

Wpływ gwarancji Skarbu Państwa na rozwój gospodarczy państwa oraz bezpieczeństwo sektora finansów publicznych

The impact of state treasury guarantees on the economic development of the state and the security of the public finance sector

Streszczenie

W opracowaniu omówiono zagadnienia związane z gwarancjami udzielanymi przez Skarb Państwa (SP), a w szczególności te gwarancje, które zabezpieczają zobowiązania wynikające z przeznaczenia kredytu lub przeznaczenia środków pochodzących z emisji obligacji na finansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych. Celem opracowania jest ukazanie wpływu ww. gwarancji na rozwój gospodarczy państwa oraz bezpieczeństwo sektora finansów publicznych. We wnioskach końcowych autor stwierdza, że gwarancje SP faktycznie przyczyniają się do rozwoju gospodarczego państwa, zachęcając inwestorów do podejmowania działań sprzyjających wzrostowi produktu krajowego brutto. Potrzebne jest jednak stałe monitorowanie potencjalnego zadłużenia publicznego, gdyż w warunkach spowolnienia gospodarczego może okazać się, że zobowiązania te staną się w pewnej części realne, co negatywnie wpłynie na stabilność sektora finansów publicznych.

Przedmiotem badań są nie tylko aktualnie obowiązujące akty prawne, w których uregulowano tytułowe zagadnienia, ale także dorobek literatury przedmiotu oraz dane opublikowane w informacjach o poręczeniach

i gwarancjach udzielonych w latach 2008–2017 r. przez Skarb Państwa. W opracowaniu przyjęto stan prawny obowiązujący na dzień 10.10.2018 r.

Słowa kluczowe: gwarancja, Skarb Państwa, państwowy dług publiczny, przedsięwzięcia inwestycyjne

Abstract

The paper discusses issues related to guarantees granted by the State Treasury, in particular those guarantees that protect obligations resulting from the use of a credit or the use of funds from the issue of bonds for financing investment projects. The aim of the study is to show the impact of the above guarantees for the economic development of the state and the security of the public finance sector. In the final conclusions, the author states that the State Treasury guarantees actually contribute to the economic development of the state, encouraging investors to take actions conducive to the growth of gross domestic product. However, constant monitoring of potential public debt is needed, as in the conditions of an economic slowdown, it may turn out that these obligations will become in some part real, which will negatively affect the stability of the public finance sector.

The subject of the research are not only the current texts of legal acts regulating the title issues, but also the achievements of the subject literature and data published in the information on sureties and guarantees granted in the years 2008–2017 by the State Treasury. The study adopted the legal status in force on October 10, 2018.

Keywords: guarantee, State Treasury, state public debt, investment projects

1. Wstęp

Poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa¹ wpływają na stan finansów

¹ Dalej jako: SP.

publicznych w Polsce. Stanowią one instrumenty prawnofinansowe, która przyczyniają się do rozwoju gospodarczego państwa².

Gwarancje SP są zobowiązaniami umownymi państwa, które cechuje losowość udzielania obwarowana ustawowo określonymi warunkami³. Zobowiązania te łączą cechy i korzyści dotacji budżetowej oraz kredytu (pożyczki) i najczęściej związane są z wykorzystywaniem kapitału zagranicznego, bowiem zagraniczne banki i instytucje finansowe wymagają tej formy zabezpieczenia swoich wierzytelności⁴. O znaczeniu omawianego instrumentu prawno finansowego świadczy fakt, że ustawodawca zagadnienia związane z udzielanymi gwarancjami SP zawarł w odrębnym akcie prawnym, tj. w ustawie z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne⁵. W u.p.g. uregulowano m.in. zasady, ogólne warunki i tryb udzielania gwarancji przez SP, tworzenia zasobu majątkowego SP oraz wykonywania zobowiązań z tych tytułów⁶. Zawarte w ww. akcie prawnym rozwiązania są wyjątkowe, gdyż poza poręczeniami SP gwarancje, o których mowa, stanowią jedyne dopuszczalne formy, w jakich organy państwa oraz Bank Gospodarstwa Krajowego, w zakresie określonym ustawą, mogą ustanawiać, w drodze umowy, odpowiedzialność majątkową SP za zobowiązania innych podmiotów⁷. Należy przy tym mieć na uwadze to, że postanowienia u.p.g. dostosowane zostały do rozwiązań prawnych międzynarodowych instytucji finansowych oraz państw, z którymi Polska utrzymuje stałą współpracę.

² Por. R. Pastusiak, *Poręczenie Skarbu Państwa*, „Rzeczpospolita” z 10.12.1996 r., s. 14., który wskazuje, że poręczenie Skarbu Państwa jest pozostałością systemu centralnego rozdzielnictwa funduszu, które sprzyjają jednak stymulowaniu rozwoju gospodarczego.

³ Por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 30 sierpnia 2005 r., I ACa 54/05, „Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych” 2006, nr 7, poz. 26, s. 60, w którym stwierdzono, że gwarancja nie ma charakteru akcesoryjnego, tylko losowy i rodzi pierwotną odpowiedzialność odszkodowawczą.

⁴ Szerzej: R. Klocek, *Poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa – stabilne zabezpieczenia finansowe. Komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze Sp. z o.o., Warszawa 2000, s. 24.

⁵ Ustawa z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1808), dalej jako: u.p.g.

⁶ Szerzej: R. Klocek, *op. cit.*, s. 22.

