WOJCIECH BOŻEK

Uniwersytet Szczeciński

Poręczenia i gwarancje udzielane przez Skarb Państwa – problematyka finansowo-prawna

**Sureties and guarantees granted by the State
Treasury – financial and legal problems**

Streszczenie. Autor artykułu omawia instytucje poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa związane z zobowiązaniami wynikającymi z emisji obligacji, wskazując podstawy materialnoprawne tych instytucji, zasady udzielania wyżej wskazanych poręczeń i gwarancji oraz cele, które mają osiągać. Znaczna część opracowania została poświęcona analizie zagadnień dotyczących praktycznego stosowania omawianych instytucji. Autor dochodzi do wniosku, że omawiane poręczenia i gwarancje udzielane przez Skarbu Państwa są istotnym i stosowanym w praktyce narzędziem rozwoju gospodarczego państwa, przy czym główne obszary wspierane przez te rozwiązania prawne skoncentrowane są wokół rozwoju i utrzymania infrastruktury. Instytucje te nie mogą być nadużywane w polskim porządku prawnym, gdyż mogą powodować wzrost państwowego długu publicznego i podważać wiarygodność państwa.

Słowa kluczowe: obligacje; poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa.

Abstract. The article discusses the institutions of sureties and guarantees of the Treasury resulting to the obligations related from the issuance of bonds, indicating the grounds for substantive of these institutions, rules for granting the above-mentioned sureties and guarantees and objectives to achieve. A significant part of the study was devoted to discussion of the information concerning the practical application of these institutions. The author concludes that guarantees and sureties granted by the Treasury are an important and practical instrument of public finances, which are used to the economic development of the state. The main areas supported by these legal solutions are focused around the development and maintenance of infrastructure. It must be said that these institutions must not be misused in the Polish legal system, because they can cause an increase in public debt and undermine the credibility of the state.

Keywords: bonds; sureties and guarantees of the Treasury.

1. Wstęp

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹ przyjęto zasadę ustawowego uregulowania zagadnień związanych z zasadami i trybem udzielania gwarancji i poręczeń finansowych przez państwo. O znaczeniu omawianych instytucji finansowoprawnych i ich wpływie na stan finansów publicznych świadczy ustanowienie konstytucyjnego zakazu udzielania gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny (PDP) przekroczyłby 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto (PKB) (art. 216 ust. 4 i 5 Konstytucji RP). Zasada powyższa obejmuje m.in. udzielane przez Skarb Państwa (SP) poręczenia i gwarancje wykonania zobowiązań wynikających z obligacji oraz wykonania zobowiązań wynikających z transakcji zabezpieczających przed ryzykiem zmiany stopy procentowej lub ryzykiem walutowym, związanych z poręczoną lub gwarantowaną przez SP emisją obligacji, jeżeli transakcja taka odpowiada standardom określonym przez Międzynarodowe

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucja RP.

Stowarzyszenie Swapów i Instrumentów Pochodnych lub Związek Banków Polskich².

Celem opracowania jest ustalenie, w oparciu o omówione wcześniej podstawy prawne przyjętych rozwiązań, czy faktycznie potrzebne jest wprowadzenie do polskiego porządku prawnego tych instytucji, czy rozwiązania te mają zastosowanie w praktyce, a jeżeli tak, to jaka wysokość środków publicznych jest wykorzystywana na ten cel. Należy mieć na uwadze, że zobowiązania, za które udzielane są ww. poręczenia i gwarancje, mogą być zobowiązaniami podmiotów niezaliczanych do jednostek sektora finansów publicznych. O wyjątkowym charakterze tych rozwiązań świadczy fakt, że tylko w wyraźnie wskazanych w ustawie z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne³ przypadkach instytucje te stanowią dopuszczalną formę, w jakiej organy państwa oraz Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) mogą ustanawiać, w drodze umowy, odpowiedzialność majątkową SP za zobowiązania innych podmiotów.

Ponadto udzielone poręczenia i gwarancje SP jako zobowiązania niewymagalne nie są obecnie wliczane do państwowego długu publicznego (PDP), gdyż stanowią dług potencjalny⁴, a dopiero wypłaty z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji SP zaliczane są do kosztów obsługi długu SP, co uzasadnia rozważenie ryzyka wzrostu PDP w przyszłości wskutek wypłaty kwot udzielonych poręczeń i gwarancji. Należy podkreślić, że według stanu na 31 grudnia 2014 r. potencjalne, niewymagalne zobowiązania SP z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji wynosiły łącznie 110 831 550 475 zł, co oznacza wzrost w stosunku do 2013 r. o 5,7%, ponieważ kwota potencjalnych, niewymagalnych zobowiązań SP z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji według stanu na 31 grudnia 2013 r. wynosiła 104 847 135 942 zł.

