

Fundusz Gwarancji Płynnościowych – aspekty finansowoprawne

Liquidity Guarantee Fund – financial and legal aspects

Streszczenie

W opracowaniu omówiono zagadnienia dotyczące Funduszu Gwarancji Płynnościowych utworzonego przy Banku Gospodarstwa Krajowego. Obszarami zainteresowań w czynionych analizach były kwestie dotyczące źródeł środków gromadzonych w ramach ww. Funduszu, rola Banku Gospodarstwa Krajowego w tym obszarze zaangażowania środków publicznych, a także przeznaczenie wpływów Funduszu Gwarancji Płynnościowych. Ze względu na przyjęty kierunek analizy potrzebne było także nawiązanie do wymiaru finansowego wprowadzonych rozwiązań prawnych poprzez odniesienie się do ustaw budżetowych.

Celem opracowania jest ustalenie rodzaju wpływów uwzględnianych w ramach Funduszu Gwarancji Płynnościowych, ich charakteru z uwzględnieniem celom stawianym temu Funduszowi. Ze względu na przyjętą metodologię liczenia długu publicznego w Polsce i w Unii Europejskiej potrzebne było także ustalenie wpływu działań podejmowanych w ramach Funduszu Gwarancji Płynnościowych na stan zadłużenia publicznego.

Wytyczony cel implikował potrzebę wykorzystania dogmatycznej metody badawczej, a także analizy prawnej aktów prawa powszechnie obowiązującego oraz rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego.

W niezbędnym zakresie wykorzystano również metodę statystyczną, co umożliwiło ukazanie wymiaru finansowego omawianych zagadnień i ich wpływu na stan finansów publicznych.

We wnioskach końcowych wskazano na potrzebę bieżącego monitorowania stanu zadłużenia publicznego związanego z funkcjonowaniem Funduszu Gwarancji Płynnościowych, a także wprowadzania przejrzystych i adekwatnych do potrzeb rozwiązań prawnych, które służyć będą rozwojowi gospodarstwu i stabilności finansów publicznych w czasach pandemii wywołanej SARS CoV-2.

Słowa kluczowe: Fundusz Gwarancji Płynnościowych, poręczenia, gwarancje, zadłużenie publiczne

Abstract

The study discusses the issues of the Liquidity Guarantee Fund established at Bank Gospodarstwa Krajowego. The interest areas in the analysis include matters of sources of funds gathered in the said Fund, the role of Bank Gospodarstwa Krajowego in this plane of public funds involvement and also allocation of the receipts to the Liquidity Guarantee Fund. Due to the direction of the analysis, it was necessary to also refer to the financial dimension of the introduced legal solutions by invoking budget legislation.

The study aims to establish the type of receipts taken into account in the framework of the Liquidity Guarantee Fund and their nature, considering goals assigned to this Fund. Due to the adopted methodology of calculating government debt in Poland and in the European Union, it was also necessary to establish the impact of actions taken under the Liquidity Guarantee Fund on the state of government debt.

The goal made it necessary to use the method of interpretation of applicable laws and also a legal analysis of acts of law universally in force and decisions of the Constitutional Tribunal. The statistical method is also used to the necessary extent, which allowed showing the financial dimension of the discussed issues and their impact on the state of public finances.

The need for on-going monitoring of the state of government debt associated with the operation of the Liquidity Guarantee Fund was demonstrated in conclusions as well as the need to introduce transparent and relevant legal solutions which will serve to aid economic development and stability of public finances in the time of the pandemic caused by SARS-CoV-2.

Key words: Liquidity Guarantee Fund, sureties, guarantees, government debt

1. Wprowadzenie

Instrumenty systemu poręczeniowo-gwarancyjnego mogą stanowić skuteczne narzędzia minimalizowania skutków pandemii wywołanej SARS-CoV-2. Ważne i zarazem potrzebne jest jednak podejmowanie działań adekwatnych do istniejących okoliczności, potrzeb wynikających z aktualnej sytuacji gospodarczej. Tylko wtedy możliwe będzie sprawne działanie państwa, podejmowanie inicjatyw związanych z efektywnym realizowaniem poszczególnych zadań publicznych, a także niwelowanie negatywnego oddziaływania pandemii na gospodarkę.