⁷ Zasadą tą objęto również udzielane przez Bank Gospodarstwa Krajowego (dalej jako: BGK) poręczenia i gwarancje w ramach rządowych programów poręczeniowo-gwarancyjnych.

W początkowym etapie obowiązywania u.p.g. w literaturze przedmiotu formułowano postulat stopniowego i rozsądnego wygaszania aktywności poręczeniowej i gwarancyjnej SP, uznając, że jest to system przejściowy⁸, z upływem lat okazało się jednak, że instrumenty te pełnią istotną rolę w procesie transformacji gospodarczej i wzrostu PKB.

Z punktu widzenia zasady jawności finansów publicznych istotne są również postanowienia ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁹, w której uregulowano ustawowy obowiązek monitorowania wysokości niewymagalnych zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji SP oraz wszystkich jednostek sektora finansów publicznych. Zobowiązania z tytułu udzielanych gwarancji SP, jako zobowiązania niewymagalne, nie są zaliczane do państwowego długu publicznego, ponieważ dopiero wypłaty z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji zaliczane są do kosztów obsługi długu SP. Objęcie gwarancji SP obowiązkiem stałego monitorowania świadczy o tym, że ustawodawca uwzględnia wpływ tych zobowiązań na zachowanie bezpieczeństwa sektora finansów publicznych. Omawiane zagadnienia są doniosłe również z ustrojowego punktu widzenia, gdyż gwarancje SP są uwzględniane przy jednej z najważniejszych konstytucyjnych zasad prawa finansowego. W art. 216 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹⁰ odniesiono się do tzw. konstytucyjnego limitu zadłużenia, który nie może przekroczyć 3/5 relacji państwowego długu publicznego do PKB. Stanowi to bezpośrednią przyczynę omówienia w jednym z poniższych rozdziałów zagadnień związanych z zasadą jawności finansów publicznych.

2. Konstrukcja prawna gwarancji Skarbu Państwa

Gwarancje SP zaliczane są do osobistych zabezpieczeń publicznych (zabezpieczeń o charakterze publicznym)¹¹, dlatego też omówienie

⁸ Por. I. Rynkiewicz, *Kontrola podwyższonego ryzyka*, „Gazeta Bankowa” 1996 r., nr 31, s. 5.

⁹ Artykuł 38 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm.), dalej jako: u.f.p.

¹⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483), dalej jako: KRP.

¹¹ Tak w: M. Bączyk, *Poręczenia i gwarancje udzielane przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby*

konstrukcji prawnej tych instrumentów wymaga odniesienia nie tylko do aktów prawa finansowego, ale także do postanowień Kodeksu cywilnego z dnia 23 kwietnia 1964 r.¹² Warto jednak podkreślić, że choć rozwiązania przyjęte w k.c. i u.p.g. dotyczą tego samego rodzaju instytucji prawnych, to „z uwagi na szczególny rodzaj poręczyciela, którym jest państwo, nie są wystarczające lub przydatne do określenia instytucji poręczenia lub gwarancji jako kategorii publicznego prawa – prawa budżetowego”¹³. Umowa gwarancji SP nie została co prawda uregulowana w k.c.¹⁴, ale w konstrukcji przepisu art. 391 k.c. wskazano, że dłużnik (gwarant) gwarantuje, że osoba trzecia zachowa się względem wierzyciela (beneficjenta gwarancji) w sposób oznaczony w umowie, to jest zaciągnie wobec tego podmiotu określone zobowiązanie lub spełni określone świadczenie. Ten, kto takie przyrzeczenie złożył, odpowiedzialny jest za szkodę, którą druga strona ponosi przez to, że osoba trzecia odmawia zaciągnięcia zobowiązania albo nie spełnia świadczenia. Gwarancja odznacza się zatem samoistną odpowiedzialnością za nieosiągnięcie obiecanego i gwarantowanego rezultatu w postaci niezaciągnięcia zobowiązania lub niespełnienia świadczenia przez osobę trzecią. Gwarant może się zwolnić z obowiązku naprawienia szkody przez spełnienie przyrzeczonego świadczenia ciężącego na dłużniku (upoważnienie przemienne – *facultas alternativa*)¹⁵. Uznać zatem można, że gwarancja w polskim porządku prawnym stanowi powszechnie przyjętą czynność prawną, będącą zobowiązaniem o charakterze abstrakcyjnym,

prawne. Komentarz do ustawy z 8 maja 1997 r., Warszawa 1998, s. 6. Autor wskazuje elementy decydujące o takich cechach gwarancji SP, którymi są status prawny zabezpieczyciela oraz potrzeba angażowania odpowiednich środków publicznych niezbędnych do wywiązania się z obowiązku gwarancyjnego.

¹² Kodeks cywilny z dnia 23 kwietnia 1964 r. (t.j.Dz. U. z 2018 r., poz. 1025 ze zm.), dalej jako: k.c.

¹³ E. Chojna-Duch, *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, LexisNexis, Warszawa 2012, s. 333 i n.

¹⁴ W wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie – I Wydział Cywilny z dnia 28 maja 2013 r., I ACa 1387/12, www.orzeczenia.ms.gov.pl [dostęp: 10.10.2018] wskazano, że Gwarancja jako umowa zabezpieczająca jest umową nazwaną jedynie co do gwarancji bankowej. Inne umowy gwarancji kwalifikowane są natomiast jako rodzaje umowy o świadczenie przez osobę trzecią, uregulowaną w art. 391 k.c.