² Dalej: zobowiązania z transakcji zabezpieczających.

³ Ustawa z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1052), dalej: u.p.g.

⁴ K. Marchewka-Bartkowiak, *Leksykon budżetowy*, <http://www.sejm.gov.pl>, (dostęp: 9.10.2015 r.).

2. Poręczenia i gwarancje wykonania zobowiązań wynikających z obligacji oraz wykonania zobowiązań wynikających z transakcji zabezpieczających przed ryzykiem zmiany stopy procentowej lub ryzykiem walutowym

W literaturze przedmiotu poręczenia i gwarancje SP są określane zobowiązaniami umownymi państwa, losowymi (warunkowymi), łączącymi cechy i korzyści dotacji budżetowej oraz kredytu (pożyczki)⁵. Zgodnie z konstytucyjną zasadą, środki finansowe na cele publiczne są gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie. Podobnie zaciąganie pożyczek oraz udzielanie gwarancji i poręczeń finansowych przez państwo następuje na zasadach i w trybie określonych w ustawie. Z punktu widzenia omawianych instytucji prawa finansowego podstawowym aktem prawnym regulującym zasady, ogólne warunki i tryb udzielania ww. poręczeń i gwarancji przez SP oraz wykonywania zobowiązań z tych tytułów jest u.p.g., choć nawiązanie do tych instytucji znajduje się również w wielu innych aktach prawnych rangi ustawowej, np. w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶, corocznych ustawach budżetowych, czy też w kilku aktach wykonawczych do u.p.g. Zauważyć trzeba, że definicje poręczenia i gwarancji w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny⁷, „choć dotyczą tego samego rodzaju instytucji prawnych, 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”⁸.

⁵ E. Chojna-Duch, *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2012, s. 333–334.

⁶ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.), dalej u.f.p.

⁷ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 121, ze zm.), art. 876, dalej: k.c.

⁸ E. Chojna-Duch, *Podstawy...*, s. 333–334 oraz por.: 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 dokonania i wnioski na przyszłość*, Szczecin 2014, s. 57 i n.

Z analizy przepisów k.c. wywnioskować można, że umowa poręczenia jest umową akcesoryjną, łączącą się z przejęciem odpowiedzialności majątkowej względem wierzyciela za wykonanie przez dłużnika zobowiązania (przez umowę poręczenia poręczyciel zobowiązuje się względem wierzyciela wykonać zobowiązanie na wypadek, gdyby dłużnik zobowiązania nie wykonał).

Z kolei gwarancja to umowa, przez którą gwarant zobowiązuje się naprawić ewentualną szkodę wynikającą ze zdarzenia. Gwarancja rozumiana jest także jako gwarancja jakości, czyli przyjęcie przez sprzedawcę odpowiedzialności za określoną jakość sprzedanego towaru lub usługi (art. 577 k.c.). Inne określenie gwarancji dotyczy również instytucji przewidzianej w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe⁹ – jest to jednostronne zobowiązanie banku-gwaranta do świadczenia pieniężnego na rzecz beneficjenta gwarancji. Podkreślając różnice między omawianymi instytucjami, należy w szczególności wskazać m.in. na samoistny charakter gwarancji¹⁰.

Poręczenia i gwarancje udzielane przez SP w omawianych przypadkach mogą być udzielane przez Radę Ministrów (RM), ministra właściwego do spraw finansów publicznych (Minister Finansów lub MF) lub BGK¹¹, w imieniu i na rachunek SP.

O uzyskanie poręczenia lub gwarancji mogą ubiegać się w trybie wnioskowym¹² podmioty bez względu na formę prawną oraz strukturę własności, przy czym wnioskowana kwota poręczenia lub gwarancji SP powinna przekraczać równowartość 10 000 000 euro w złotych¹³. Poręczenia i gwarancje mogą być udzielane po dokonaniu analizy ryzyka wyjątków przez SP z tytułu udzielanych poręczeń i gwarancji (nie udziela się

⁹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 128 ze zm.), art. 81.

