

s. 22). Godzi się zauważyć, że spółka europejska nie spotkała się z entuzjastycznym przyjęciem na polskim rynku.

Ustawa o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami przewiduje delegacje do wydania dwóch rozporządzeń. Pierwsze dotyczy wzoru oświadczenia, które ma być złożone przez kandydata na członka organu nadzorczego, a drugie – listy podmiotów objętych znowelizowaną wersją WynKierPodmPrawnU, do których odpowiednie stosowanie będzie miała WynOsKierSpółkU.

Ustawa o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami została uchwalona w dniu 9.6.2016 r. i weszła w życie 9.9.2016 r. (z pewnymi wyjątkami). Jej publikacja nastąpiła w dniu 9.8.2016 r. w Dz.U. z 2016 r. poz. 1202.