

Andrzej Drwiłło

Poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa

STRESZCZENIE

Jednym z instrumentów finansów publicznych są poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa. Stosuje się je do zobowiązań pieniężnych różnych podmiotów. Największe znaczenie mają w procesie pozyskiwania dużych kredytów inwestycyjnych i finansowania celów gospodarczych. Poręczenia i gwarancje stosowane były najpierw na gruncie prawa prywatnego. Z powodzeniem stosowane są w dziedzinie prawa publicznego. Prezentowany artykuł ukazuje zasady przyznawania i zwrotu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa, podmioty reprezentujące państwo w zakresie poręczeń i gwarancji, podstawy prawne stosowania tych instrumentów, przedmiot poręczeń i gwarancji, prowizje oraz zabezpieczenie roszczeń wynikających z wykonywania obowiązków przez poręczyciela lub gwaranta. W treści artykułu prezentowane są również dane statystyczne dotyczące wielkości poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa za lata 2004–2012. Integralną częścią artykułu są też wnioski końcowe.



Andrzej Drwiłło

Guarantees of the Treasury

ABSTRACT

One of the instruments of public finances are sureties and guarantees of the Treasury. These are applied to the monetary obligations of various entities. Their greatest impact is on the process of obtaining large investment loans and financing economic purposes. Sureties and guarantees were initially derived from private law. They have been successfully applied in the area of public law. The paper describes the rules for the granting and the repayment of Treasury sureties and guarantees. It further describes entities representing the State in terms of sureties and guarantees, the legal basis for the use of such instruments, the subject of warranties and guarantees, commissions and the issue of securing claims arising from the performance of the duties of the surety or guarantor. The paper also presents statistics about the size of sureties and guarantees of the Treasury for the years 2004–2012. Final conclusions are also included.



1

UWAGI OGÓLNE

Instytucjami współczesnego prawa finansów publicznych są między innymi poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa. Pierworzoru tych instytucji należy się doszukiwać w prawie cywilnym¹, a jeśli chodzi o poręczenie, to znane ono już było w prawie rzymskim². Wprowadzenie poręczenia i gwarancji na grunt prawa finansów publicznych jest wyrazem związków i powiązań tej dziedziny prawa z prawem cywilnym, a ściślej z przeniesieniem instytucji prawa prywatnego na grunt prawa publicznego. Potwierdza to słuszność poglądu o wzajemnym przenikaniu sfery prawa prywatnego i publicznego. Jednocześnie należy zwrócić uwagę na daleko idące podobieństwo poręczenia i gwarancji, a nawet na wątpliwe istnienie obu tych instytucji jednocześnie.

Istota poręczenia sprowadza się do zawarcia umowy między poręczycielem a wierzycielem. Jej treścią jest zobowiązanie poręczyciela do wykonania zobowiązania dłużnika w sytuacji, gdyby dłużnik nie wykonał zobowiązania na nim ciężącego. Wobec tego w instytucji poręczenia spotykamy się z trzema stronami: wierzycielem, dłużnikiem i poręczycielem. Poręczenie nie jest jednostronną czynnością prawną. W związku z tym dla ważności owej czynności prawnej niezbędne jest zarówno złożenie oświadczenia przez poręczyciela jak i przyjęcie owego oświadczenia przez wierzyciela. Instytucję poręczenia należy traktować jako formę zabezpieczenia cudzej wiarygodności wykorzystywaną zarówno w stosunkach prywatnoprawnych, jak i publicznoprawnych. Nie można pominąć faktu, że poręczenie dotyczy już istniejącego długu bądź długu, który powstaje równocześnie z długiem. W tej drugiej sytuacji odpowiedzialność poręczyciela pojawia się dopiero z chwilą powstania długu. Dla stosunku prawnego, jakim jest poręczenie, ważną kwestią jest odpowiedzialność poręczyciela. Zakres tej odpowiedzialności zasadniczo wynika z treści umowy wiążącej poręczyciela.

Gwarancja, jak wspomniano, jest bardzo podobna do poręczenia. W wypadku umowy gwarancji spotykamy się z przejęciem odpowiedzialności gwaranta za wynik ściśle określonego zobowiązania przez dłużnika. Gwa-

¹ W. Patulski, *Kodeks cywilny w praktyce gospodarczej z orzecnictwem*, Gdańsk 2000, s. 513.

² J. Kufel, W. Siuda, *Prawo gospodarcze dla ekonomistów*, Poznań 1994, s. 239.

rancja tym różni się od poręczenia, że ma w zasadzie samoistny charakter. O ile poręczenia mogą mieć różny charakter, to znaczy zarówno pieniężny, jak i niepieniężny, aczkolwiek te drugie występują niezwykle rzadko, o tyle niektóre gwarancje, na przykład gwarancje bankowe³, mają wyłącznie pieniężny charakter. To rozróżnienie poręczeń i gwarancji nie ma znaczenia w wypadku, gdy poręczycielem lub gwarantem jest Skarb Państwa.

