

MAŁGORZATA CILAK

Uniwersytet Mikołaja Kopernika

mcilak@umk.pl

ORCID: 0000-0003-1429-8429

Szczególne rozwiązania prawne w zakresie gwarancji Skarbu Państwa w latach 2020–2022 – problem kontroli wysokości zobowiązań potencjalnych

**Special legal solutions in a field of the State Treasury
guarantees in 2020–2022 – the problem of controlling
an amount of potential liabilities**

Streszczenie. Przedmiotem artykułu jest analiza gwarancji Skarbu Państwa udzielanych w latach 2020–2022 w kontekście objęcia tych zobowiązań limitami przyrostu zadłużenia określanymi corocznie w ustawie budżetowej. Zaprezentowany zostanie wniosek, że zobowiązania z tytułu gwarancji Skarbu Państwa stanowią element państwowego długu publicznego w świetle art. 216 ust. 5 Konstytucji RP. Ich wysokość powinna być zatem kontrolowana przez właściwe organy władzy publicznej, w szczególności Parlament i Radę Ministrów. Wyrazem kontroli parlamentarnej nad wysokością państwowego długu publicznego wynikającego z udzielonych gwarancji Skarbu Państwa jest wymóg, aby ustawa budżetowa określała limit, do którego mogą być one udzielane. Praktyka niewli-

czania do limitów budżetowych niektórych gwarancji udzielanych na podstawie ustaw szczególnych uchwalonych w latach 2020–2022 zmniejsza kontrolę parlamentarną nad wysokością tych zobowiązań. Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2020–2022 wykazują, że gwarancje Skarbu Państwa niewliczane do limitu określonego w ustawie budżetowej stanowiły znaczną część gwarancji Skarbu Państwa udzielonych ogółem w tym okresie.

Słowa kluczowe: gwarancje Skarbu Państwa; ustawa budżetowa; państwowy dług publiczny.

Abstract. The subject of this article is an analysis of the State Treasury guarantees granted in 2020–2022. This theme is seen in a context of covering these liabilities with debt growth limits determined annually in the Budget Act. The article concludes that liabilities arising from guarantees of the State Treasury constitute an element of state public debt in the light of Article 216(5) of the Constitution of the Republic of Poland. Therefore, their amount should be controlled by the competent public authorities, in particular by the Parliament and the Council of Ministers. An expression of parliamentary control over the amount of state public debt resulting from the guarantees granted by the State Treasury is the requirement for the Budget Act to specify the limit up to which they may be granted. In 2020–2022 special acts were passed in order to not include certain guarantees into budget limits. This practice reduces parliamentary control over the amount of these liabilities. State budget implementation reports for 2020–2022 show that the State Treasury guarantees not included in the limit specified in the Budget Act constituted a significant part of the total amount of the State Treasury guarantees granted in in this period.

Keywords: guarantees of the State Treasury; Budget Act; state public debt.

1. Wstęp

Gwarancje udzielane przez Skarb Państwa (dalej również: SP) są istotnym instrumentem wspierania przedsięwzięć gospodarczych¹. Mogą jednak skutkować powstaniem zobowiązań finansowych Skarbu Państwa

¹ W. Bożek, *Poręczenia i gwarancje udzielane przez Skarb Państwa w kontekście rozliczania kosztów obsługi długu publicznego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2018, nr 1, s. 21.

w przypadku, gdyby dłużnik nie wykonał swojego zobowiązania objętego gwarancją. Stąd ich udzielanie jest regulowane w Konstytucji i w ustawach. Podstawą gospodarki finansowej państwa w danym roku budżetowym jest ustawa budżetowa. W tej ustawie ustalona jest łączna kwota, do której mogą być udzielane przez Skarb Państwa gwarancje w danym roku budżetowym. Istnienie tego pułapu jest wyrazem kontroli Parlamentu nad wielkością zadłużenia publicznego. Jednakże od roku 2020 wprowadzono szereg wyjątków od ogólnej reguły przewidujących ujmowanie gwarancji Skarbu Państwa w ramach limitu w ustawie budżetowej. Wyjątki te obejmują m.in. gwarancje spłaty zobowiązań zaciąganych przez Bank Gospodarstwa Krajowego (dalej również: BGK) na zasilenie Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Pomocy, Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych. Dane empiryczne za lata 2020–2022 wskazują, że gwarancje wliczane do limitu ustalonego w ustawie budżetowej stanowiły niewielką część gwarancji udzielonych ogółem przez Skarb Państwa, a te wyłączone z limitu były udzielane w większym zakresie.

Powyższe spostrzeżenie rodzi pytanie, jaki charakter prawny mają ustalone w ustawie budżetowej maksymalne kwoty, do których mogą być zaciągane zobowiązania w roku budżetowym, i czy jest dopuszczalne swobodne wyłączenie wybranych zobowiązań z tych limitów? Przedmiotem artykułu jest analiza gwarancji Skarbu Państwa udzielanych w latach 2020–2022 w kontekście objęcia tych zobowiązań limitami przyrostu zadłużenia określanymi corocznie w ustawie budżetowej. W artykule zostanie zastosowana metoda dogmatyczno-prawna, metoda analizy i krytyki piśmiennictwa oraz badanie dokumentów.