¹⁵ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 30 sierpnia 2005 r., I ACa 54/05, „Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych” 2006, nr 7, poz. 26, s. 60.

samodzielnym i niezależnym od umowy zawartej pomiędzy dłużnikiem a beneficjentem gwarancji¹⁶.

Gwarancje udzielane przez SP w rozumieniu u.p.g. stanowią udzielane przez Radę Ministrów, ministra właściwego do spraw finansów publicznych lub BGK, w imieniu i na rachunek SP, gwarancje spłaty kredytów, wykonania zobowiązań wynikających z obligacji albo wykonania zobowiązań wynikających z transakcji zabezpieczających przed ryzykiem zmiany stopy procentowej lub ryzykiem walutowym, związanych z gwarantowanym przez SP kredytem lub emisją obligacji. Gwarancje te mają istotne znaczenie w procesie udzielania kredytu oraz emisji obligacji przeznaczone na finansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych. Jeżeli bowiem kredyt czy też emisja obligacji objęte gwarancją SP służą osiągnięciu celu określonego w art. 7 u.p.g., wówczas spełnione są ustawowe podstawy skorzystania z wyjątkowej pomocy państwa w ww. obszarze aktywności gospodarczej. Wśród celów, które mają być realizowane przy wykorzystaniu omawianych instrumentów prawnofinansowych, wskazać należy:

- 1) rozwój lub utrzymanie infrastruktury;
- 2) rozwój eksportu dóbr i usług;
- 3) ochronę środowiska;
- 4) tworzenie nowych miejsc pracy związanych z daną inwestycją w ramach pomocy regionalnej;
- 5) wdrażanie nowych rozwiązań technicznych lub technologicznych będących wynikiem badań naukowych lub prac rozwojowych;
- 6) restrukturyzacje przedsiębiorstw.

Każdy z tych celów wynika zatem z umowy kredytu inwestycyjnego albo określonego przeznaczenia funduszy pochodzących z emisji obligacji na realizację jednego z przedsięwzięć inwestycyjnych.

Niezależnie od powyższego gwarancja SP może zabezpieczać

¹⁶ Szerzej: K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. T. I. Komentarz. Art. 1–449¹⁰*, C.H.Beck, Warszawa 2018, Legalis [dostęp: 10.10.2018], teza 3, oraz E. Łętowska, *Umowa o świadczenie przez osobę trzecią jako figura prawna*, [w:] A. Brzozowski, W. Kocot, K. Michałowska (red.), *W kierunku europeizacji prawa prywatnego. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Jerzemu Rajskiemu*, C.H.Beck, Warszawa 2007, s. 19 i n.

również wierzytelność wynikającą z umowy kredytu obrotowego, tzn. przeznaczonego na finansowanie zakupu materiałów lub wyrobów gotowych przeznaczonych na realizację przedsięwzięć polegających na wykonaniu dóbr inwestycyjnych na eksport¹⁷, a także na utworzenie przez banki linii kredytowych w celu finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego oraz mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców oraz współfinansowania programów lub projektów w ramach programów pomocowych Unii Europejskiej. W identycznych warunkach mogą być udzielane gwarancje wykonania zobowiązań wynikających z obligacji. Zatem w art. 7u.p.g. oraz odnoszącym się do niego art. 14u.p.g. przewidziano ograniczenie prawne w zakresie zaangażowania SP jako gwaranta.

Mając powyższe na uwadze, skonstatować można, że ustawodawca bardzo ogólnie określił przedsięwzięcia, których realizacja może być zabezpieczona gwarancją SP, przez co pozostawiono właściwym organom znaczną swobodę oceny możliwości udzielania tych gwarancji.

Warto przy tym dodać, że przed udzieleniem gwarancji SP niezbędne jest dokonanie analizy ryzyka konieczności dokonania przez SP wypłaty z tytułu udzielonej gwarancji, gdyż podmiot, którego zobowiązania mają być objęte ww. gwarancją, musi być w stanie wykonać te zobowiązania samodzielnie. Rozwiązanie powyższe należy uznać za konieczne ze względu na wyjątkowy charakter omawianych instrumentów prawnofinansowych. Uzasadnione jest zatem uznanie, że prawidłowa ocena projektów inwestycyjnych sprzyja osiągnięciu pozytywnych efektów gwarancji SP¹⁸.

Zestawiając liczbę poręczeń i gwarancji udzielanych przez SP w latach 2008–2017 zauważyć można, że pierwsze z ww. instrumentów mają niewielkie znaczenie w praktyce. Jedynie bowiem w 2009 oraz 2010 r. udzielono po 3 poręczenia, przy czym były to wyłącznie poręczenia wypłaty odszkodowania z tytułu zniszczenia, uszkodzenia lub kradzieży nieubezpieczonych eksponatów wystawowych (tabela 1)¹⁹.

¹⁷ O wartości kontraktowej powyżej 10 000 000 euro.

¹⁸ Szerzej: R. Klocek, *op. cit.*, s. 45.