Poręczenia udzielane przez podmioty reprezentujące państwo mają wieloletnią historię. Stosowane już były w okresie międzywojennym. Ustawą z dnia 1 lipca 1925 r. o udzielaniu poręki państwowej (Dz. U. Nr 68, poz. 481) Minister Skarbu został upoważniony do udzielania poręki państwowej za zobowiązania banków państwowych, towarzystw kredytowych ziemskich i miejskich oraz banków hipotecznych z tytułu emisji listów zastawnych, za zobowiązania zapłaty kapitału i odsetek obligacji emitowanych na cele budowy linii kolejowych, za zobowiązania zapłaty kapitału i odsetek obligacji emitowanych przez samorządy na cel budowy urządzeń użyteczności publicznej oraz za inne zobowiązania ustawowo wymienione. Jednocześnie ustalona została maksymalna kwota, do której Minister Skarbu mógł udzielać owej poręki. Doświadczenia wynikające z udzielania poręczeń zostały wykorzystane w późniejszym okresie.

2

ZASADY UDZIELANIA PORĘCZEŃ I GWARANCJI

Rozwój przedsiębiorczości uwarunkowany jest wieloma czynnikami, wśród których poczesne miejsce zajmuje dostępność do środków pieniężnych. Bardzo często środki pieniężne będące własnością przedsiębiorców nie są wystarczające, aby był możliwy rozwój działalności gospodarczej. W takiej sytuacji konieczne staje się zewnętrzne wspomaganie finansowe owej działalności. Pewną rolę w procesie zewnętrznego wspierania działalności produkcyjnej, usługowej i handlowej odgrywają poręczenia i gwarancje. Ich uruchamianie odbywa się w nawiązaniu do obowiązujących przepisów prawnych, zarówno unijnych jak i krajowych. Wspieranie rozwoju mikro, małych i średnich przedsiębiorców w drodze udzielania poręczeń i gwa-

³ T. Mróz, M. Stec, *Prawo gospodarcze prywatne*, Warszawa 2005, s. 688.

rancji uznaje się za dopuszczalną pomoc publiczną⁴, co więcej, stanowią one istotny element wspólnej polityki gospodarczej ułatwiający dostęp do zewnętrznych źródeł finansowania. Na gruncie prawa unijnego odnajdujemy regulacje mające na celu ujednoczenie zasad i mechanizmów udzielania poręczeń i gwarancji⁵. Celem owych regulacji jest określenie kryteriów uznania poręczeń i gwarancji za dopuszczalne formy pomocy publicznej. Regulacje unijne dotyczą różnych form pomocy (regionalnej, horyzontalnej, *de minimis*). W związku z tym z poręczeń i gwarancji mogą korzystać różni przedsiębiorcy, zwłaszcza gdy ich działalność kwalifikowana jest jako priorytetowa.

Generalnie rzecz ujmując, poręczenia i gwarancje mogą być udzielane z następujących źródeł: 1. zasobów budżetowych (budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego), 2. zasobów pieniężnych uprawionych osób prawnych (banków publicznych, agencji rządowych), 3. zasobów pieniężnych funduszy poręczeniowych. W świetle przepisów konstytucyjnych (art. 216 ust. 4) udzielanie poręczeń i gwarancji finansowych przez państwo następuje na zasadach i w trybie określonym przepisami rangi ustawowej. Podstawowym aktem prawnym w zakresie udzielania poręczeń i gwarancji przez Skarb Państwa jest ustawa z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (Dz. U. z 2003 r. Nr 174, poz. 1689 z późniejszymi zmianami). Ponadto należy wziąć pod uwagę przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240) oraz przepisy corocznie uchwalanych ustaw budżetowych. Istotne znaczenie dla udzielania poręczeń i gwarancji finansowych przez państwo mają też postanowienia Konstytucji (art. 216 ust. 5) dotyczące łącznej wielkości zaciąganych pożyczek oraz udzielanych gwarancji i poręczeń w danym roku budżetowym⁶. Przepisy konstytucyjne wprowadziły zakaz zaciągania pożyczek oraz udzielania gwarancji i poręczeń, w następstwie których dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto. Do aktów prawnych regulujących poręczenia i gwarancji finansowe należy zaliczyć także ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. o gwarantowanych przez Skarb Państwa

⁴ J. Olszewski (red.), *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2005, s. 303–305.

⁵ Rozporządzenie Komisji nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu w sprawie pomocy *de minimis* (Dz. Urz. UE L z 2006 r. nr 379) oraz Wytoczne wspólnotowe dotyczące pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw (Dz. Urz. UE C z 2004 r. nr 244).