2. Gwarancje Skarbu Państwa jako element państwowego długu publicznego

Zadłużenie publiczne jest istotnym elementem gospodarki finansowej państwa. Wyrazem troski ustrojodawcy nad tym aspektem finansów pu-

blicznych jest norma art. 216 ust. 5 Konstytucji RP², zgodnie z którą nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto. Celem tego przepisu jest niedopuszczenie do nadmiernego zadłużenia państwa, które mogłoby skutkować jego niewypłacalnością i utratą wiarygodności³.

Adresatem art. 216 ust. 5 Konstytucji są te władze publiczne, które są uprawnione do udzielania gwarancji. W szczególności jest to Rada Ministrów, a pośrednio także Parlament, który nie może uchylać ustaw skutkujących obciążeniem państwa długiem publicznym przekraczającym konstytucyjną granicę zadłużenia⁴.

Wyrażony w tym przepisie zakaz odnosi się do „zaciągania pożyczek”⁵ oraz „udzielania gwarancji i poręczeń finansowych”. Konstytucja nie zdefiniowała pojęcia państwowego długu publicznego. Definicję państwowego długu publicznego można wyprowadzić z treści art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶, zgodnie z którym państwowy dług publiczny oblicza się jako wartość nominalną zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań między jednostkami tego sektora. Poszczególne tytuły dłużne składające się na państwowy dług publiczny wymienia art. 72 ust. 1 u.f.p., zgodnie z którym państwowy dług publiczny obejmuje zobowiązania sektora finansów publicznych z następujących tytułów:

- 1) wyemitowanych papierów wartościowych, opiewających na wierzytelności pieniężne;
- 2) zaciągniętych kredytów i pożyczek;

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

³ A. Drwiłło, *Poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa jako instrument finansów publicznych* [w:] Z. Ofiarski (red.), *XXV lat przeobrażeń w prawie finansowym i prawie podatkowym – ocena dokonań i wnioski na przyszłość*, Szczecin 2014, s. 59.

⁴ W. Bożek, *Wpływ gwarancji Skarbu Państwa na rozwój gospodarczy państwa oraz bezpieczeństwo sektora finansów publicznych*, „Kwartalnik Prawno-Finansowy” 2019, nr 2, s. 106.

⁵ Wydaje się, że pojęcie „zaciągania pożyczek” należy odczytywać szeroko, jako obejmujące również zaciąganie kredytów oraz emisję skarbowych papierów wartościowych.

⁶ Dz.U. z 2023 r., poz. 1270 ze zm., dalej: u.f.p.

- 3) przyjętych depozytów;
- 4) wymagalnych zobowiązań:
 - a) wynikających z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych,
 - b) uznanych za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych będącą dłużnikiem.

W świetle art. 72 ust. 1 u.f.p. zobowiązania wynikające z tytułu udzielonych gwarancji nie zostały wymienione wprost wśród tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego. Zawierają się one w punkcie 4 ww. katalogu, który obejmuje jedynie zobowiązania wymagalne. Zobowiązania z tytułu udzielonych gwarancji nie będą zatem wliczane do państwowego długu publicznego tak długo, dopóki nie staną się wymagalne⁷. W momencie ich realizacji przekształcają się w dług rzeczywisty i stanowią koszty obsługi długu publicznego⁸. Zobowiązania z tytułu gwarancji można zatem określić jako warunkowe, potencjalne – zobowiązanie finansowe Skarbu Państwa może powstać, o ile dłużnik nie wykona własnego zobowiązania, objętego udzieloną gwarancją⁹. Odróżnia je to od zobowiązań powstałych wskutek zaciągania kredytów, pożyczek czy emisji skarbowych papierów wartościowych, gdyż te mają charakter rzeczywisty, realny, a nie warunkowy¹⁰.

Warto przypomnieć, że ocena, czy zobowiązania z tytułu udzielonych gwarancji powinny być wliczane do państwowego długu publicznego dopiero w momencie, gdy staną się wymagalne, nie była jednoznaczna. Jak wskazuje M. Tyniewicki, podczas prac nad projektem ustawy o finansach publicznych z 2005 r. zaproponowano, aby uznać udzielane gwarancje za dług rzeczywisty, co skutkowałoby jego wliczeniem do państwowego długu publicznego przed osiągnięciem stanu wymagalności, jednak-

⁷ K. Święch-Kujawska, *Komentarz do art. 72 [w:] Z. Ofiarski (red.), Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 510.

⁸ W. Bożek, *Poreczenia i gwarancje ...*, s. 22.

⁹ P. Zawadzka, *Dług publiczny i deficyt budżetowy państwa [w:] W. Miemieć (red.), Prawo finansów publicznych z kuzusami i pytaniami*, Warszawa 2020, s. 208.

¹⁰ Podział długu publicznego na rzeczywisty i potencjalny za: S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2001, s. 256.