¹⁰ A. Drwiłło, *Poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa*, „Krytyka Prawa” 2013, t. 5, s. 132.

¹¹ Zwane dalej podmiotami uprawnionymi.

¹² Do wniosku, dołącza się dokumenty potwierdzające dane zawarte we wniosku.

¹³ W przypadku ubiegania się o poręczenie/gwarancję udzielane przez BGK w imieniu i na rachunek SP wniosek o udzielenie takiego poręczenia/gwarancji należy kierować do BGK, zaś w przypadku ubiegania się o poręczenie lub gwarancję udzielane przez Ministra Finansów lub Radę Ministrów wniosek o udzielenie takiego poręczenia lub gwarancji należy kierować do Ministra Finansów.

ich, jeżeli z ww. analizy wynika, że podmiot, którego zobowiązania mają być objęte poręczeniem lub gwarancją, nie będzie w stanie wykonać tych zobowiązań), dokonywana jest w szczególności analiza finansowa przedsięwzięcia oraz analiza sytuacji ekonomiczno-finansowej podmiotu. Poręczenie i gwarancja, o których mowa, są terminowe i udzielane do kwoty z góry oznaczonej, chyba że udziela się ich międzynarodowej instytucji finansowej, której Rzeczpospolita Polska jest członkiem lub z którą podpisała umowę o współpracy. W takiej sytuacji RM na wniosek Ministra Finansów może odstąpić od tego wymogu.

Ponadto skuteczność poręczenia lub gwarancji jest uzależniona od wniesienia opłaty prowizyjnej od poręczenia lub gwarancji ustanowienia przez dłużnika zabezpieczenia na rzecz SP na wypadek roszczeń wynikających z tytułu wykonania obowiązków poręczyciela lub gwaranta. Ważne jest również to, aby poręczenia i gwarancje SP były udzielane z uwzględnieniem przepisów o pomocy publicznej¹⁴.

Poręczenie lub gwarancja może stanowić zabezpieczenie całkowite lub częściowe i obejmować zapłatę zarówno należności głównej i należności ubocznych, jak i obu tych należności.

Poręczenie lub gwarancja są udzielane na wniosek emitenta obligacji. Istotne jest to, że omawiane poręczenie lub gwarancja mogą być udzielone pod warunkiem przeznaczenia środków pochodzących z emisji obligacji na jeden z celów określonych w art. 7 u.p.g., jednakże uzasadnione jest stwierdzenie, że wszystkie gwarancje i poręczenia SP są istotnym instrumentem pomocy podmiotom w trudnej sytuacji finansowej, przy czym przede wszystkim powinny stanowić wsparcie dla działalności inwestycyjnej i rozwojowej¹⁵.

W u.p.g. określono szczegółowe warunki udzielania przez uprawnione podmioty poręczeń i gwarancji, stosując kryterium ich wartości. Wobec powyższego BGK udziela poręczenia lub gwarancji, w imieniu i na rachun-

¹⁴ Szerzej: ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (tekst jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 ze zm.).

¹⁵ K. Marchewka-Bartkowiak, *Gwarancje i poręczenia Skarbu Państwa – niewykorzystane możliwości?*, „INFOS Zagadnienia społeczno-gospodarcze” 2007, nr 9, s. 1–4, <http://www.orka.sejm.gov.pl>, (dostęp: 9.10.2015 r.).

nek SP, powyżej kwoty stanowiącej równowartość 10 000 000 euro i do równowartości 30 000 000 euro, jeżeli są spełnione następujące warunki¹⁶:

1. poręczenie lub gwarancja są udzielane za wynagrodzeniem odpowiadającym wynagrodzeniu rynkowemu;
2. poręczenie lub gwarancja są udzielane do wysokości 60% pozostającej do spłaty kwoty zobowiązania objętego poręczeniem lub gwarancją wraz z 60% należnych odsetek od tej kwoty i innych kosztów bezpośrednio związanych z tym zobowiązaniem.