⁶ P. Panfil, *Prawne i finansowe uwarunkowania długu Skarbu Państwa*, Warszawa 2011, s. 311 i nn.

ubezpieczeniach eksportowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 59, poz. 609 z późn. zm.) oraz ustawę z dnia 29 listopada 2000 r. o objęciu poręczeniami Skarbu Państwa spłaty niektórych kredytów mieszkaniowych (Dz. U. Nr 122, poz. 1310 z późn. zm.).

W stosunkach finansowych, których przedmiotem są poręczenia i gwarancje, występuje szczególny podmiot, jakim jest Skarb Państwa. Jego pojawienie się należy łączyć z regulacjami prawa rzymskiego. Odróżniało ono majątek cesarski (fiskus) i publiczny (*aerarium*) od majątku prywatnego⁷. Skarb Państwa jako odrębny podmiot stosunków prawnych występuje w wielu państwach, jednakże jego pozycja prawna, struktury organizacyjne i uprawnienia są znacznie zróżnicowane⁸. Pozycja prawna Skarbu Państwa w Polsce została uregulowana przede wszystkim w Kodeksie cywilnym⁹. Jest on instytucją prawną, która występuje w stosunkach cywilnoprawnych jako podmiot praw i obowiązków, które dotyczą mienia ogólnonarodowego, nienależącego do innych państwowych osób prawnych (przedsiębiorstw i banków państwowych). Skarb Państwa posiada osobowość prawną szczególnego rodzaju, ponieważ do Skarbu Państwa nie mają zastosowania przepisy o likwidacji osób prawnych. W imieniu Skarbu Państwa występuje przede wszystkim minister Skarbu Państwa. Do jego podstawowych uprawnień należy inicjowanie działań w zakresie gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, ochrona interesów Skarbu Państwa i gospodarowanie mieniem państwowych osób prawnych. Minister Skarbu Państwa nie jest jedynym reprezentantem Skarbu Państwa.

Poręczenia i gwarancje publiczne są ściśle związane z instytucją Skarbu Państwa. Stanowią one jedyne dopuszczalne formy prawne, w jakich organy państwa, a także Bank Gospodarstwa Krajowego, mogą ustanawiać odpowiedzialność majątkową owej szczególnej osoby prawnej za zobowiązania innych podmiotów. Reprezentantem Skarbu Państwa w zakresie udzielania poręczeń i gwarancji są następujące podmioty:

1. Rada Ministrów,
2. Minister właściwy do spraw finansów publicznych,
3. Bank Gospodarstwa Krajowego.

⁷ Nowa Encyklopedia Powszechna PWN, t. 7, Warszawa 2004, s. 560.

⁸ N. Gajl, *Budżet a Skarb Państwa*, Warszawa 1974, s. 345 i nn.

⁹ Ustawa z dnia 23 IV 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93).

Reprezentowanie Skarbu Państwa w zakresie stosunków prawnofinansowych, jakie wynikają z udzielenia poręczenia i gwarancji, jest więc zupełnie inne aniżeli w zakresie stosunków cywilnoprawnych. Ponadto owo reprezentowanie jest precyzyjnie określone. Nie jest dopuszczalne udzielanie poręczeń i gwarancji w imieniu Skarbu Państwa przez inne podmioty.

Zakres przedmiotowy poręczeń i gwarancji podmiotów reprezentujących Skarb Państwa również został ściśle określony. Został on odrębnie ustalony w odniesieniu do poręczeń i odrębnie do gwarancji. Wprawdzie w dużym stopniu nakładają się one na siebie, ale mają też pewne swoje odrębności. Poręczenia Skarbu Państwa dotyczą: spłaty kredytów, wykonania zobowiązań wynikających z emisji obligacji, wypłaty odszkodowań za zniszczone, uszkodzone lub skradzione eksponaty wystawowe oraz wykonania zobowiązań wynikających z umów zabezpieczających przed ryzykiem zmiany stopy procentowej lub ryzykiem walutowym, związanych z poręczonym lub gwarantowanym przez Skarb Państwa kredytem lub emisją obligacji. Gwarancje Skarbu Państwa mogą być udzielane w odniesieniu do spłaty kredytów, wykonania zobowiązań wynikających z obligacji oraz wykonania zobowiązań wynikających z umów zabezpieczających przed ryzykiem zmiany stopy procentowej lub ryzykiem walutowym, związanych z poręczonym lub gwarantowanym przez Skarb Państwa kredytem lub emisją obligacji. Wynika z tego, że zakres przedmiotowy udzielanych poręczeń Skarbu Państwa jest nieco szerszy, ponieważ obejmuje również wypłaty odszkodowań za zniszczone, uszkodzone lub skradzione eksponaty wystawowe. Zakres przedmiotowy poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego został też odrębnie określony w odniesieniu do programów rządowych, ponieważ odnoszą się one do spłaty kredytów i pożyczek, wykonania zobowiązań wynikających z obligacji oraz wykonania innych zobowiązań, ze szczególnym uwzględnieniem należytego wykonania umów i wniesienia wadium.