¹⁹ Wnioskodawcą było Muzeum Narodowe w Krakowie oraz w Muzeum Narodowe w Gdańsku, zaś poręczenia dotyczyły m.in. wypłaty odszkodowania z tytułu zniszczenia, uszkodzenia lub

Rok	Liczba		
	Poręczeń SP	Gwarancji SP	
		Spląty kredytów krajowych i zagranicznych	Spląty zobowiązań wynikających z emisji obligacji
2008	0	2	0
2009*	0	3	3
2010*	3**	8	3
2011	3**	4	7
2012	0	5	1
2013	0	5	1
2014	0	8	2
2015	0	9	3
2016	0	6	3
2017	0	1	1

* w tym roku udzielono również jednej gwarancji wypłat z Krajowego Funduszu Drogowego (KFD) w BGK

** były to poręczenia wypłaty odszkodowania z tytułu zniszczenia, uszkodzenia lub kradzieży nieubezpieczonych eksponatów wystawowych

Tabela 1. Liczba poręczeń i gwarancji SP w latach 2008–2017

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Informacji o poręczeniach i gwarancjach udzielonych w latach 2008–2017 r. przez Skarb Państwa, niektóre osoby prawne oraz Bank Gospodarstwa Krajowego, Warszawa lata 2008–2017, http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/poreczenia-i-gwarancje/informacje-podstawowe/-/asset_publisher/9Hdo/content/informacje-o-poreczeniach-i-gwarancjach-udzielonych-przez-skarb-panstwa-niektore-osoby-prawne-oraz-bank-gospodarstwa-krajowego/pop_up?_101_INSTANCE_9Hdo_viewMode=print [dostęp: 10.10.2018].

Podsumowując, w analizowanym okresie zdecydowanie dominowały gwarancje kredytów, zwłaszcza zaś kredytów zagranicznych. Gwarancje spląty zobowiązań wynikających z obligacji udzielone zostały w większej liczbie przedsięwzięć inwestycyjnych jedynie w 2011 r.

kradzieży nieubezpieczonych eksponatów składających się na te wystawy na rzecz podmiotu używającego swoich eksponatów, tj. Muzeum Narodowego Brukenthala w Sibiu (Rumunia) oraz Patrimonio Nacional de España w Madrycie.

3. Gwarancje Skarbu Państwa a bezpieczeństwo finansowe Polski

Stan gospodarki państwa, rzutujący zarówno na jego sytuację wewnętrzną, jak i na pozycję międzynarodową, mierzony jest różnymi metodami. Zgodnie z konstytucyjnie określoną zasadą udzielanie gwarancji finansowych przez państwo następuje na zasadach i w trybie określonych w u.p.g. Jednocześnie jednak ustrojodawca zastrzegł, że nie wolno udzielać gwarancji finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy $\frac{3}{5}$ wartości rocznego PKB. Należy w pełni podzielić pogląd wyrażony w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2012 r.²⁰, że celem art. 216 ust. 5 KRP jest przeciwdziałanie nadmiernemu zadłużaniu państwa, a przez to zapobieganie powiększaniu się deficytu w kolejnych latach budżetowych. Próg ustalony w ww. przepisie jest niezbędny, gdyż zwiększa gospodarczą wiarygodność Polski na arenie międzynarodowej. Zakaz, o którym mowa wyżej, adresowany jest do władz publicznych uprawnionych m.in. do udzielania gwarancji – w szczególności do Rady Ministrów, a pośrednio do parlamentu, który nie może uchylać ustaw skutkujących obciążeniem państwa długiem publicznym przekraczającym konstytucyjny limit zadłużenia.

Łączną kwotę, do wysokości której SP może udzielać gwarancji, określa się corocznie w ustawie budżetowej. Należy przy tym podkreślić, że przy ustalaniu ww. limitu niezbędne jest każdorazowe uwzględnianie wszelkich prognoz, które mogą wskazywać na pogorszenie warunków działania polskiego systemu finansowego (np. w wyniku kryzysu finansowego czy nawet spowolnienia gospodarczego itp.). Konieczność taka wynika m.in. z możliwości wspierania podmiotów należących do tego sektora w oparciu o przepisy ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym²¹ oraz ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji oraz o rządowych instrumentach stabilizacji finansowej²².

²⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2012 r., K 1/12, Dz. U. z 2012 r., poz. 1510.

²¹ Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1436 ze zm.).

²² Ustawa z dnia 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji oraz o rządowych instrumentach stabilizacji finansowej (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 124).

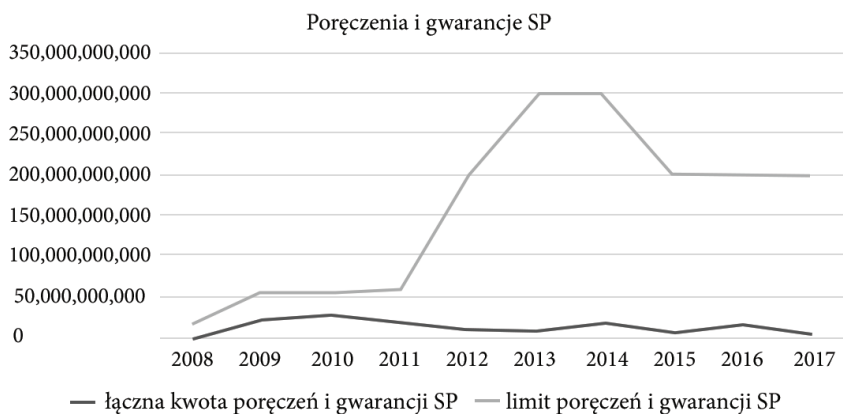
Ustawa budżetowa na rok	Limit ustawowy poręczeń i gwarancji udzielanych przez SP	Łączna kwota udzielonych poręczeń i gwarancji SP	B/A (w%)
	A	B	
2008	15 000 000 000	628 878 000	4,19%
2009	55 000 000 000	22 029 008 300	40,05%
2010	55 000 000 000	29 178 339 395	53,05%
2011	60 000 000 000	21 221 962 222	35,37%
2012	200 000 000 000	13 648 732 180	6,82%
2013	300 000 000 000	10 959 774 560	3,65%
2014	300 000 000 000	16 878 348 600	5,63%
2015	200 000 000 000	8 752 210 200	4,38%
2016	200 000 000 000	16 514 925 000	8,26%
2017	200 000 000 000	5 718 060 000	2,86%
2018	200 000 000 000	brak danych	-----
2019	100 000 000 000	brak danych	-----

* Na podstawie projektu ustawy budżetowej na 2019 r.