Minister Finansów natomiast udziela poręczenia lub gwarancji powyżej kwoty stanowiącej równowartość 10 000 000 euro i do równowartości 30 000 000 euro, w przypadku, gdy nie są spełnione ww. warunki. Jeżeli natomiast kwota poręczenia lub gwarancji przekracza równowartość 30 000 000 euro, organem uprawnionym do udzielenia poręczenia lub gwarancji jest RM. Rada Ministrów lub Minister Finansów mogą udzielać poręczenia lub gwarancji do wysokości 50% pozostającej do spłaty kwoty kredytu objętego poręczeniem lub gwarancją wraz z 50% należnych odsetek od tej kwoty i innych kosztów bezpośrednio związanych z tym kredytem, przy czym RM może udzielić poręczenia lub gwarancji do wysokości wyższej niż ustalony powyżej limit w przypadku przedsięwzięcia o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej, bezpieczeństwa lub obronności państwa, co znacznie otwiera możliwości stosowania w praktyce ww. instytucji przez RM.

Zgodnie ze znowelizowanym art. 17 u.p.g. w przypadku, gdy liczba podmiotów, do których jest kierowana propozycja nabycia obligacji objętych poręczeniem lub gwarancją, jest wyższa niż 15, wykonanie zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu udzielonego poręczenia lub gwarancji następuje na wniosek i za pośrednictwem banku-reprezentanta w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach¹⁷. Dokonane zmiany doprowadziły do objęcia zwolnieniem BGK z obowiązku zawar-

¹⁶ Szczegółowe warunki i tryb udzielania, wykonywania i monitorowania tych poręczeń lub gwarancji, a także wysokość, warunki i tryb pobierania przez BGK opłat prowizyjnych oraz wynagrodzenie BGK za wykonywane czynności określa umowa zawarta między Ministrem Finansów a BGK.

¹⁷ Ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach (Dz.U. z 2015 r., poz. 238).

cia umowy o reprezentację przeprowadzanych przez ten bank emisji obligacji innych niż przychodowe¹⁸. Bank-reprezentant jest także obowiązany do składania Ministrowi Finansów oświadczeń oraz zawiadomień, o których mowa odpowiednio w art. 83 ust. 1 pkt 3 oraz w art. 83 ust. 1 pkt 4 i art. 84 ust. 1 ustawy o obligacjach.

3. Przedsięwzięcia inwestycyjne wspierane z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji udzielanych przez Skarb Państwa

W rozwiniętych gospodarkach najważniejszym źródłem finansowania rozwoju przedsiębiorstw, obok kredytów bankowych i emisji akcji, pozostaje emisja obligacji. W praktyce funkcjonowaniu przedsiębiorstw na wolnym rynku towarzyszyć może brak środków pieniężnych pozwalających na pełny rozwój działalności gospodarczej, co powoduje konieczność sięgnięcia do zewnętrznych źródeł wspomagania finansowego, tj. zewnętrznego wsparcia działalności produkcyjnej, usługowej i handlowej¹⁹.

Ustawodawca uzależnia możliwość udzielenia poręczenia lub gwarancji od spełnienia kilku wymienionych powyżej warunków. W u.p.g. wyróżnić można następujące przedsięwzięcia inwestycyjne wspierane z wykorzystaniem instytucji poręczeń i gwarancji:

1. rozwój lub utrzymanie infrastruktury;
2. rozwój eksportu dóbr i usług;
3. ochrona 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. restrukturyzacja przedsiębiorstw.

¹⁸ Por. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o obligacjach, druk nr 2735, <http://www.sejm.gov.pl>, (dostęp: 9.10.2015 r.).

¹⁹ A. Drwiłło, *Poręczenia i gwarancje...*, s. 132.

Ponadto z treści art. 7 ust 2 u.p.g. wynika, że poręczenie lub gwarancja mogą być także udzielane pod warunkiem przeznaczenia objętego nimi kredytu na:

1. finansowanie zakupu materiałów lub wyrobów gotowych, przeznaczonych na realizację przedsięwzięć polegających na wykonaniu dóbr inwestycyjnych na eksport, o wartości kontraktowej powyżej 10 mln euro;
2. zasilenie funduszy utworzonych, na mocy odrębnych ustaw, w Banku Gospodarstwa Krajowego, jeżeli środki przeznaczone na spłatę kredytu pochodzą ze źródeł innych niż budżet państwa, z wyłączeniem środków budżetu państwa, które zostały wydatkowane na dopłaty do kredytu objętego preferencyjnym oprocentowaniem²⁰;
3. utworzenie przez banki linii kredytowych w celu:
 - finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego oraz mikroprzedsiębiorców,
 - finansowania przedsięwzięć małych i średnich przedsiębiorców,
 - współfinansowania programów lub projektów w ramach programów pomocowych Unii Europejskiej;
4. spłaty objętego już poręczeniem lub gwarancją Skarbu Państwa zobowiązania wraz z odsetkami i innymi kosztami bezpośrednio związanymi z tym zobowiązaniem;
5. wspieranie eksportu polskich towarów i usług w ramach realizacji programów rządowych.