Ogólną zasadą udzielania poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa jest obowiązek dokonania analizy ryzyka wypłat przez Skarb Państwa związanych z udzielaniem poręczeń i gwarancji. Analiza owego ryzyka powinna poprzedzać udzielenie poręczenia i gwarancji. Jeżeli z analizy ryzyka tych operacji finansowych wynika, że podmiot starający się o uzyskanie poręczenia lub gwarancji nie będzie posiadał zdolności do wywiązania się z przyszłego zobowiązania, wówczas poręczenie lub gwarancja nie zostaną w ogóle udzielone.

Zasadą wynikającą z obowiązujących przepisów prawnych jest udzielanie poręczeń i gwarancji na ściśle określony czas i na z góry określoną kwotę. Zasada ta wydaje się oczywista. Jednakże odstępstwo od tej zasady dotyczy poręczeń lub gwarancji udzielanych międzynarodowym instytucjom finansowym, których Polska jest członkiem lub z którymi podpisała umowę o współpracy. Odstąpienie od tej zasady wymaga wniosku ministra właściwego do spraw finansów publicznych skierowanego do Rady Ministrów, która może odstąpić od wymogu ustalenia terminu i kwoty poręczenia lub gwarancji.

Poręczenia i gwarancje mają charakter odpłatny. Ich udzielenie uzależnione jest od wniesienia stosownej prowizji zwanej opłatą prowizyjną. Sposób naliczania opłaty prowizyjnej oraz jej wysokość ustala Rada Ministrów w drodze rozporządzenia. Przepisy ustawowe zwalniają poręczenia i gwarancje od opłaty prowizyjnej, jeśli kredyt lub środki pieniężne uzyskane z emisji obligacji przeznaczone są na cele preferowane (na przykład na wspieranie eksportu polskich towarów i usług w ramach realizacji programów rządowych).

Formalną podstawą udzielenia poręczenia lub gwarancji jest wystąpienie z wnioskiem w tej sprawie. W treści wniosku powinny być zawarte niezbędne dane umożliwiające dokonanie analizy ryzyka wypłat przez Skarb Państwa związanych z udzieleniem poręczenia lub gwarancji. Do wniosku należy też dołączyć kopie dokumentów potwierdzających dane w nim zawarte (zaświadczenia właściwych organów, oświadczenia podmiotu, którego zobowiązania będą objęte poręczeniem lub gwarancją itp.).

Poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa najczęściej związane są z kredytem bankowym. Podmioty reprezentujące Skarb Państwa (Rada Ministrów, minister właściwy do spraw finansów publicznych i Bank Gospodarstwa Krajowego) uprawnione są do udzielania kredytodawcom poręczenia lub gwarancji spłaty części lub całości kredytu, a także spłaty odsetek i innych kosztów bezpośrednio związanych z kredytem. Dopuszczalne są również poręczenia i gwarancje wykonania zobowiązań wynikających z umów zabezpieczających przed ryzykiem zmiany stóp procentowych lub ryzykiem walutowym. Kompetencje podmiotów reprezentujących Skarb Państwa w zakresie udzielania poręczeń i gwarancji zostały ściśle powiązane z kwotą poręczenia lub gwarancji. Rada Ministrów jest uprawniona do udzielania poręczeń i gwarancji, jeżeli ich kwota przekracza równowartość 30 milionów euro. Charakterystyczne jest, że Rada Ministrów podejmuje działania w zakresie udzielania poręczeń i gwarancji na wniosek ministra

właściwego do spraw finansów publicznych. Minister właściwy do spraw finansów publicznych udziela poręczeń i gwarancji powyżej kwoty 10 milionów euro, ale nie wyższej niż 30 milionów euro. Jednocześnie zostały ustawowo określone granice udzielania poręczeń i gwarancji w nawiązaniu do wysokości kwoty kredytu. W wypadku obu podmiotów reprezentujących Skarb Państwa dopuszczalne jest udzielanie poręczeń i gwarancji do wysokości 50% pozostającej do spłaty kwoty kredytu objętego poręczeniem lub gwarancją. Podobne ograniczenie dotyczy należnych odsetek od tej kwoty i innych kosztów bezpośrednio związanych z udzielonym kredytem. Te ograniczenia nie obowiązują w wypadku przedsięwzięcia o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej, bezpieczeństwa lub obronności kraju.

Jako poręczyciel lub gwarant występuje także, jak wiadomo, Bank Gospodarstwa Krajowego. Działa on w imieniu i na rachunek Skarbu Państwa. Jego uprawnienia do udzielania poręczeń i gwarancji ustalone są też w nawiązaniu do wysokości kwoty poręczenia lub gwarancji (powyżej kwoty o równowartości 10 milionów euro i do równowartości 30 milionów euro). Przy czym powinny być spełnione dwa warunki, po pierwsze, poręczenie lub gwarancja powinny być udzielane za wynagrodzeniem odpowiadającym wynagrodzeniu rynkowemu, po drugie, poręczenia i gwarancje są udzielane do wysokości 60% pozostającej do spłaty kwoty kredytu.