Tabela 2. Limit poręczeń i gwarancji SP udzielonych w latach 2008–2017

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Informacji o poręczeniach i gwarancjach udzielonych w latach 2008–2017 r. przez Skarb Państwa, niektóre osoby prawne oraz Bank Gospodarstwa Krajowego, Warszawa lata 2008–2017, http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/poreczenia-i-gwarancje/informacje-podstawowe/-/asset_publisher/9Hdo/content/informacje-o-poreczeniach-i-gwarancjach-udzielonych-przez-skarb-panstwa-niektore-osoby-prawne-oraz-bank-gospodarstwa-krajowego/pop_up?_101_INSTANCE_9Hdo_viewMode=print [dostęp: 10.10.2018], Ustaw budżetowych na lata 2008–2018 (chronologicznie: Dz. U. z 2008 r. Nr 19, poz. 117; Dz. U. z 2009 r. Nr 10 poz. 58 ze zm.; Dz. U. z 2010 r. Nr 19 poz. 102; Dz. U. z 2011 r. Nr 29 poz. 150; Dz. U. z 2012 r. poz. 273; Dz. U. z 2013 r. poz. 169; Dz. U. z 2014 r. poz. 162; Dz. U. z 2015 r. poz. 153 ze zm.; Dz. U. z 2016 r. poz. 278 ze zm.; Dz. U. z 2017 r. poz. 108 ze zm.; Dz. U. z 2018 r. poz. 291) oraz Projektu ustawy budżetowej na 2019 r., <https://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/ustawy-budzetowe/2019/projekt-ustawy> [dostęp: 10.10.2018].

Z uwagi na prewencyjny charakter powyższych działań brak wykorzystania prognozowanego limitu na powyższy cel w latach 2008–2017 należy ocenić pozytywnie (tabela 2 oraz rysunek 1). Łączna kwota udzielonych poręczeń i gwarancji SP w poszczególnych latach nie przekroczyła 30 mld zł, przy czym zauważyć można dużą dynamikę w omawianym zakresie. Uwagę zwraca zwłaszcza to, że w latach 2009–2011 osiągnano kilkudziesięcioprocentową realizację założonego limitu, co w efekcie doprowadziło do jego zwiększenia z 60 mld zł w 2011 r. do 200 mld zł w 2012 r. W kolejnych latach budżetowych limit ustalano na wysokim, aczkolwiek niestałym poziomie (w 2013 i 2014 r. wynosił on 300 mld zł, w kolejnych latach – 200 mld zł, zaś w projektowanej na 2019 r. ustawie budżetowej – 100 mld zł). Relacja łącznej kwoty udzielonych poręczeń i gwarancji SP do ustalonego w ustawie budżetowej limitu była najniższa w 2017 r. i wyniosła 2,86%, przy czym była to kwota ponad 5,7 mld zł udzielonych gwarancji SP, w sytuacji gdy w 2008 r. kwota ta wynosiła niespełna 630 mln zł udzielonych gwarancji SP, przy limicie ustawowym w wysokości 15 mld zł.



Rysunek 1. Relacja łącznej kwoty poręczeń i gwarancji SP do wyznaczonego w ustawie budżetowej limitu w latach 2008–2017

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Informacji o poręczeniach i gwarancjach udzielonych w latach 2008–2017 r. przez Skarb Państwa, niektóre osoby prawne oraz

Bank Gospodarstwa Krajowego, Warszawa lata 2008–2017, http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/poreczenia-i-gwarancje/informacje-podstawowe/-/asset_publisher/9Hdo/content/informacje-o-poreczeniach-i-gwarancjach-udzielonych-przez-skarb-panstwa-niektore-osoby-prawne-oraz-bank-gospodarstwa-krajowego/pop_up?_101_INSTANCE_9Hdo_viewMode=print [dostęp: 10.10.2018], Ustaw budżetowych na lata 2008–2018 (chronologicznie: Dz. U. z 2008 r. Nr 19, poz. 117; Dz. U. z 2009 r. Nr 10 poz. 58 ze zm.; Dz. U. z 2010 r. Nr 19 poz. 102; Dz. U. z 2011 r. Nr 29 poz. 150; Dz. U. z 2012 r. poz. 273; Dz. U. z 2013 r. poz. 169; Dz. U. z 2014 r. poz. 162; Dz. U. z 2015 r. poz. 153 ze zm.; Dz. U. z 2016 r. poz. 278 ze zm.; Dz. U. z 2017 r. poz. 108 ze zm.; Dz. U. z 2018 r. poz. 291) oraz Projektu ustawy budżetowej na 2019 r., <https://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/ustawy-budzetowe/2019/projekt-ustawy> [dostęp: 10.10.2018].