że ostatecznie nie skorzystano z tej możliwości¹¹. Z powyższego wynika, że o uznaniu zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu udzielonych gwarancji za dług potencjalny i w konsekwencji niewliczaniu ich do państwowego długu publicznego, dopóki nie staną się wymagalne, przesądzono na poziomie ustawowym. Nie powinno się jednak bagatelizować zobowiązań z tytułu udzielonych gwarancji jako „mniej ważnych”, które mogą, ale nie muszą się zmaterializować. Sama Konstytucja w art. 216 ust. 5 na równi wszakże traktuje oba rodzaje zobowiązań – z tytułu zaciąganych pożyczek (dług rzeczywisty), jak i z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji (dług potencjalny).

Zgodnie z art. 216 ust. 4 Konstytucji zaciąganie pożyczek oraz udzielanie gwarancji i poręczeń finansowych przez państwo następuje na zasadach i w trybie określonych w ustawie. Zatem ustawowa forma określania zasad zaciągania zobowiązań składających się na państwowy dług publiczny jest standardem zarówno dla zobowiązań tworzących dług rzeczywisty, jak i dla tych tworzących dług potencjalny. Jak zauważa Z. Ofiarski, ustawowa forma ma gwarantować zachowanie kontroli władzy ustawodawczej nad procesem kształtowania warunków zaciągania zobowiązań przez Skarb Państwa¹². Wynika ona z daleko idącego wpływu, jaki poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa wywierają na stan finansów publicznych w Polsce¹³. Ustawą realizującą wymóg konstytucyjny jest ustawa z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne¹⁴.

¹¹ M. Tyniewicki, *Komentarz do art. 72* [w:] E. Ruśkowski, J. Salachna (red.), *Nowa ustawa o finansach publicznych wraz z ustawą wprowadzającą. Komentarz praktyczny*, Gdańsk 2010, s. 258–259.

¹² Z. Ofiarski, *Aspekty prawne reglamentacji emisji skarbowych papierów wartościowych o charakterze dłużnym* [w:] E. Ruśkowski (red.), *Deficyt budżetowy i dług publiczny w wybranych krajach europejskich*, Białystok 2003, s. 230.

¹³ R. Klocek, *Zabezpieczenia finansowe – poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa*, „Monitor Prawniczy” 2000, nr 2, s. 84.

¹⁴ Dz.U. z 2023 r., poz. 926 ze zm., dalej: u.p.g.

3. Problem kontroli Parlamentu nad wysokością udzielanych przez Skarb Państwa poręczeń i gwarancji

R. Klocek wskazuje, że kontrola Parlamentu nad wysokością udzielanych poręczeń i gwarancji przez Skarb Państwa wyraża się w:

- 1) określeniu w ustawie budżetowej kwoty, do wysokości której będą mogły być udzielane poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa w danym roku budżetowym, oraz
- 2) zobowiązaniu Rady Ministrów do przedkładania informacji o poręczeniach i gwarancjach udzielonych przez Skarb Państwa, państwowe osoby prawne, Bank Gospodarstwa Krajowego, o liczbie i wartości akcji (udziałów) składających się na zasób majątkowy Skarbu Państwa oraz o wykorzystaniu środków gromadzonych na rachunku służącym do finansowania wypłat związanych z poręczeniami i gwarancjami Skarbu Państwa¹⁵.

Odnośnie pierwszego punktu należy zauważyć, że ustawa budżetowa zawiera przepisy regulujące przyrost państwowego długu publicznego. Zgodnie z art. 110 ust. 1 pkt 10) u.f.p. budżet państwa określa limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych. Zgodnie z art. 82 u.f.p. kwota zaciągniętych pożyczek i kredytów nie może przekroczyć limitów określonych w ustawie budżetowej. Z kolei art. 95 ust. 2 u.f.p. stanowi, że skarbowe papiery wartościowe mogą być emitowane lub wystawiane w granicach limitów określonych w ustawie budżetowej. Przepisy ustawy budżetowej ustanawiające ww. limity – jak zauważa A. Borodo – należy traktować jako udzielone rządowi upoważnienie – zawarte w ustawie budżetowej – do finansowania potrzeb pożyczkowych: deficytu i spłat zadłużenia (rozchodów). To upoważnienie ma określony zakres czasowy (rok budżetowy) i rozmiary kwotowe¹⁶. Limity mają charakter wiążący i nieprzekraczalny, ich zmiana jest możliwa jedynie w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej¹⁷.

¹⁵ R. Klocek, *Zabezpieczenia finansowe...*, s. 88.

¹⁶ A. Borodo, *Konstrukcja prawna ustawy budżetowej*, Toruń 2017, s. 53–54.

¹⁷ L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 441.

Ujmowanie w ustawie budżetowej ww. limitów wiąże się z potrzebą kontroli przyrostu państwowego długu publicznego¹⁸. Można je powiązać z zasadą zupełności budżetu, w świetle której ten akt prawny powinien obejmować całość procesów składających się na gospodarkę finansową państwa. Przestrzeganie tej zasady zwiększa zakres władzy ustawodawczej nad władzą wykonawczą w zakresie gospodarki finansowej państwa¹⁹. Zaciąganie zobowiązań stanowi zaś jeden z elementów gospodarki finansowej państwa, obok pobierania dochodów czy dokonywania wydatków (art. 3 pkt 4 u.f.p.)²⁰. Pojawia się jednak pytanie, czy ustawa budżetowa powinna zawierać również limit przyrostu zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji, tworzących dług potencjalny?