Działalność BGK oraz tworzonych przy nim funduszy powiązana jest ściśle z systemem poręczeniowo-gwarancyjnym. Zadania nałożone na ww. podmioty są realizowane z wykorzystaniem środków publicznych. W związku z powyższym potrzebne jest publikowanie informacji dotyczących poręczeń i gwarancji udzielonych przez BGK w ramach programów rządowych oraz Funduszu Gwarancji Płynnościowych. Umożliwia to bowiem monitorowanie stanu bezpieczeństwa finansów publicznych, prawidłowości gospodarowania środkami publicznymi i poszanowanie zasad prawidłowej gospodarki finansowej. Jawność informacji dotyczących zarówno państwowego długu publicznego, jak i zobowiązań niewymagalnych związanych z systemem poręczeniowo-gwarancyjnym jest przejawem troski o zachowanie równowagi w sektorze finansów publicznych.

Doświadczenia końca pierwszej dekady XX wieku wskazują na istotne znaczenie poręczeń i gwarancji uregulowanych w ustawie z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne¹ w inicjowaniu postaw prorozwojowych (pobudzanie ich aktywności gospodarczej) w różnych grupach podmiotów. Dlatego również w okresie pandemii wywołanej SARS-CoV-2 należy nie tylko wykorzystać doświadczenia z lat poprzednich, ale także dostosowywać rozwiązania prawne systemu poręczeniowo-gwarancyjnego do istniejących potrzeb. Stanowi to asumpt do analizy rozwiązań finansowoprawnych dotyczących Funduszu Gwarancji Płynnościowych (FGP), którego celem jest umożliwienie niektórym podmiotom utrzymania ich płynności finansowej.

W opracowaniu uwzględniono stan prawny na dzień 16.01.2021 r.

2. Fundusz Gwarancji Płynnościowych i źródła środków gromadzonych w jego ramach

Fundusz Gwarancji Płynnościowych stanowi przykład normatywnych inicjatyw podejmowanych w celu zapobieżenia negatywnym skutkom oddziaływania na gospodarkę polską pandemii SARS-CoV-2 przy zaangażowaniu środków publicznych. Przy tworzeniu poszczególnych rozwiązań prawnych dotyczących FGP ustawodawca wzorował się na przepisach u.p.g. dotyczących Krajowego Funduszu Gwarancyjnego². Dlatego też istnieje daleko idąca zbieżność rozwiązań prawnych dotyczących środków gromadzonych w FGP i KFG³. Fundusz Gwarancji Płynnościowych sprzyja zapewnieniu płynności finansowej beneficjentom tych gwarancji. Wiąże się to jednocześnie z ingerencją „państwa” w gospodarkę wolnorynkową, bowiem nie wszystkie

¹ Ustawa z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (t. j. Dz.U. z 2020 r. poz. 122 ze zm.), dalej: u.p.g.

² Dalej: KFG.

³ Por. art. 70 ust. 3 Ustawy z 31 dnia 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 ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 568), dalej: ustawa zmieniająca z 2020 r., oraz art. 34g ust. 3 u.p.g.

podmioty będą uprawnione do skorzystania ze wsparcia w ramach FGP. Z punktu widzenia podstawowej w systemie prawa polskiego zasady demokratycznego państwa prawa, uzasadnia to potrzebę skrupulatnego uregulowania zasad i procedury podziału środków gromadzonych w FGP. W uzasadnieniu⁴ do ustawy zmieniającej z 2020 r. jako główny cel FGP wskazano finansowanie działalności BGK w zakresie udzielania poręczeń i gwarancji spłaty kredytów w związku z pandemią SARS-CoV-2. Ustawodawca zdecydował się na przykładowe wyliczenie źródeł środków gromadzonych w ramach FGP, które mogą być wykorzystane na ww. cel. Ich analiza wiąże się z ogólną konkluzją, że są to środki tak budżetowe, jak i pozabudżetowe.

Jako pierwsze wskazano źródła powiązane z systemem poręczeniowym i gwarancyjnym, ponieważ do środków FGP zaliczono zarówno wpływy z opłat prowizyjnych⁵ za poręczenia i gwarancje, jak i wpływy z tytułu odzyskanych kwot zapłaconych przez BGK w wykonaniu umowy poręczenia lub gwarancji. W obu przypadkach ustawodawca zastrzegł, że chodzi o poręczenia i gwarancje finansowane ze środków FGP. Opłata prowizyjna, o której mowa, jest opłatą publiczną. W literaturze finansowoprawnej⁶ przyjmuje się, że daniną publiczną jest przymusowe, bezzwrotne i powszechne świadczenie pieniężne o charakterze publicznoprawnym, stanowiące dochód państwa lub innego podmiotu publicznego, które nakładane jest jednostronnie, tzn. władczo przez

⁴ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy 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 ustaw, druk nr 299, Sejm IX kadencji, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=299> (dostęp: 7.01.2021), s. 125.