4. Jawność zobowiązań z tytułu udzielonych gwarancji Skarbu Państwa

W art. 46 u.p.g. zobowiązano Radę Ministrów do corocznego przedstawiania Sejmowi informacji nie tylko o gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa, ale także o poręczeniach i gwarancjach udzielonych przez niektóre osoby prawne oraz przez BGK w ramach programów rządowych, a także o liczbie i wartości akcji (udziałów) składających się na zasób majątkowy SP oraz o wykorzystaniu środków gromadzonych na rachunku rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych. Informacja w powyższym zakresie powinna być przedstawiona w terminie do dnia 31 maja roku następnego. Zgodnie bowiem z art. 182 ust. 2 u.f.p.w tym terminie Rada Ministrów przedstawia Sejmowi oraz Najwyższej Izbie Kontroli roczne sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej. Niezależnie od powyższego Minister Finansów jest zobowiązany do podawania do publicznej wiadomości informacji obejmujących wykaz udzielonych przez SP gwarancji, wskazując osoby prawne i fizyczne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, których te gwarancje dotyczą. Przyjęte w powyższym zakresie rozwiązania prawne wskazują na to, że ustawodawca przywiązuje istotną wagę do jawności szczegółowych informacji dotyczących udzielanych gwarancji SP. Ma to znaczenie nie tylko z punktu widzenia kontroli stanu bezpieczeństwa

finansów publicznych przez powołane do tego organy państwowe, ale również z punktu widzenia możliwości sprawowania kontroli społecznej nad decyzjami zapadającymi na stopniu państwowym. W u.f.p. nałożono na Ministra Finansów obowiązki informacyjne związane z omawianymi instrumentami. Artykuł 38 u.f.p. stanowi konsekwencję konstytucyjnie określonego limitu zadłużenia publicznego. Minister Finansów został bowiem zobowiązany do ogłaszania w terminie do dnia 31 maja roku następnego w drodze obwieszczenia w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” kwoty i relacji do PKB niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez SP, a także kwoty niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostki sektora finansów publicznych według stanu na koniec roku budżetowego²³. W omawianym przypadku dobrem szczególnie chronionym jest nie tylko jawność działań związanych z dysponowaniem środkami publicznymi, ale także równowaga finansów publicznych. Ważna przy tym jest suwerenność polityczna odpowiednio władzy ustawodawczej oraz Rządu w określaniu wydatków budżetowych. Trybunał Konstytucyjny²⁴ uznał, że „możliwość podejmowania decyzji politycznych, co do hierarchii i wysokości tych wydatków jest niezbywalnym atrybutem tych władz. Nie oznacza to jednak, że władza ta jest nieograniczona. Z zasady bowiem państwa prawnego wynika, tak jak i uprzednio wynikało, iż ustawa budżetowa winna odzwierciedlać – w miarę możliwości finansowych państwa – zobowiązania ciążące na tym państwie, a wynikające z odrębnych ustaw. Tego wymaga poszanowanie prawa przez władze publiczne w celu zapewnienia zaufania obywateli do własnego państwa.”

²³ Szerzej: W. Miemiec, Komentarz do art. 38 u.f.p., [w:] M. Karlikowska, W. Miemiec, Z. Ofiarski, K. Sawicka, *Ustawa o finansach publicznych*, Presscom, Wrocław 2010, s. 111–112.

²⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 listopada 2001 r., K 2/00, Dz. U. z 2001 r. Nr 138, poz. 1566.

Kwoty i relacje kwot do PKB, o których mowa w art. 38 i 38a u.f.p.					
	A	B	niewymagalne zobowiązania z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostki sektora finansów publicznych w mln zł)	w %	
rok	państwowy dług publiczny, o którym mowa w art. 38 pkt 1 lit. a u.f.p. (w mln zł)	niewymagalne zobowiązania z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez SP (w mln zł)		A/PKB	B/PKB
2013	882 306,0	104 847,1	108 855,6	53,9	6,4
2014	826 757,7	110 831,6	114 517,7	47,8	6,4
2015	877 289,8	113 202,2	116 881,8	49	6,3
2016	965 198,1	124 513,7	128 209,5	52,1	6,7
2017	961 818,8	116 878,5	120 379,9	48,5	5,9

Tabela 3. Kwoty i relacje kwot państwowego długu publicznego oraz niewymagalnych zobowiązań z tytułu udzielonych przez SP poręczeń i gwarancji do PKB. Kwota niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostki sektora finansów publicznych w latach 2012–2017 *Źródło: opracowanie własne na podstawie obwieszczeń Ministra Finansów w sprawie ogłoszenia kwot, o których mowa w art. 38 i art. 38a ustawy o finansach publicznych z lat 2013–2016 oraz 2018 („Monitor Polski” z 2013 r., poz. 459; „Monitor Polski” z 2014 r., poz. 380; „Monitor Polski” z 2015 r., poz. 479; „Monitor Polski” z 2016 r., poz. 468, „Monitor Polski” z 2018 r., poz. 511) oraz obwieszczenia Ministra Rozwoju i Finansów z 25.05.2017 r. w sprawie ogłoszenia kwot, o których mowa w art. 38 i art. 38a ustawy o finansach publicznych („Monitor Polski” poz. 508).*

Warto podkreślić, że w latach 2014–2017 SP nie wydatkował środków na spłatę gwarantowanych i poręczonych zobowiązań²⁵ (ostatni raz miało to miejsce w 2013 r. w kwocie 1 924 376 zł). Wynika z tego, że udzielanie gwarancji SP nie zawsze prowadzi do obciążenia finansów publicznych