Ustawa o finansach publicznych nie wspomina wprost o ujmowaniu w ustawie budżetowej zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji. Art. 110 ust. 1 pkt 10) u.f.p. mówi, że budżet państwa określa „limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych”. Nie wspomina natomiast o limicie w ustawie budżetowej dla zobowiązań z tytułu udzielanych poręczeń i gwarancji.

Jednakże stosowne przepisy są zawarte w ustawach odrębnych. Przede wszystkim, zgodnie z art. 31 ust. 1 u.p.g., łączną kwotę, do wysokości której mogą być udzielane przez Skarb Państwa poręczenia i gwarancje, określa ustawa budżetowa. Powyższy przepis zawiera regułę analogiczną do tej wyrażonej w art. 110 ust. 1 pkt 10) u.f.p.²¹ Limity dla kwot udzielanych w danym roku budżetowym poręczeń i gwarancji odnajdujemy również w innych ustawach. Zgodnie z art. 5a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o ubezpieczeniach gwarantowanych przez Skarb Państwa²² ustawa budżetowa określa limit, którego nie mogą przekroczyć łączne zobowiązania

¹⁸ M. Tyniewicki, *Komentarz do art. 95* [w:] J.M. Salachna, M. Tyniewicki (red.), *Finanse publiczne. Komentarz*, WKP 2024, LEX dostęp: 19.02.2024 r.

¹⁹ A. Hanusz, *Budżet państwa* [w:] A. Hanusz (red.), *Prawo finansowe*, Warszawa 2022, s. 114.

²⁰ Zob. również Z. Ofiarski, *Komentarz do art. 3 u.f.p.* [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 86.

²¹ Od zasady wliczania kwot udzielonych poręczeń i gwarancji do limitów określanych w ustawie budżetowej przewidziano pewne wyjątki, wskazane w art. 31 ust. 2 u.p.g.

²² Dz.U. z 2020 r., poz. 1135 ze zm.

Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych z tytułu ubezpieczeń gwarantowanych, a także przewidywane na dany rok wypłaty ze środków budżetu państwa z tytułu pożyczek udzielonych Korporacji z budżetu państwa²³.

Powyższe ustalenia wskazują, że ustawa budżetowa obejmuje swoim zakresem zaciąganie zobowiązań przez Skarb Państwa nie tylko z tytułu zaciąganych pożyczek i kredytów oraz emisji skarbowych papierów wartościowych, ale również z tytułu udzielanych poręczeń i gwarancji. W świetle dotychczasowych ustaleń należy uznać, że są one wymaganiem elementem ustawy budżetowej z punktu widzenia zapewnienia kontroli Parlamentu nad wielkością zadłużenia publicznego.

Odnosnie drugiego punktu należy przypomnieć, że obowiązek ujawniania wielkości kwot udzielanych poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa ma istotne znaczenie z punktu widzenia realizacji zasady jawności finansów publicznych²⁴. Wyrazem realizacji tej zasady jest obowiązek corocznego podawania do publicznej wiadomości przez Ministra Finansów informacji o wysokości zadłużenia publicznego, obejmującej również zadłużenie potencjalne wynikające z udzielonych przez Skarb Państwa poręczeń i gwarancji (art. 38 pkt 1 lit. c u.f.p.) czy obowiązek przedkładania przez Radę Ministrów informacji dotyczącej udzielonych poręczeń i gwarancji sektora finansów publicznych, dołączanej do sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej (art. 182 ust. 7 pkt 2 u.f.p.). Ta informacja stanowi realizację art. 226 ust. 1 Konstytucji RP, który wymaga przedłożenia przez Radę Ministrów informacji o stanie zadłużenia państwa²⁵. Ponadto, art. 46 u.p.g. wymaga również przedstawiania corocznie przez Radę Ministrów Sejmowi informacji o udzielonych poręczeniach i gwarancjach przez Skarb Państwa, niektóre państwowe osoby prawne oraz Bank Gospodarstwa Krajowego.

²³ A. Borodo, *Konstrukcja prawna ustawy budżetowej*, Toruń 2017, s. 72–73.

²⁴ W. Bożek, *Poręczenia i gwarancje ...*, s. 20.

²⁵ A. Borodo, *Komentarz do art. 182 [w:] Z. Ofiarski (red.), Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 1039.

4. Poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa udzielane na podstawie ustaw szczególnych a limity budżetowe

Jakkolwiek u.p.g. zawiera ogólne ramy prawne dotyczące udzielania poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa, to w czasie jej obowiązywania uchwalano również ustawy szczególne, na podstawie których możliwe było stosowanie tych zabezpieczeń w określonych sektorach czy dla określonych działań. Można wymienić wśród takich ustaw m.in.²⁶: ustawę z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym²⁷, ustawę z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego Polskie Koleje Państwowe²⁸, wspomnianą wcześniej ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. o ubezpieczeniach gwarantowanych przez Skarb Państwa, ustawę z dnia 15 kwietnia 2005 r. o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej²⁹ czy ustawę z dnia 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym³⁰. Analiza przepisów tych ustaw wskazuje, że przepisy u.p.g. były stosowane do poręczeń i gwarancji udzielanych na podstawie tych ustaw w zróżnicowanym zakresie. Przestrzegano jednak zasady, że łączna kwota poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa udzielanych na podstawie tych ustaw była uwzględniana w limicie określonym corocznie w ustawie budżetowej³¹.

Lata 2020–2022 przyniosły nowe wyzwania związane z pandemią COVID-19, konfliktem zbrojnym na Ukrainie i związaną z tymi wydarzeniami sytuacją gospodarczą. Wprowadzono w tym czasie szereg rozwią-

²⁶ Zob. P. Zawadzka, *Dług publiczny i deficyt budżetowy ...*, s. 232; Z. Ofiarski, *Państwowy dług publiczny* [w:] E. Ruśkowski (red.), *System prawa finansowego. Tom II. Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, Warszawa 2010, s. 162, 165.

²⁷ Dz.U. z 2022 r., poz. 2483 ze zm., dalej: ustawa o autostradach płatnych.

²⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2542 ze zm., dalej: ustawa o komercjalizacji i restrukturyzacji PKP.

²⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 164.

³⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 776.

³¹ Zob. art. 39j ustawy o autostradach płatnych, art. 33 o komercjalizacji i restrukturyzacji PKP, art. 5a ustawy o ubezpieczeniach gwarantowanych przez Skarb Państwa, art. 34 ustawy o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej w zw. z art. 42d ust. 7 u.p.g., art. 9 ustawy o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym.

zań prawnych mających wyjść naprzeciw potrzebie finansowania nadzwyczajnych zadań w zakresie zapobiegania i zwalczania skutków COVID-19, pomocy uchodźcom i zapobiegania negatywnym skutkom społeczno-gospodarczym wzrostu cen paliw i energii elektrycznej.

Jednym z rozwiązań wprowadzonych ustawami szczególnymi w latach 2020–2022 było udzielanie gwarancji Skarbu Państwa na podstawie tych ustaw. Przepisy u.p.g. stosowano do tych zabezpieczeń w ograniczonym zakresie. Niejednokrotnie wprowadzono w tych ustawach odstępstwa od zasad obowiązujących w u.p.g. polegające na obejmowaniu zobowiązań gwarancją Skarbu Państwa z mocy samej ustawy, bez przeprowadzania analizy ryzyka. Przewidywano również obejmowanie gwarancją Skarbu Państwa 100% kwoty gwarantowanego zobowiązania wraz z odsetkami (np. art. 45 ust. 2 i ust. 4 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny³²).

Jedną z różnic wprowadzonych do niektórych rodzajów gwarancji Skarbu Państwa udzielanych na podstawie ustaw z lat 2020–2022 było wyłączenie tych zabezpieczeń z limitów przyrostu zadłużenia potencjalnego określanych w ustawie budżetowej. Z ww. limitów wyłączono gwarancje Skarbu Państwa udzielane na podstawie³³:

- art. 67 ust. 4 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw³⁴,
- art. 21aa ust. 2 ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju³⁵,

³² Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2305 ze zm.

³³ Na podstawie: Rada Ministrów, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r. Omówienie*, Warszawa 2021, s. 393; Rada Ministrów, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r. Omówienie*, Warszawa 2022, s. 403; Rada Ministrów, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 r. Omówienie*, Warszawa 2023, s. 427.

³⁴ Dz.U. z 2020 r., poz. 568 ze zm.

³⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1103 ze zm.

- art. 16 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa³⁶,
- art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców paliw gazowych w związku z sytuacją na rynku gazu³⁷,
- art. 45 ust. 2 ustawy o obronie Ojczyzny,
- art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw³⁸.

Wymienione wyżej ustawy szczególne z lat 2020–2022 wyłączają instrumenty przewidziane we wskazanych przepisach z limitów przyrostu zobowiązań potencjalnych określanych w ustawie budżetowej. W niektórych przypadkach przewidują jednak kontrolę parlamentarną nad wysokością tych zobowiązań poprzez wskazanie maksymalnej kwoty, do której gwarancje Skarbu Państwa mogą być udzielane (np. art. 34 ust. 6 ustawy o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw oraz art. 14 ust. 5 ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców paliw gazowych w związku z sytuacją na rynku gazu, a także art. 42 ustawy o systemie instytucji rozwoju). Są jednak i takie ustawy, w których brak wskazań co do ewentualnych maksymalnych kwot udzielanych gwarancji Skarbu Państwa (np. ustawa o obronie Ojczyzny, o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz ustawa o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych).

Uzasadnienia projektów ustaw: o obronie Ojczyzny³⁹, o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium

³⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 167 ze zm.

³⁷ Dz.U. z 2022 r., poz. 202 ze zm.

³⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1772 ze zm.

³⁹ Sejm RP IX kadencji, druk sejmowy nr 2052.

tego państwa⁴⁰ oraz o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19⁴¹ nie wspominają o przyczynach rezygnacji z wliczania udzielanych na podstawie ww. przepisów gwarancji Skarbu Państwa do limitów przewidzianych w ustawie budżetowej. Należy jednak mieć na uwadze, że rezygnacja z objęcia tych zobowiązań art. 31 ust. 1 u.p.g. niekiedy następowała w trakcie prac parlamentarnych, wobec czego uzasadnienie (dotyczące pierwotnego projektu) nie mogło się do tej kwestii odnieść⁴².

5. Wysokość zobowiązań potencjalnych z tytułu udzielonych gwarancji Skarbu Państwa w latach 2020–2022 w świetle danych statystycznych

Badając wysokość zobowiązań z tytułu udzielonych gwarancji Skarbu Państwa w latach 2020–2022, w pierwszej kolejności warto przypomnieć, jak ich wysokość kształtowała się w okresie wcześniejszym, aby zyskać możliwość porównania tych wielkości. W tym celu w tabeli nr 1 przedstawiono analizę danych za lata 2016–2019.

Tabela 1. Wysokość zobowiązań potencjalnych z tytułu udzielonych gwarancji Skarbu Państwa w latach 2016–2019.

Rok	Udzielone gwarancje Skarbu Państwa w mld zł	Udzielone gwarancje Skarbu Państwa – jako % wykorzystania limitu przyrostu zobowiązań potencjalnych	Limit przyrostu zobowiązań potencjalnych w ustawie budżetowej w mld zł	Limit przyrostu zobowiązań realnych w ustawie budżetowej w mld zł
2016	16,5	8,25	200	110
2017	5,7	2,86	200	110
2018	11,6	5,82	200	110
2019	6,9	3,46	200	100

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ustaw budżetowych z lat 2016–2019⁴³ oraz Sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 2016–2019⁴⁴.

⁴⁰ Sejm IX kadencji, druk sejmowy nr 2069.

⁴¹ Sejm IX kadencji, druk sejmowy nr 423.

⁴² W przypadku ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz ustawy o obronie Ojczyzny trudno doszukać się tej informacji również w sprawozdaniach z posiedzeń komisji sejmowych.

⁴³ Na podstawie art. 5 ust. 1 i art. 6 ustaw budżetowych: na rok 2016 z dnia 25 lutego 2016 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 278 ze zm.); na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r.

Na podstawie przedstawionych danych można zauważyć, że w latach 2016–2019 udzielano gwarancji Skarbu Państwa na podstawie u.p.g., nie udzielano natomiast poręczeń. Najwięcej gwarancji Skarbu Państwa udzielono w roku 2016, najmniej zaś w roku 2017. Udzielone gwarancje stanowiły niewielką część dostępnych w badanych latach limitów. Porównanie obejmuje również limity przyrostu długu realnego (z tytułu zaciągniętych pożyczek, kredytów czy wyemitowanych papierów wartościowych). Jak wynika z zaprezentowanych danych, ustawodawca dopuszcza wyższe limity przyrostu długu potencjalnego niż długu realnego. Może być to związane z przewidywanym niższym ryzykiem dla budżetu państwa generowanym przez dług potencjalny niż tym generowanym przez dług realny.

W latach 2020–2022 nastąpił znaczny wzrost udzielanych przez Skarb Państwa gwarancji. Podobnie jak w poprzednio omówionym okresie nie udzielano natomiast poręczeń. Najwięcej gwarancji udzielono w roku 2020, przy czym zdecydowana większość nie była wliczona do limitu poręczeń i gwarancji przewidzianego w ustawie budżetowej. W latach 2021 i 2022 kwoty udzielonych gwarancji również znacząco przewyższały odpowiednie kwoty z lat 2016–2019, przy czym również większość udzielonych w latach 2021 i 2022 gwarancji nie była wliczana do limitu przewidzianego w ustawie budżetowej dla przyrostu zobowiązań potencjalnych. Zwraca uwagę, że kwoty gwarancji Skarbu Państwa wliczanych do limitu przyrostu długu potencjalnego w ustawie budżetowej w latach 2020–2022 nie były istotnie wyższe niż w latach 2016–2019. W okresie 2020–2022 najwięcej gwarancji wliczanych do limitu udzielono w roku 2022, przy czym ich kwota była niższa niż kwota gwarancji

(Dz.U. z 2017 r., poz. 108 ze zm.); na rok 2018 z dnia 11 stycznia 2018 r. (Dz.U. z 2018 r., poz. 291); na rok 2019 z dnia 16 stycznia 2019 r. (Dz.U. z 2019 r., poz. 198).