Angażowanie się Skarbu Państwa w działalność poręczeniową i gwarancyjną uzależnione jest też od przedmiotu objętego kredytowaniem. Warunkiem udzielenia poręczenia lub gwarancji jest przeznaczenie kredytu na finansowanie inwestycji o ściśle określonym charakterze, czyli inwestycji zapewniających rozwój lub utrzymanie infrastruktury, rozwój eksportu, ochronę środowiska, tworzenie nowych miejsc pracy w ramach pomocy regionalnej, wdrażanie nowych rozwiązań technicznych lub technologicznych będących wynikiem badań naukowych lub prac rozwojowych. Ponadto poręczenia i gwarancje mogą być udzielane, jeżeli kredyt nimi objęty będzie przeznaczony na: 1. finansowanie zakupu materiałów lub wyrobów gotowych związanych z wykonaniem inwestycji eksportowych (wartość kontraktu powyżej 10 milionów euro), 2. zasilenie funduszy utworzonych w BGK, pod warunkiem, że środki pieniężne przeznaczone na spłatę kredytu nie pochodzą z zasobów budżetowych, 3. utworzenie przez banki linii kredytowych w celu finansowania inwestycji samorządowych oraz mikro, małych i średnich przedsiębiorców lub współfinansowania programów lub projektów realizowanych w ramach unijnych programów pomocowych, 4. spłatę zobowiązania, które już jest objęte poręczeniem lub gwarancją

Skarbu Państwa, 5. wspieranie eksportu polskich towarów i usług, jeśli realizowany jest w ramach programów rządowych.

Wymogiem ustawowym jest też ustanowienie przez kredytobiorcę zabezpieczenia na rzecz Skarbu Państwa roszczeń wynikających z wykonywania obowiązków poręczyciela lub gwaranta. Procedura wykonania zobowiązań z tytułu poręczenia uruchamiana jest na wniosek kredytodawcy, jeśli kredytobiorca utraci zdolność kredytową. We wniosku kredytodawca przedstawia informacje dotyczące utraty zdolności kredytowej przez kredytobiorcę oraz dołącza dokumenty potwierdzające stwierdzenie tego faktu.

Poręczenia i gwarancje udzielane przez Skarb Państwa mogą dotyczyć również zobowiązań wynikających z emisji obligacji. Podmioty uprawnione do reprezentowania Skarbu Państwa (Rada Ministrów, minister właściwy do spraw finansów publicznych i Bank Gospodarstwa Krajowego) mogą udzielać poręczenia lub gwarancji w celu spełnienia przez emitenta świadczeń pieniężnych mających swoje źródło w emisji obligacji. Zakres poręczeń i gwarancji jest szeroki, ponieważ mogą one dotyczyć zarówno uregulowania należności głównej, jak i należności ubocznych, a nawet jednych i drugich łącznie. Ponadto dopuszczalne jest objęcie poręczeniami i gwarancjami wykonania zobowiązań wynikających z umów zabezpieczających przed ryzykiem zmiany stopy procentowej lub ryzykiem walutowym związanych z emisją obligacji objętych poręczeniami i gwarancjami Skarbu Państwa. Warunkiem jest, aby transakcja taka odpowiadała standardom Międzynarodowego Stowarzyszenia Swapów i Instrumentów Pochodnych lub Związku Banków Polskich. W sprawie udzielenia poręczenia lub gwarancji konieczny jest wniosek emitenta obligacji. Zakres przedmiotowy poręczenia lub gwarancji jest szeroki, ponieważ mogą one stanowić zabezpieczenie całkowite lub częściowe. Wymogiem ustawowym udzielenia poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa związanych z wykonaniem zobowiązań wynikających z emisji obligacji jest też przeznaczenie środków pieniężnych pochodzących z emisji obligacji na cele inwestycyjne. Są to te same cele, które ustawodawca określił dla poręczeń i gwarancji udzielanych w związku z zaciąganiem kredytu bankowego.

Stosunkowo mniejsze znaczenie mają poręczenia Skarbu Państwa dotyczące wypłaty odszkodowania za zniszczone, uszkodzone lub skradzione ekspozyty wystawowe. Zauważyć należy, że w grę wchodzi jedynie poręczenia, a nie gwarancje Skarbu Państwa. Ponadto w imieniu Skarbu Państwa występuje wyłącznie Rada Ministrów, która może udzielić poręczenia na wniosek ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa

narodowego. Tego rodzaju poręczenia udzielane są nierezydentom, gdy łączna wartość eksponatów przekracza równowartość 500 000 euro. Z pierwszym wnioskiem w sprawie udzielenia poręczenia występuje organizator wystawy.