⁵ Szerzej na temat konstrukcji prawnej opłaty prowizyjnej: W. Bożek, *Konstrukcja prawna opłaty prowizyjnej od poręczeń i gwarancji udzielanych przez Skarb Państwa*, [w:] Z. Ofiarski (red.), *XXV lat przeobrażeń w prawie finansowym i prawie podatkowym – ocena dokonań i wnioski na przyszłość*, Szczecin 2014, s. 25-34.

⁶ Por. T. Dębowska-Romanowska, *Pojęcie podatków i innych danin publicznych w świetle konstytucji*, [w:] W. Miemieć (red.), *Księga jubileuszowa Profesora Ryszarda Mastalskiego. Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego*, Wrocław 2009, s. 120, a także: *eadem*, *Konstytucyjne podstawy nakładania podatków i innych danin publicznych*, [w:] H. Dzwonkowski (red.), *Prawo podatkowe*, Warszawa 2012, s. 21–25 oraz J. Gliniecka, *Opłaty publiczne*, [w:] C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2008, s. 616–627.

organ publicznoprawny. W omawianym przypadku główną funkcją opłaty prowizyjnej jest funkcja kompensacyjna i odszkodowawcza, co nie wyłącza możliwości wskazania również innych funkcji tej daniny publicznej, np. stymulacyjnej czy prewencyjnej⁷. Uwzględniając ww. funkcje, można uznać, że wysokość uiszczanej opłaty prowizyjnej powinna być uzależniona od ustalenia nakładu pracy, tzn. wartości świadczenia, które stanowi korzyść dla podmiotu uiszczającego tę opłatę. Z daniny tej powinny być pokrywane wydatki podmiotu publicznoprawnego wynikające z dokonanych w ramach określonego stosunku czynności lub świadczonych usług⁸. Z drugiej jednak strony nie można wysokości ustalanej opłaty prowizyjnej od gwarancji z FGP rozpatrywać z pominięciem tego, że Fundusz ten został utworzony z myślą o aktywizowaniu działalności przedsiębiorców, których sytuacja finansowa nie jest płynna. Dlatego funkcja fiskalna omawianych danin nie powinna być uznawana za podstawową. Przykładowo można wskazać, że stawki opłaty prowizyjnej za gwarancje z FGP pobierane są z góry za cały okres gwarancji. Ich wysokość uzależniono od okresu oraz od rodzaju przedsiębiorcy korzystającego z gwarancji. Dla średniego przedsiębiorcy przewidziano dwie stawki opłaty prowizyjnej uzależnione od okresu kredytu. W przypadku kredytu do 1 roku pobierano opłatę prowizyjną w stawce 0,25%, zaś przy kredycie na okres od 1 roku do 2 lat stawka ta wynosił już 0,55%. Wyższe opłaty prowizyjne przewidziano w przypadku dużego przedsiębiorcy, stanowiące odpowiednio: 0,50% (na okres kredytu do 1 roku) oraz 1,15% (na okres kredytu od 1 roku do 2 lat)⁹. Wysokość opłat prowizyjnych skalkulowana została zatem na poziomie preferencyjnym, co również można uznać za formę wsparcia dla przedsiębiorców przez państwo.

⁷ Por. orzecznictwo dotyczące opłat publicznych, np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 2010 r., sygn. K. 24/2008, OTK 2010/3A, poz. 22, czy też wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lipca 2011 r., sygn. P. 9/2009, OTK 2011/6A, poz. 59.

⁸ Szerzej: J. Gliniecka, *Opłaty publiczne w Polsce. Analiza prawna i funkcjonalna*, Bydgoszcz-Gdańsk 2007, s. 261.

⁹ <https://www.bgk.pl/programy-i-fundusze/fundusze/fundusz-gwarancji-plynnosciowych/gwarancja-plynnosciowa/faq/> (dostęp: 13.01.2021).

Uwzględniając wskazane ustawowo źródła wpływów FGP, z jednej strony należy pozytywnie ocenić dążenie do oparcia omawianych rozwiązań prawnych na wpływach związanych *stricto* z systemem poręczeniowo-gwarancyjnym. Świadczyć to może o konsekwentnym dążeniu ustawodawcy do zapewnienia samowystarczalności systemu poręczeniowo-gwarancyjnego. Z drugiej jednak strony nieracjonalne jest założenie, że faktycznie sytuacja ta mogłaby mieć miejsce. Jak wyżej wskazano, opłata prowizyjna ustalona została na preferencyjnym poziomie, gdyż jej funkcja fiskalna nie jest nadrzędna. Poza tym nie można zapominać, że w omawianym przypadku instrumenty systemu poręczeniowo-gwarancyjnego skierowane są do przedsiębiorców, którzy dążą do utrzymania płynności finansowej, ze względu na swoją trudną sytuację finansową, wynikającą ze stanu pandemicznego. Potrzeba sięgania do alternatywnych źródeł pokrycia wydatków i kosztów, spłat zobowiązań i zwrotu BGK środków własnych, o których mowa w art. 70 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2020 r., będzie zatem niezbędna.