²⁵ Informacja o poręczeniach i gwarancjach udzielonych w 2017 r. przez Skarb Państwa, niektóre osoby prawne oraz Bank Gospodarstwa Krajowego, Warszawa 2018, http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/poreczenia-i-gwarancje/informacje-podstawowe/-/asset_publisher/9Hdo/content/informacje-o-poreczeniach-i-gwarancjach-udzielonych-przez-skarb-panstwa-niektore-osoby-prawne-oraz-bank-gospodarstwa-krajowego/pop_up?_101_

koniecznością wypłaty określonych świadczeń pieniężnych. Należy jednak mieć na uwadze, że potencjalne, niewymagalne zobowiązania SP z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji mogą przekształcić się w realny dług publiczny. Z informacji opublikowanych przez Ministra Finansów wynika, że na koniec 2017 r. potencjalne zobowiązania z udzielonych poręczeń i gwarancji SP wynosiły blisko 117 mld zł. Wprawdzie zdecydowaną większość z nich (98,29%) stanowiły zobowiązania o niskim ryzyku ich spłaty ze środków budżetowych²⁶, ale omawiane instrumenty prawnofinansowe powinny podlegać stałej kontroli z uwagi na możliwość spowodowania negatywnych skutków finansowych w przyszłości.

5. Podsumowanie

Przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, że gwarancje SP są sprawdzonym instrumentem stymulowania rozwoju gospodarczego, wymagającym jednak stałego doskonalenia adekwatnie do zmieniających się warunków jego stosowania. To z kolei wiąże się z potrzebą bieżącej i stałej analizy pragmatycznego stosowania postanowień u.p.g. i innych merytorycznie właściwych aktów prawnych. Pożądane jest bowiem wprowadzanie rozwiązań prawnych optymalnych z punktu widzenia przyjętych kierunków i tempa rozwoju gospodarczego Polski.

Istota gwarancji SP sprowadza się m.in. do tego, że państwo uzyskuje możliwość zaangażowania kapitału prywatnego w proces realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych i rozwojowych prowadzących do stymulowania wzrostu PKB. Gwarancje SP są również istotnym instrumentem pomocy podmiotom, które znajdują się w trudnej sytuacji finansowej, tzn. podmiotów, które nie dysponują wystarczającym z punktu widzenia kredytodawcy zabezpieczeniem albo ryzyko związane z realizacją danego przedsięwzięcia jest w ocenie kredytodawcy zbyt wysokie. Korzyści płynące z gwarancji SP są zatem obopólne, bowiem z jednej strony, udzielając gwarancji, SP przyczynia się do spadku

INSTANCE_9Hdo_viewMode=print [dostęp: 10.10.2018], s. 2, dalej jako: Informacja z 2017 r

²⁶ Pozostałe to zobowiązania o średnim ryzyku spłaty ze środków budżetowych. Por. Informacja z 2017 r., s. 8.

bezrobocia oraz wzrostu dochodów podatkowych, z drugiej natomiast kredytobiorca uzyskuje dostęp do źródła finansowania przedsięwzięcia (np. kredytu bankowego)²⁷. Warto przy tym zauważyć, że instrument, o którym mowa, przynosi korzyści także wierzycielowi (kredytodawcy), prowadząc docelowo do wzrostu jego przychodów. Ma on np. szersze możliwości kredytowania poszczególnych przedsięwzięć z pominięciem ograniczeń wynikających z działania mechanizmów rynkowych²⁸.

Udzielanie gwarancji SP wiąże się ściśle z podejmowaniem ryzyka finansowego, z reguły na rachunek przyszłych okresów. Ryzyko, o którym mowa, odnieść należy nie tylko do strony stosunku zobowiązaniowego, ale także do SP, gdyż występuje tu zaangażowanie nie tylko kapitału prywatnego, ale również środków budżetowych wykorzystywanych do zagwarantowania spłaty zobowiązania dłużnika. Nie zmienia to jednak faktu, że gwarancja skarbową jest instrumentem stosunkowo najmniej kosztownym, który zapewnia korzyści makro- i mikroekonomiczne.

Należy podkreślić potrzebę dążenia do tego, aby dług publiczny w relacji do PKB był możliwie najniższy. W UE nie istnieje wspólna dla wszystkich państw członkowskich „granica bezpieczeństwa” kwotowego limitu zadłużenia publicznego. Wpływ na to mają liczne czynniki, między innymi struktura PKB, poziom rozwoju gospodarczego państw członkowskich UE czy sytuacja gospodarcza w regionie i na świecie. Udzielając gwarancji, SP najczęściej nie będzie musiał dokonywać z tego tytułu żadnych świadczeń, gdyż spłata zadłużenia przez zobowiązanego skutkuje tym, że dług wygasa, nie powodując jakichkolwiek skutków finansowych po stronie SP. Jednakże zachowując przezorność w powyższym obszarze aktywności państwowej należy przewidywać, że niektóre potencjalne zobowiązania będą się wiązały z określonymi skutkami finansowymi w przyszłości. Dlatego potrzebne są rozwiązania normatywne, które obligują do stałego monitorowania zagrożenia bezpieczeństwa finansowego państwa. W polskim porządku prawnofinansowym rozwiązania te sprowadzają się

²⁷ K. Marchewka-Bartkowiak, *Gwarancje i poręczenia Skarbu Państwa – niewykorzystane możliwości?*, „Infos” z 28 lutego 2007, s. 1, www.orka.sejm.gov.pl [dostęp: 10.10.2018].