Mając na uwadze dotychczasową częstotliwość udzielania poręczeń i gwarancji, można zauważyć, że największe znaczenie mają one w procesie pozyskiwania dużych kredytów inwestycyjnych i finansowania celów gospodarczych²¹.

²⁰ Poręczenia lub gwarancji nie udziela się, jeżeli z analizy ryzyka wynika, że podmiot, którego zobowiązania mają być objęte poręczeniem lub gwarancją, nie będzie w stanie wykonać tych zobowiązań.

²¹ A. Drwiłło, *Poręczenia i gwarancje...*, s. 129.

4. Charakterystyka poręczeń i gwarancji udzielanych przez Skarb Państwa w latach 2005–2014

Tabela 1. Charakterystyka poręczeń i gwarancji SP z uwzględnieniem ogólnej wysokości udzielonych poręczeń i gwarancji w danym roku.

A	B	C	D	E	F	G	H	I
Rok	Wysokość poręczeń z art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. b oraz d lub gwarancji z art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. b oraz c u.p.g. (w PLN)	Organ udzielający poręczenia / gwarancji	Wnio-sko-dawca	Rodzaj poręczeń/ gwarancji	Cel poręczenia lub gwarancji	Zakres poręczenia lub gwarancji	Suma wszystkich udzielonych w roku poręczeń i gwarancji przez SP (w PLN)	B/H (w%)
2005	0	—	—	—	—	—	6 758 362 050	0,00 %
2006	Σ = 1 031 238 000	RM	BGK	gwarancje spłaty zobowiązań z tytułu emisji obligacji	spłata zobowiązań wynikających z 1 emisji obligacji BGK na zasilenie Krajowego Funduszu Drogowego (KFD)	100% kwoty zobowiązań wynikających z obligacji (wartość nominalna obligacji + 100% odsetek)	3 034 800 900	33,98 %
2007	Σ = 1 450 000	MF	BGK	poręczenia dokonania zapłaty odsetek od obligacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej	zapłata odsetek od obligacji, objętych poręczeniem BGK ze środków Krajowego Funduszu Poręczeń Kredytowych, wyemitowanych przez publiczny zakład opieki zdrowotnej w Lubinie	100% odsetek	3 080 774 798	0,05 %
2008	0	—	—	—	—	—	628 878 000	0,00 %

Poręczenia i gwarancje udzielane przez Skarb Państwa...

2009	Σ = 12 396 312 500, w tym:	w tym:	w tym:		w tym:	w tym:		56,27 %
	750 000 000	RM	BGK		na sfinansowanie inwestycji drogowych realizowanych z wykorzystaniem środków KFD	100% kwoty zobowiązań wynikających z obligacji (wartość nominalna obligacji + 100% odsetek)		3,40%
	950 000 000	RM	Polskie Koleje Państwowe Spółka Akcyjna (PKP S.A.)	gwarancje spłaty zobowiązań z tytułu emisji obligacji	częściowe refinansowanie zobowiązań wynikających z obligacji wyemitowanych w ramach I edycji w 2002 r.	100% kwoty zobowiązań wynikających z obligacji (wartość nominalna obligacji + 100% odsetek)	22 029 008 300	4,31%
	10 696 312 500	RM	BGK		na sfinansowanie inwestycji drogowych realizowanych z wykorzystaniem środków KFD	100% kwoty zobowiązań wynikających z obligacji (wartość nominalna obligacji + 100% odsetek)		48,56 %
2010	Σ = 9 029 931 250, w tym:	w tym:	w tym:		w tym:	w tym:		30,95 %
	4 696 875 000	RM	BGK	gwarancje spłaty zobowiązań z tytułu emisji obligacji	na sfinansowanie inwestycji drogowych realizowanych z wykorzystaniem środków KFD	100% kwoty zobowiązań wynikających z obligacji (wartość nominalna obligacji + 100% odsetek)	29 178 339 395	16,10 %