Udzielanie poręczeń i gwarancji przez Skarb Państwa wymaga też wyodrębnienia środków pieniężnych i określenia zasad ich tworzenia w celu zaspokojenia roszczeń z tytułu poręczeń i gwarancji. W związku z tym tworzy się tak zwany zasób majątkowy, na który składają się akcje i udziały uzyskane w wyniku dochodzenia przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych wierzytelności z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji oraz akcje i udziały w spółkach stanowiące własność Skarbu Państwa wyodrębnione przez Radę Ministrów do dnia 17 lipca 2009 r. W celu zaspokojenia roszczeń z tytułu poręczeń i gwarancji wykorzystuje się środki pieniężne pochodzące z przychodów uzyskanych z prywatyzacji majątku publicznego, w kwocie stanowiącej 0,5% łącznej kwoty poręczeń i gwarancji udzielonych w roku poprzednim. Dla ustalenia owej łącznej kwoty przyjmuje się przede wszystkim wartość kredytu powiększoną o skumulowane odsetki za okres spłaty. Ponadto uwzględniane są koszty bezpośrednio związane z kredytem. Łączna wartość akcji i udziałów tworzących zasób majątkowy nie może przekraczać ustawowo określonego pułapu, czyli 15% łącznej wartości wszystkich zobowiązań wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji. Bierze się pod uwagę stan tych zobowiązań na koniec ubiegłego roku. Środki pieniężne uzyskane ze sprzedaży akcji lub udziałów tworzących wspomniany zasób majątkowy mają ściśle określone prawem przeznaczenia, mianowicie mogą być wykorzystane wyłącznie na zaspokojenie roszczeń poręczeniowych i gwarancyjnych udzielonych przez Skarb Państwa. Procedura zbywania akcji i udziałów również jest ściśle określona. Kompetencyjnie jest to procedura dość złożona, ponieważ ich zbywaniem zajmuje się minister właściwy do spraw Skarbu Państwa w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych.

Zobowiązania z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa realizowane są zasadniczo z budżetowych środków pieniężnych. Są one wykonywane przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Dopuszczalne jest również wykonywanie zobowiązań tego rodzaju ze środków pieniężnych zgromadzonych na rachunku rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych Skarbu Państwa w Banku Gospodarstwa Krajowego. Jest to jednak wyjątek od realizowania zobowiązań poręczeniowych i gwarancyjnych z budżetowych środków pieniężnych. Środki pieniężne na

rachunku rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych tworzone są z przychodów prywatyzacyjnych w kwocie stanowiącej 0,5% łącznej kwoty poręczeń i gwarancji udzielonych w roku poprzednim. Na tym rachunku gromadzone są środki pieniężne z tytułu: 1. sprzedaży akcji i udziałów, 2. odsetek uzyskanych z oprocentowania środków utrzymywanych na rachunku rezerw, 3. opłat prowizyjnych, 4. przychodów z prywatyzacji. Środki pieniężne gromadzone na rachunku rezerwy poręczeniowej i gwarancyjnej przeznaczone są nie tylko na wykonywanie zobowiązań poręczeniowych i gwarancyjnych Skarbu Państwa, ale również na finansowanie kosztów dochodzenia wierzytelności Skarbu Państwa z tytułu wykonywania umów poręczenia lub gwarancji.

Udzielanie poręczeń i gwarancji wiąże się z odpowiedzialnością za zobowiązania podjęte przez podmioty reprezentujące Skarb Państwa. Jest to dziedzina, z którą łączy się pewne ryzyko. W celu zmniejszenia wydatków publicznych związanych z udzielaniem poręczeń i gwarancji minister właściwy do spraw finansów publicznych został upoważniony do podejmowania czynności mających na celu odzyskanie kwot zapłaconych z tytułu wykonania umów poręczenia lub gwarancji¹⁰. Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów wierzytelności Skarbu Państwa z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji mogą być sprzedane, zamienione na akcje (udziały), ich spłata może być rozłożona na raty, bądź umorzona w całości lub części.

Tabela 1. Poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa w latach 2004–2012

L.p.	Rok	Treść	Kwota (w zł)
1.	2004	Ogólna kwota poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa	7 093 010 068
		Kwota potencjalnych, niewymagalnych zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji	29 432 723 273
		Wydatki na spłatę zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji	38 365 396
		Relacja przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa do PKB	1,33%

¹⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 lutego 2004 r. w sprawie warunków i trybu sprzedaży wierzytelności Skarbu Państwa z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji, zamiany tych wierzytelności na akcje (udziały), rozłożenie ich spłaty na raty oraz umorzenia wierzytelności w całości lub w części (Dz. U. Nr 26, poz. 230).