Wpływy FGP stanowią także odsetki z tytułu oprocentowania środków FGP oraz wpływy z darowizn i zapisów na rzecz FGP. Nie są to zatem źródła budżetowe, a powiązane ściśle z FGP. Można uznać, że tworzy się w ten sposób pozabudżetową formę zasilania FGP. Należy to ocenić pozytywnie, gdyż działanie to może przynieść oszczędności budżetowi państwa i będzie stanowić racjonalną formę zagospodarowania środków gromadzonych w ramach Funduszu. Omawiany FGP tworzą również środki z zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych przez BGK na rzecz FGP obligacji. Pozabudżetowym źródłem środków pieniężnych FGP są też środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19¹⁰, czyli z państwowego funduszu celowego utworzonego

¹⁰ Dalej: FP COVID-19. Środki FP COVID-19 pochodzą z wpłat środków pieniężnych jednostek sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 pkt 5-8 i 14 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 305 ze zm., dalej: u.f.p.) (z wyłączeniem samorządowych osób prawnych oraz z wyjątkiem środków pochodzących z dotacji z budżetu i środków zagranicznych, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 u.f.p.), a także środków zagranicznych, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.f.p., które za zgodą Komisji Europejskiej mogą zostać przeznaczone na wsparcie realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19. Wśród źródeł przychodów FP COVID-19 wskazać należy także wpływy ze skarbowych papierów

w celu finansowania lub dofinansowania realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 (FPC). Warto w tym miejscu podkreślić, że zobowiązania FPC także nie są uwzględniane w państwowym długu publicznym, dlatego też nie wpłynęły one na jego kwotę, ale zgodnie z ujęciem długu publicznego w metodologii unijnej (ujęcie długu EDP) emisje obligacji BGK na rzecz tego funduszu spowodowały zwiększenie polskiego zadłużenia publicznego w trzecim kwartale 2020 r. o ponad 39 mld PLN¹¹, zaś łączna kwota zobowiązań związanych z FPC to ponad 81 mld PLN¹².

Odrębną kategorię wpływów FGP stanowią środki z budżetu państwa, przekazywane przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Zastrzeżono jednak, że mogą to być środki w wysokości umożliwiającej pokrycie określonych ustawowo kosztów i wydatków (art. 70 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2020 r.) i które nie znajdują pokrycia w pozostałych wskazanych w art. 70 ust. 3 ustawy zmieniającej z 2020 r. wpływach. Oznacza to, że środki z budżetu państwa mają charakter uzupełniający (niepodstawowy). Z drugiej jednak strony, projektodawca w katalogu wpływów zasilających FGP wskazuje na pierwszym miejscu (używając zwrotu „przede wszystkim”¹³) właśnie te środki. Trudno zatem jednoznacznie ocenić intencje ustawodawcy w tym zakresie. Z pewnością jednak wpłaty z budżetu państwa zapewnią płynność Funduszu.

Ustawodawca dopuszcza również możliwość gromadzenia w ramach FGP wpływów z innych tytułów, które nie zostały bliżej określone. Ogólne ujęcie tych wpływów z pewnością zapewnia elastyczność w kształtowaniu przyszłych środków FGP i efektywność montażu finansowego tego Funduszu, przez który należy rozumieć określenie udziału poszczególnych źródeł finansowania w okresie jej realizacji.

wartościowych, oraz środki z wyemitowanych przez BGK na rzecz FP COVID-19 obligacji. Poza ww. ustawodawca przewidział również budżetowe wpływy ww. państwowego funduszu celowego, tzn. wpłaty z budżetu państwa, w tym budżetu środków europejskich. Środki FP COVID-19 mogą stanowić również inne przychody.

¹¹ Ministerstwo Finansów, Zadłużenie Sektora Finansów Publicznych III kw./2020, Warszawa 10.12.2020 r., s. 1.

¹² *Ibidem*, s. 7.

¹³ Uzasadnienie..., nr 299, s. 125.