2010	3 903 056 250	RM	BGK	gwarancje spłaty zobowiązań z tytułu emisji obligacji	na sfinansowanie inwestycji drogowych realizowanych z wykorzystaniem środków KFD	100% kwoty zobowiązań wynikających z obligacji (wartość nominalna obligacji + 100% odsetek)	29 178 339 395	13,38 %
	430 000 000	RM	PKP S.A.		częściowe refinansowanie zobowiązań wynikających z kredytu zaciągniętego w WestLB AG Oddział w Londynie w 2003 r.	100% kwoty zobowiązań wynikających z obligacji (wartość nominalna obligacji + 100% odsetek)		1,47%
2011	Σ = 13 030 105 000, w tym:	w tym:	w tym:	gwarancje spłaty zobowiązań z tytułu emisji obligacji	w tym:	w tym:	21 221 962 222	61,40 %
	799 500 000	RM	BGK		na sfinansowanie inwestycji drogowych realizowanych z wykorzystaniem środków KFD	100% kwoty zobowiązań wynikających z obligacji (wartość nominalna obligacji + 100% odsetek)		3,77%
	3 745 500 000	RM	BGK		na sfinansowanie inwestycji drogowych realizowanych z wykorzystaniem środków KFD	100% kwoty zobowiązań wynikających z obligacji (wartość nominalna obligacji + 100% odsetek)		17,65 %

Poręczenia i gwarancje udzielane przez Skarb Państwa...

2011	3 040 000 000	RM	BGK	gwarancje spłaty zobowiązań z tytułu emisji obligacji	na sfinansowanie inwestycji drogowych realizowanych z wykorzystaniem środków KFD	100% kwoty zobowiązań wynikających z obligacji (wartość nominalna obligacji + 100% odsetek)	21 221 962 222	14,32 %
	1 124 220 000	RM	BGK		na sfinansowanie inwestycji drogowych realizowanych z wykorzystaniem środków KFD	100% kwoty zobowiązań wynikających z obligacji (wartość nominalna obligacji + 100% odsetek)		5,30%
	1 795 500 000	RM	BGK		na sfinansowanie inwestycji drogowych realizowanych z wykorzystaniem środków KFD	100% kwoty zobowiązań wynikających z obligacji (wartość nominalna obligacji + 100% odsetek)		8,46%
	1 052 870 000	RM	BGK		na sfinansowanie inwestycji drogowych realizowanych z wykorzystaniem środków KFD	100% kwoty zobowiązań wynikających z obligacji (wartość nominalna obligacji + 100% odsetek)		4,96%
	1 472 515 000	RM	BGK		na sfinansowanie inwestycji drogowych realizowanych z wykorzystaniem środków KFD	100% kwoty zobowiązań wynikających z obligacji (wartość nominalna obligacji + 100% odsetek)		6,94%

2012	$\Sigma = 6\,081\,062\,500$	RM	BGK	gwarancje spłaty zobowiązań z tytułu emisji obligacji	na sfinansowanie inwestycji drogowych realizowanych z wykorzystaniem środków KFD	100% kwoty zobowiązań wynikających z obligacji (wartość nominalna obligacji + 100% odsetek)	13 648 732 180	44,55 %
2013	$\Sigma = 1\,950\,000\,000$	RM	Polskie Koleje Państwowe Linie Kolejowe Spółka Akcyjna (PKP PLK S.A.)	gwarancje spłaty zobowiązań z tytułu emisji obligacji	na częściowe finansowanie wydatków inwestycyjnych tej spółki związanych z realizacją projektów ujętych w Wieloletnim Programie Inwestycji Kolejowych do roku 2015	100% kwoty zobowiązań wynikających z obligacji (wartość nominalna obligacji + 100% odsetek)	10 959 774 560	17,79 %
2014	$\Sigma = 3\,778\,800\,000$, w tym:	w tym:	w tym:	gwarancje spłaty zobowiązań z tytułu emisji obligacji	w tym:	w tym:	16 878 348 600	22,39 %
	1 828 800 000	RM	BGK		obligacje na rzecz KFD	100% kwoty zobowiązań wynikających z obligacji (wartość nominalna obligacji + 100% odsetek)		10,84 %
	1 950 000 000	RM	PKP PLK S.A.		na częściowe finansowanie wydatków inwestycyjnych tej spółki związanych z realizacją projektów ujętych w Wieloletnim Programie Inwestycji Kolejowych do roku 2015	100% kwoty zobowiązań wynikających z obligacji (wartość nominalna obligacji + 100% odsetek)		11,55 %

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Informacji o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa, niektóre osoby prawne oraz Bank Gospodarstwa Krajowego w latach 2005–2014*, <http://www.mf.gov.pl>, (dostęp: 10.10.2015 r.).