2.	2005	Ogólna kwota poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa	6 758 362 050
		Kwota potencjalnych, niewymagalnych zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu poręczeń i gwarancji	31 642 564 773
		Wydatki na spłatę zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji	279 258 014
		Relacja przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa do PKB	1,06%
3.	2006	Ogólna kwota gwarancji Skarbu Państwa	3 034 800 900
		Kwota potencjalnych, niewymagalnych zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu poręczeń i gwarancji	32 255 135 645
		Wydatki na spłatę gwarantowanych i poręczonych zobowiązań Skarbu Państwa	110 386 517
		Relacja przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa do PKB	0,9%
4.	2007	Ogólna kwota gwarancji i poręczeń Skarbu Państwa	3 080 774 798
		Kwota potencjalnych, niewymagalnych zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu poręczeń i gwarancji	31 486 705 176
		Wydatki na spłatę gwarantowanych i poręczonych zobowiązań Skarbu Państwa	15 378 543
		Relacja przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa do PKB	0,7%
5.	2008	Ogólna kwota gwarancji i poręczeń Skarbu Państwa	628 878 000
		Potencjalne, niewymagalne zobowiązania Skarbu Państwa z tytułu poręczeń i gwarancji	31 540 256 574
		Wydatki na spłatę gwarantowanych i poręczonych zobowiązań Skarbu Państwa	10 806 393
		Relacja przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa do PKB	0,7%
6.	2009	Ogólna kwota gwarancji i poręczeń Skarbu Państwa	22 029 008 300
		Potencjalne, niewymagalne zobowiązania Skarbu Państwa z tytułu poręczeń i gwarancji	48 886 950 115
		Wydatki na spłatę gwarantowanych i poręczonych zobowiązań Skarbu Państwa	7 449 234
		Relacja przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa do PKB	0,5%

cd. tabeli 1

L.p.	Rok	Treść	Kwota (w zł)
7.	2010	Ogólna kwota gwarancji i poręczeń Skarbu Państwa	29 178 339 395
		Potencjalne, niewymagalne zobowiązania Skarbu Państwa z tytułu poręczeń i gwarancji	73 200 697 517
		Wydatki na spłatę gwarantowanych i poręczonych zobowiązań Skarbu Państwa	6 370 903
		Relacja przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa do PKB	0,4%
8.	2011	Ogólna kwota gwarancji i poręczeń Skarbu Państwa	21 221 962 222
		Potencjalne, niewymagalne zobowiązania Skarbu Państwa z tytułu poręczeń i gwarancji	94 303 718 892
		Wydatki na spłatę gwarantowanych i poręczonych zobowiązań Skarbu Państwa	6 628 567
		Relacja potencjalnych, niewymagalnych zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu poręczeń i gwarancji do PKB	6,2%
9.	2012	Ogólna kwota gwarancji Skarbu Państwa	13 648 732 180
		Potencjalne, niewymagalne zobowiązania Skarbu Państwa z tytułu poręczeń i gwarancji	97 453 420 179
		Wydatki na spłatę gwarantowanych i poręczonych zobowiązań Skarbu Państwa	6 313 029
		Relacja potencjalnych, niewymagalnych zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu poręczeń i gwarancji do PKB	6,1%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Informacji Ministerstwa Finansów o poręczeniach i gwarancjach udzielonych w latach 2004–2012 przez Skarb Państwa, niektóre osoby prawne oraz Bank Gospodarstwa Krajowego.

Z przedstawionej tabeli wynikają pewne charakterystyczne tendencje dotyczące kształtowania się wielkości poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa. Przede wszystkim można dostrzec zjawisko zmniejszania się owej wielkości, począwszy od roku 2004 do roku 2008, w którym poziom udzielonych gwarancji i poręczeń był najniższy. Począwszy od roku 2009 wysokość poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa gwałtownie wzrosła, po czym zaczęła się stopniowo obniżać. We wspomnianym roku gwarancje i poręczenia dotyczyły



zwłaszcza wsparcia działalności inwestycyjnej (modernizacji linii kolejowych, infrastruktury, ochrony środowiska, energetyki, ochrony zdrowia, edukacji i budowy dróg). Gwarancje i poręczenia Skarbu Państwa osiągnęły apogeum w roku 2010. Wystąpiło po raz kolejny zjawisko odważnego sięgania do poręczeń i gwarancji jako narzędzia polityki gospodarczej. Po raz pierwszy z takim zjawiskiem mieliśmy do czynienia w roku 2001 i 2002¹¹. Służyły one wspieraniu różnych przedsięwzięć, zwłaszcza modernizacji linii kolejowych, budowy autostrad, wspieraniu inicjatyw pobudzających polską gospodarkę.

Nie sposób też pominąć obserwacji wydatków na spłatę gwarantowanych i poręczonych zobowiązań Skarbu Państwa. Najwyższy poziom wydatki te osiągnęły w roku 2005, po czym zaczęły maleć i osiągnęły najniższy poziom w roku 2012. Jest to niezwykle korzystna tendencja. Potwierdza słuszność działań w zakresie udzielania poręczeń i gwarancji przez Skarb Państwa, aczkolwiek nie jest jedynym kryterium oceny owych działań. Niezwykle ważne są rezultaty działań gospodarczych, z którymi związane są poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa.