⁴⁴ Na podstawie: Rada Ministrów, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r. Omówienie*, Warszawa 2017, s. 315–316; Rada Ministrów, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2017 r. Omówienie*, Warszawa 2018, s. 309; Rada Ministrów, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r. Omówienie*, Warszawa 2019, s. 311; Rada Ministrów, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r. Omówienie*, Warszawa 2020, s. 333.

udzielonych w roku 2016 (czyli w tym, w którym udzielono najwięcej gwarancji w latach 2016–2019). W latach 2020 i 2021 kwoty udzielonych gwarancji Skarbu Państwa objętych limitem ustawy budżetowej były niższe niż najniższa kwota udzielonych gwarancji w latach 2016–2019 (jaka miała miejsce w roku 2017).

Kwoty gwarancji Skarbu Państwa udzielonych zarówno w latach 2016–2019, jak i w latach 2020–2022 wykazują znaczne wahania. Dotyczy to zarówno kwot gwarancji wliczanych do limitu określonego w ustawie budżetowej, jak i – w latach 2020–2022 kwot gwarancji niewliczanych do tego limitu. Nie można uznać, że w latach 2020–2022 nastąpił istotny wzrost kwot udzielonych gwarancji Skarbu Państwa objętych limitem – wręcz można zauważyć ogólny spadek w porównaniu do lat 2016–2019. Zwraca natomiast uwagę gwałtowny wzrost kwot udzielonych gwarancji Skarbu Państwa niewliczanych do limitu określonego w ustawie budżetowej. Ich wysokość w relacji do ogółu gwarancji Skarbu Państwa udzielanych w tych latach była wysoka: w 2020 r. wyniosła 97,36%, w 2021 r. 95,62%, a w 2022 r. 86,92%. W relacji do limitów poręczeń i gwarancji w latach 2020–2022 wysokość gwarancji wyłączonych z limitu kształtowała się na poziomie 37,62% w 2020 r., 12,16% w 2021 r. oraz 35,65% w 2022 r. Stosowne dane przedstawia tabela nr 2.

Tabela 2. Udzielone gwarancje Skarbu Państwa w latach 2020–2022 jako kwoty w mld zł oraz w relacji do limitu zobowiązań potencjalnych określonego w ustawach budżetowych.

Rok	Udzielone gwarancje Skarbu Państwa							Limit zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa jako kwota w mld zł
	Ogółem jako kwota w mld zł	objęte limitem			nieobjęte limitem			
	jako kwota w mld zł	jako % wykorzystania limitu	jako % ogółu udzielonych gwarancji SP	jako kwota w mld zł	jako % wykorzystania limitu	jako % ogółu udzielonych gwarancji SP		
2020	193,2	5,1	1,02	2,64	188,1	37,62	97,36	500
2021	63,6	2,8	0,56	4,38	60,8	12,16	95,62	500
2022	82,0	10,7	5,37	13,08	71,3	35,65	86,92	200

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za 2020 r., s. 393, Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za 2021 r., s. 403 oraz Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za 2022 r., s. 427.

Warto też zwrócić uwagę, że w latach 2020–2022 zmieniały się limity przyrostu zarówno zobowiązań potencjalnych, jak i zobowiązań realnych. O ile w latach 2016–2019 limity przyrostu zobowiązań kształtowały się na dość stałym poziomie (200 000 000 000 zł dla zobowiązań potencjalnych i 110 000 000 000 zł dla zobowiązań realnych), tak w latach 2020–2022 oba limity określano na zróżnicowanych poziomach. Stosowne dane ukazuje tabela 3.

Tabela 3. Limity przyrostu zobowiązań potencjalnych i zobowiązań realnych w ustawach budżetowych w latach 2020–2022 w zł.

Rok	Limit zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa	Limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów, pożyczek i emisji skarbowych papierów wartościowych
2020	500 000 000 000	180 000 000 000
2021	500 000 000 000	100 000 000 000
2022	200 000 000 000	140 000 000 000

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: art. 5 ust. 1 i art. 6 ustawy budżetowej na 2020 r., art. 5 ust. 1 i art. 6 ustawy budżetowej na 2021 r., art. 5 ust. 1 i art. 6 ustawy budżetowej na 2022 r.

Ze sprawozdania z wykonania budżetu państwa za 2022 r. wynika, że łączne potencjalne zobowiązania Skarbu Państwa z tytułu gwarancji, którymi objęte były zobowiązania zaciągane przez Bank Gospodarstwa Krajowego na zasilenie Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (udzielane na podstawie art. 67 ust. 4 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych), na zasilenie Funduszu Pomocy (udzielane na podstawie art. 16 ust. 4 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa) oraz na zasilenie Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych (udzielane na podstawie art. 45 ust. 2 ustawy o obronie Ojczyzny), na koniec roku 2022 łącznie wyniosły 207 293 369 700 zł, wobec łącznej kwoty wszystkich zobowiązań

wiązań potencjalnych wynoszącej 432 796 400 400 zł⁴⁵. Zatem gwarancje te, udzielone poza limitem określonym w ustawie budżetowej oraz bez wskazania alternatywnej formy kontroli ich wysokości przez Parlament, stanowiły 47,8% ogólnej wysokości potencjalnych zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu poręczeń i gwarancji na koniec roku 2022.