Analiza informacji o udzielonych przez SP w ostatniej dekadzie poręczeniach i gwarancjach wskazuje na dynamikę wysokości udzielanych gwarancji SP, które są przedmiotem niniejszego opracowania. W poszczególnych latach nie były one udzielane w ogóle (2005 r. i 2008 r.), zaś w sytuacji, gdy zostały już udzielone, ich wysokość wahała się od 430 000 000 zł do 10 696 312 500 zł. Z drugiej natomiast strony, udział omawianych instytucji w ogólnej wysokości udzielonych wszystkich poręczeń i gwarancji przez SP w poszczególnych latach wynosił od 0% (2005 r. i 2008 r.) do 61,4% (w 2011 r.). Można przy tym zauważyć również dużą dynamikę ogólnej wysokości udzielanych poręczeń i gwarancji przez SP (od 628 878 000 zł w 2008 r. do 29 178 339 395 zł w 2010 r.).

W analizowanym okresie zdecydowanie dominowały gwarancje udzielane przez RM (18 razy), co oznacza, że były to zobowiązania na kwotę przekraczającą równowartość 30 000 000 euro. Jedynie w 2007 r. MF udzielił jednokrotnie poręczenia dokonania zapłaty odsetek od obligacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej objętych poręczeniem BGK ze środków Krajowego Funduszu Poręczeń Kredytowych, wyemitowanych przez publiczny zakład opieki zdrowotnej w Lubinie. Poręczenie zostało udzielone na podstawie art. 34 ust. 2²² ustawy z dnia 15 kwietnia 2005 r. o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej²³ oraz art. 42d²⁴ u.p.g. Poręczenie powyższe zostało zaliczone do poręczeń gospodarczych.

²² Zgodnie z treścią tego przepisu SP reprezentowany przez MF udziela BGK poręczenia zapłaty odsetek od obligacji objętych poręczeniem zapłaty odsetek od obligacji. Rozwiązanie to ma na celu uzyskanie środków finansowych na restrukturyzację finansową publicznego zakładu opieki zdrowotnej.

²³ Ustawa z dnia 15 kwietnia 2005 r. o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej (Dz.U. Nr 78, poz. 684 ze zm.).

²⁴ Zgodnie z treścią przepisu: MF w imieniu Skarbu Państwa udziela BGK poręczenia dokonania zapłaty odsetek od obligacji objętych poręczeniem, o którym mowa w art. 42c ust. 1 u.p.g. Natomiast zgodnie z art. 42c ust. 1 u.p.g. w czasie trwania postępowania restrukturyzacyjnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, w szczególności na podstawie ustawy z dnia 15 kwietnia 2005 r. o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej (Dz.U. Nr 78, poz. 684, z 2006 r. Nr 137, poz. 971, z 2007 r. Nr 158, poz. 1104 oraz z 2008 r. Nr 192, poz. 1181), BGK może udzielić ww. zakładowi poręczenia dokonania zapłaty odsetek od obligacji.

W większości przypadków wnioskodawcą udzielenia gwarancji był BGK (15 razy), w pozostałym zakresie były to PKP S.A. (2 razy) oraz PKP PLK S.A. (2 razy).

W badanym okresie dominowały gwarancje spłaty zobowiązań z tytułu emisji obligacji (18 razy), przy czym każda z ww. gwarancji udzielona była na cele wskazane w art. 7 u.p.g. W przypadku BGK było to przede wszystkim finansowanie inwestycji drogowych realizowanych z wykorzystaniem środków KFD, zaś PKP S.A. – częściowe refinansowanie różnych zobowiązań, a PKP PLK S.A. – częściowe finansowanie wydatków inwestycyjnych tej spółki związanych z realizacją projektów ujętych w Wieloletnim Programie Inwestycji Kolejowych do roku 2015.

Wszystkie gwarancje w ostatniej dekadzie udzielone były w przedmiotowych przypadkach do wysokości 100% kwoty zobowiązań wynikających z obligacji, tj. do wartości nominalnej obligacji powiększonej o 100% odsetek.