²⁸ R. Klocek, *op. cit.*, s. 28.

do ścisłego kontrolowania wysokości udzielanych poręczeń i gwarancji SP. Szczegółową kontrolą objęte zostały również zobowiązania realne długu publicznego. Stosując do ww. instrumentów zasadę jawności i transparentności, ustawodawca dąży do tego, aby w pełni realizować postulat klarownych finansów publicznych, ze stanem których społeczeństwo może się kompleksowo zapoznać. Ma to istotne znaczenie z punktu widzenia zasady zaufania obywateli do państwa.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

1. Bączyk M, *Poręczenia i gwarancje udzielane przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne. Komentarz do ustawy z 8 maja 1997 r.*, Warszawa 1998
2. Chojna-Duch E, *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, LexisNexis, Warszawa 2012
3. Informacja o poręczeniach i gwarancjach udzielonych w 2017 r. przez Skarb Państwa, niektóre osoby prawne oraz Bank Gospodarstwa Krajowego, Warszawa 2018, http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/poreczenia-i-gwarancje/informacje-podstawowe/-/asset_publisher/9Hdo/content/informacje-o-poreczeniach-i-gwarancjach-udzielonych-przez-skarb-panstwa-niektore-osoby-prawne-oraz-bank-gospodarstwa-krajowego/pop_up?_101_INSTANCE_9Hdo_viewMode=print
4. Klocek R, *Poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa – stabilne zabezpieczenia finansowe. Komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze Sp. z o.o., Warszawa 2000
5. Łętowska E, *Umowa o świadczenie przez osobę trzecią jako figura prawna*, [w:] Brzozowski A, Kocot W, Michałowska K (red.), *W kierunku europeizacji prawa prywatnego. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Jerzemu Rajskiemu*, C.H.Beck, Warszawa 2007
6. Marchewka-Bartkowiak K, *Gwarancje i poręczenia Skarbu Państwa – niewykorzystane możliwości?*, „Infos” z 28.02.2007, s. 1, www.orka.sejm.gov.pl
7. Miemiec W, Komentarz do art. 38 u.f.p., [w:] Karlikowska M, Miemiec W, Ofiarski Z, Sawicka K, *Ustawa o finansach publicznych*, Presscom, Wrocław 2010, s. 111–112

8. Pastusiak R, *Poręczenie Skarbu Państwa*, „Rzeczpospolita” z 10.12.1996 r
9. Pietrzykowski K (red.), *Kodeks cywilny. T. I. Komentarz. Art. 1–449¹⁰*, C.H.Beck, Warszawa 2018
10. Rynkiewicz I, *Kontrola podwyższonego ryzyka*, „Gazeta Bankowa” 1996, nr 31

Akty prawne

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483)
2. Kodeks cywilny z dnia 23 kwietnia 1964 r. (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1025 ze zm.)
3. Ustawa z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (t.j.Dz. U. z 2018 r., poz. 1808)
4. Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym (t.j. Dz. U. 2016 r., poz. 1436 ze zm.)
5. Ustawa z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j.Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm.)
6. Ustawa z dnia 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji oraz o rządowych instrumentach stabilizacji finansowej (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 124)
7. Ustawy budżetowe na lata 2008–2018 (chronologicznie: Dz. U. z 2008 r. Nr 19, poz. 117;Dz. U. z 2009 r. Nr 10, poz. 58 ze zm.;Dz. U. z 2010 r. Nr 19, poz. 102;Dz. U. z 2011 r. Nr 29, poz. 150;Dz. U. z 2012 r., poz. 273;Dz. U. z 2013 r., poz. 169;Dz. U. z 2014 r., poz. 162;Dz. U. z 2015 r., poz. 153 ze zm.;Dz. U. z 2016 r., poz. 278 ze zm.; Dz.U. z 2017 r., poz. 108 ze zm.;Dz. U. z 2018 r., poz. 291)

Orzeczenia

1. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 listopada 2001 r., K 2/00, Dz. U. z 2001 r. Nr 138, poz. 1566
2. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2012 r., K 1/12, Dz. U. 2012, poz. 1510
3. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie – I Wydział Cywilny z dnia 28 maja

2013 r., I A Ca 1387/12, www.orzeczenia.ms.gov.pl

4. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 30 sierpnia 2005 r., I A Ca 54/05, „Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych” 2006, nr 7, poz. 26

Inne źródła

1. Informacji o poręczeniach i gwarancjach udzielonych w latach 2008–2017 r. przez Skarb Państwa, niektóre osoby prawne oraz Bank Gospodarstwa Krajowego, Warszawa lata 2008–2017, http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/poreczenia-i-gwarancje/informacje-podstawowe/-/asset_publisher/9Hdo/content/informacje-o-poreczeniach-i-gwarancjach-udzielonych-przez-skarb-panstwa-niektore-osoby-prawne-oraz-bank-gospodarstwa-krajowego/pop_up?_101_INSTANCE_9Hdo_viewMode=print

2. Obwieszczenia Ministra Finansów w sprawie ogłoszenia kwot, o których mowa w art. 38 i art. 38a ustawy o finansach publicznych z lat 2013–2016 oraz 2018 („Monitor Polski” z 2013 r., poz. 459; „Monitor Polski” z 2014 r., poz. 380; „Monitor Polski” z 2015 r., poz. 479; „Monitor Polski” z 2016 r. poz. 468; „Monitor Polski” z 2018 r., poz. 511)

3. Obwieszczenie Ministra Rozwoju i Finansów z 25.05.2017 r. w sprawie ogłoszenia kwot, o których mowa w art. 38 i art. 38a ustawy o finansach publicznych („Monitor Polski”, poz. 508)

4. Projekt ustawy budżetowej na 2019 r., <https://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/ustawy-budzetowe/2019/projekt-ustawy>