6. Podsumowanie

Gwarancje Skarbu Państwa są istotnym instrumentem wspierającym rozwój gospodarczy kraju. Powinny być udzielane zgodnie z przepisami u.p.g. oraz ustaw szczególnych, m.in. wskazujących, jakie cele gospodarcze powinny realizować zobowiązania zabezpieczone w tej formie. Jak trafnie zauważono w doktrynie, gwarancje udzielane przez Skarb Państwa w zdecydowanej większości stanowią zobowiązania o niskim ryzyku ich spłaty ze środków budżetowych, ale mimo to powinny podlegać stałej kontroli z uwagi na możliwość spowodowania negatywnych skutków finansowych w przeszłości⁴⁶.

Wyrazem kontroli parlamentarnej nad poziomem potencjalnego zadłużenia z tytułu udzielanych przez Skarb Państwa gwarancji jest ujęcie w corocznej ustawie budżetowej maksymalnych kwot, do których zobowiązania z ww. tytułów mogą być zaciągane. Jak wykazano wcześniej, określanie w ustawie budżetowej ww. limitów jest standardem zarówno dla zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emisji skarbowych papierów wartościowych, jak i dla zobowiązań z tytułu udzielanych przez Skarb Państwa poręczeń i gwarancji.

W świetle tych ustaleń wyłączenie niektórych zobowiązań z tytułu gwarancji udzielanych przez Skarb Państwa z odpowiednich „limitów” określonych w ustawie budżetowej zmniejsza kontrolę parlamentarną nad przyrostem zadłużenia publicznego o charakterze potencjalnym. Jako takie nie jest zgodne z podstawowymi regulacjami dotyczącymi systemu prawa finansów publicznych w Polsce, w świetle których ustawa budżetowa

⁴⁵ Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za 2022 r., s. 428–429.

⁴⁶ W. Bożek, *Wpływ gwarancji Skarbu Państwa ...*, s. 112.

towa powinna być podstawowym aktem prawnym wyznaczającym granice działalności władzy wykonawczej w zakresie zaciągania długu publicznego. W latach 2020–2022 znacząco wzrosła kwota gwarancji, z tytułu których zobowiązania nie są wliczane do limitu poręczeń i gwarancji ustalanego corocznie w ustawie budżetowej. Mimo że kwota udzielonych zabezpieczeń ogółem nie przekroczyła limitów określonych na dany rok w ustawach budżetowych, należy zwrócić uwagę na jej bardzo wyraźny wzrost. Potrzebne zatem wydaje się pytanie o zasadność wyłączenia przyrostu znacznej części potencjalnego zadłużenia Skarbu Państwa z tytułu udzielanych gwarancji spod kontroli parlamentarnej.

Bibliografia:

- Borodo A., *Komentarz do art. 182 [w:] Z. Ofiarski (red.), Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Borodo A., *Konstrukcja prawna ustawy budżetowej*, TNOiK, Toruń 2017.
- Bożek W., *Poręczenia i gwarancje udzielane przez Skarb Państwa w kontekście rozliczania kosztów obsługi długu publicznego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2018, nr 1, s. 19–24.
- Bożek W., *Wpływ gwarancji Skarbu Państwa na rozwój gospodarczy państwa oraz bezpieczeństwo sektora finansów publicznych*, „Kwartalnik Prawno-Finansowy” 2019, nr 2, s. 98–116.
- Drwiłło A., *Poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa jako instrument finansów publicznych [w:] Z. Ofiarski (red.), XXV lat przeobrażeń w prawie finansowym i prawie podatkowym – ocena dokonań i wnioski na przyszłość*, Uniwersytet Szczeciński, Wydział Prawa i Administracji, Szczecin 2014.
- Hanusz A., *Budżet państwa [w:] A. Hanusz (red.), Prawo finansowe*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2022.
- Klocek R., *Zabezpieczenia finansowe – poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa*, „Monitor Prawniczy” 2000, nr 2, s. 84–90.
- Lipiec-Warzecha L., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, ABC, Warszawa 2011.
- Ofiarski Z., *Aspekty prawne reglamentacji emisji skarbowych papierów wartościowych o charakterze dłużnym [w:] E. Ruśkowski (red.), Deficyt budżetowy i dług publiczny w wybranych krajach europejskich*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania, Białystok 2003.

- Ofiarski Z., *Komentarz do art. 3 u.f.p.* [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Ofiarski Z., *Państwowy dług publiczny* [w:] E. Ruśkowski (red.), *System prawa finansowego. Tom II. Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Święch-Kujawska K., *Komentarz do art. 72* [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Tyniewicki M., *Komentarz do art. 72* [w:] E. Ruśkowski, J. Salachna (red.), *Nowa ustawa o finansach publicznych wraz z ustawą wprowadzającą. Komentarz praktyczny*, ODDK, Gdańsk 2010.
- Tyniewicki M., *Komentarz do art. 95* [w:] J.M. Salachna, M. Tyniewicki (red.), *Finanse publiczne. Komentarz*, WKP 2024, LEX dostęp: 19.02.2024 r.
- Zawadzka P., *Dług publiczny i deficyt budżetowy państwa* [w:] W. Miemieć (red.), *Prawo finansów publicznych z kazuami i pytaniami*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.