5. Podsumowanie

Konstytucyjny limit 60% relacji PDP do PKB ma na celu ograniczenie przyrostu pierwszej ze wspomnianych wielkości finansowych i tym samym przeciwdziałanie nadmiernemu zadłużeniu całego państwa i jego niewypłacalności. Należy uznać, że pomimo tego, iż zobowiązania SP z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji są zobowiązaniami potencjalnymi (niewymagalnymi), instytucje te nie mogą być nadużywane w polskim porządku finansowoprawnym, gdyż mogą powodować wzrost PDP.

Intencją ustawodawcy, który przewidział możliwość angażowania SP w udzielanie poręczeń i gwarancji za zobowiązania osób trzecich, było stworzenie warunków do tego, aby emisja obligacji komercyjnych mogła pełnić faktycznie rolę dodatkowego, w stosunku do kredytów bankowych, źródła pozyskania kapitału. Z przeprowadzonej analizy dokumentów publikowanych przez Ministra Finansów wynika, że faktycznie jest to narzędzie stosowane w celu wsparcia procesów umacniania istotnych obszarów funkcjonowania państwa, które wpływają pośrednio na inne działy gospodarki.

W u.p.g. ma miejsce faktyczne zespolenie instytucji z różnych dziedzin prawa w celu lepszego zorganizowania systemu zabezpieczeń, w którym Skarb Państwa występuje jako poręczyciel i gwarant. Przedmiotowe poręczenia i gwarancje stanowią zatem formę uczestnictwa Skarbu Państwa w obrocie gospodarczym. Poręczane lub gwarantowane zobowiązania związane z przedsięwzięciami inwestycyjnymi obciążone są ryzykiem towarzyszącym określonym w art. 7 u.p.g. istotniejszym przedsięwzięciom. Należy jednak uznać, że są one niezbędne, a już na pewno celowe, dla rozwoju gospodarczego i kulturalnego państwa. Te swoiste zabezpieczenia o charakterze państwowym spełniają jednocześnie stabilizującą rolę w obrocie krajowym i w międzynarodowych relacjach finansowych i handlowych. Jest to obszar bardzo istotnych działań Skarbu Państwa.

Podmioty uprawnione mogą udzielać poręczenia lub gwarancji w celu spełnienia przez emitenta świadczeń pieniężnych mających swoje źródło w emisji obligacji, lecz muszą one być powiązane z celami inwestycyjnymi, o których mowa w art. 7 u.p.g. Dlatego też omawiane poręczenia i gwarancje stanowią narzędzie polityki gospodarczej, służące wspieraniu różnych przedsięwzięć o istotnym znaczeniu dla rozwoju gospodarczego państwa. W praktyce są to przede wszystkim inwestycje polegające na modernizacji linii kolejowych oraz budowie autostrad, co faktycznie stanowi istotne przedsięwzięcie inwestycyjne dla rozwoju i utrzymania infrastruktury.

Należy jednak przy tym zauważyć, że poza infrastrukturą w art. 7 u.p.g. wskazano również inne obecnie niewspierane bezpośrednio obszary inwestycyjne, takie jak: rozwój eksportu dóbr i usług; ochrona środowiska; tworzenie nowych miejsc pracy związanych z daną inwestycją w ramach pomocy regionalnej; wdrażanie nowych rozwiązań technicznych lub technologicznych będących wynikiem badań naukowych lub prac rozwojowych; restrukturyzacja przedsiębiorstw. Przyczyny takiego stanu rzeczy są różne i wielokrotnie niezależne od woli ustawodawcy, bowiem są regulowane przez prawa wolnego rynku i wynikają ze zmieniającej się sytuacji społecznej i gospodarczej.

Z perspektywy doświadczeń ostatnich lat wyłania się także rola poręczeń i gwarancji udzielanych przez SP jako narzędzia ograniczania negatywnych skutków globalnego kryzysu gospodarczego.

Bibliografia:

- Chojna-Duch E., *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, Lexis Nexis, Warszawa 2012.
- Drwiłło A, *Poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa*, „Krytyka Prawa” 2013, t. 5, s. 129–145.
- 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*, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Wydział Prawa i Administracji, Szczecin 2014.
- Marchewka-Bartkowiak K., *Gwarancje i poręczenia Skarbu Państwa – niewykorzystane możliwości?*, „INFOS Zagadnienia społeczno-gospodarcze” 2007, nr 9, s. 1–4, <http://www.orka.sejm.gov.pl>.
- Marchewka-Bartkowiak K., *Leksykon budżetowy*, <http://www.sejm.gov.pl>.