3

WNIOSKI

Poręczenia i gwarancje udzielane przez Skarb Państwa współcześnie stanowią istotny instrument finansów publicznych. Jego ramy prawne są ściśle określone. Wynikają one przede wszystkim z ograniczeń ustanowionych przepisami konstytucyjnymi, w świetle których obowiązuje zakaz zaciągania pożyczek i gwarancji finansowych lub udzielania poręczeń, jeśli państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto. Zasada konstytucyjna, po pierwsze, łącznie traktuje pożyczki, gwarancje finansowe i poręczenia, po drugie, odnosi je do państwowego długu publicznego. Ustanowienie konstytucyjnego ograniczenia ma na celu przeciwdziałanie nadmiernemu zadłużeniu państwa,

¹¹ S. Osiatyński, Ekspertyza dotycząca państwowego długu publicznego, poręczeń i gwarancji oraz należności Skarbu Państwa, strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2002–2004, opracowana na podstawie Uzasadnienia do ustawy budżetowej na rok 2002 (Ekspertyza nr 250, IP-97G).



które ostatecznie mogłoby spowodować niewypłacalność z jej wszystkimi ujemnymi następstwami.

Wysokość poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa określa corocznie ustawa budżetowa. W świetle ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa... w każdym roku budżetowym określona jest łączna kwota, do wysokości której mogą być udzielane poręczenia i gwarancje przez Skarb Państwa. Charakterystycznym zjawiskiem było ustalanie tego limitu na bardzo wysokim poziomie w stosunku do przewidywanego jego wykorzystania. Skrajnym przykładem niewielkiego wykorzystania wspomnianego limitu był rok 2008 (limit wykorzystano zaledwie w 4,19%) i rok 2012 (limit wykorzystano w 6,82%). Świadczyło to o zupełnym braku rozeznania zapotrzebowania na gwarancje i poręczenia Skarbu Państwa na etapie planowania.

Zobowiązania Skarbu Państwa powstałe w wyniku udzielania poręczeń i gwarancji są zobowiązaniami potencjalnymi, czyli niewymagalnymi. Zalicza się je do pozycji pozabilansowych. W momencie wezwania do realizacji poręczenia lub gwarancji potencjalne zobowiązanie staje się wymagalne. Minister Finansów reprezentujący Skarb Państwa reguluje owo zobowiązanie bez zbędnej zwłoki. Zazwyczaj następuje to w terminie 14–21 dni od daty otrzymania wezwania do zapłaty. Na ogół wezwanie dotyczy spłaty raty lub odsetek. Uregulowanie w całości zobowiązania z tytułu gwarancji lub poręczenia Skarbu Państwa występuje niezwykle rzadko. Następuje ono na przykład z powodu wypowiedzenia umowy kredytowej.

W celu zmniejszenia ryzyka poniesienia znacznych wydatków Skarbu Państwa z tytułu udzielanych poręczeń i gwarancji stosuje się je przede wszystkim jako instrument wspierania inwestycji rozwojowych (infrastruktura, ochrona środowiska, tworzenie nowych miejsc pracy), a także jako narzędzie rozwoju regionalnego wspierające unijne środki pieniężne. Poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa mogą być też wykorzystywane jako narzędzie ograniczania ujemnych skutków globalnego kryzysu finansowego i gospodarczego.

BIBLIOGRAFIA

Gajl N., *Budżet a Skarb Państwa*, Warszawa 1974.

Kufel J., Siuda W., *Prawo gospodarcze dla ekonomistów*, Poznań 1994.



- Mróz T., Stec M., *Prawo gospodarcze prywatne*, Warszawa 2005.
- Nowa Encyklopedia Powszechna PWN*, t. 7, Warszawa 2004.
- Olszewski J. (red.), *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2005.
- Osiatyński S., *Ekspertyza dotycząca państwowego długu publicznego, poręczeń i gwarancji oraz należności Skarbu Państwa, strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2002–2004, opracowana na podstawie Uzasadnienia do ustawy budżetowej na rok 2002*, Ekspertyza nr 250, IP-97G.
- Panfil P., *Prawne i finansowe uwarunkowania długu Skarbu Państwa*, Warszawa 2011.
- Patulski W., *Kodeks cywilny w praktyce gospodarczej z orzecznictwem*, Gdańsk 2000.
- Rozporządzenie Komisji nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu w sprawie pomocy *de minimis*, Dz. Urz. UE L z 2006 r. Nr 379.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 lutego 2004 r. w sprawie warunków i trybu sprzedaży wierzytelności Skarbu Państwa z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji, zamiany tych wierzytelności na akcje (udziały), rozłożenie ich spłaty na raty oraz umorzenia wierzytelności w całości lub w części, Dz.U. nr 26 poz. 230.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz. U. Nr 16, poz. 93.
- Wytyczne wspólnotowe dotyczące pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw, Dz. Urz. UE C z 2004 r. nr 244.