3. Rola Banku Gospodarstwa Krajowego w Funduszu Gwarancji Płynnościowych

Bank Gospodarstwa Krajowego jest bankiem państwowym i zgodnie z art. 9 pkt 14 u.f.p. nie jest jednostką sektora finansów publicznych¹⁴. Ma to istotne znaczenie z punktu widzenia art. 73 ust. 1 u.f.p., bowiem państwowy dług publiczny oblicza się jako wartość nominalną zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań między jednostkami tego sektora. Zgodnie z intencją ustawodawcy zobowiązania zarówno BGK, jak i powiązanych z nim funduszy (a zatem FGP, czy też FPC) nie są wliczane do państwowego długu publicznego, choć są to kwoty (środki publiczne) przyjmujące wymiar co najmniej kilkudziesięciu miliardów złotych rocznie.

W rozdziale pierwszym wspomniano o odmiennej metodologii liczenia długu publicznego przyjętej w UE. Zgodnie z nią zadłużenie funduszy utworzonych w ramach BGK jest zaliczane do długu sektora instytucji rządowych i samorządowych¹⁵. Zakres podmiotowy długu publicznego w ujęciu metodologii UE jest zatem szerszy od wynikającego z art. 73 ust. 1 u.f.p.¹⁶, w którym ustawodawca stanowi o zobowiązaniach (wyliczonych enumeratywnie w art. 9 u.f.p.) jednostek sektora finansów publicznych po konsolidacji. Chcąc ocenić, które z ww. ujęć metodologicznych liczenia długu publicznego jest właściwsze, można pokusić się o uwagę, że intencją ustrojodawcy, który ustalił konstytucyjny limit zadłużenia w art. 216

¹⁴ Por. M. Ciałak, *komentarz do art. 9 u.f.p.*, [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 137 oraz C. Kosikowski, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2011, komentarz do art. 9 u.f.p., Lex (dostęp: 13.01.2021).

¹⁵ E. Lotko, U. Zawadzka-Pąk, *Problemy terminologiczne i definicyjne deficytu i długu w polskim i unijnym prawie finansów publicznych*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2016, nr 2, s. 57-58.

¹⁶ Szerzej: K. Marchewka-Bartkowiak, *Problem długu publicznego w Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem kryteriów z Maastricht*, „Studia BAS” 2010, nr 3, s. 182-183 oraz K. Święch-Kujawska, *komentarz do art. 73 u.f.p.*, [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach...*, s. 514; M. Józwiak, *Pojęcie długu. Statystyka długu publicznego. Metodologia ustalania zadłużenia*, [w:] P. Walczak (red.), *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego. Wyzwania w obliczu nowej perspektywy finansowej UE*, Warszawa 2014, s. 5-7, https://www.ksiegarnia.beck.pl/media/product_custom_files/1/1/11168-zadluzenie-jednostek-samorządu-terytorialnego-wyzwania-w-obliczu-nowej-perspektywy-finansowej-ue-piotr-walczak-darmowy-fragment.pdf (dostęp: 16.01.2021).

ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹⁷, było wzorowanie się na rozwiązaniach unijnych¹⁸. Z tej perspektywy pomijanie w długu publicznym zadłużenia funduszy utworzonych w BGK trzeba uznać za niewłaściwe. W długu publicznym powinno się bowiem uwzględniać zobowiązania całej władzy publicznej, tzn. ogółu podmiotów gospodarki narodowej grupujących własność państwową, jednostek samorządu terytorialnego lub samorządowych osób prawnych oraz „własność mieszaną” z przewagą kapitału (mienia) podmiotów sektora publicznego¹⁹. Trafnie problem zadłużenia publicznego podsumował Trybunał Konstytucyjny, wskazując, że: „Dobrem konstytucyjnie chronionym jest równowaga finansów publicznych i ochrona przed nadmiernym zadłużaniem się podmiotów publicznych; zarówno na poziomie państwa, jak i samorządu. Dobro to jest w hierarchii konstytucyjnych wartości, aż tak wysoko usytuowane, że chroni je restrykcja konstytucyjna (czyli bezwzględny zakaz nadmiernego zadłużania się państwa), tj. art. 216 ust. 5 Konstytucji”²⁰. Konkludując rozważania w powyższym zakresie, fundusze utworzone w BGK są poza podmiotowym zakresem państwowego długu publicznego, o którym mowa w art. 73 ust. u.f.p., w przeciwieństwie do unijnego ujęcia długu publicznego. Wyłączenie to jest krytykowane²¹ i nie pozostaje bez wpływu na ogólną ocenę sytuacji finansowej sektora finansów publicznych.

Mając na uwadze wytyczony tytułem niniejszego podrozdziału kierunek analizy, należy wskazać, że przy konstruowaniu podstaw prawnych funkcjonowania FGP przypisano szczególną rolę BGK. W art. 70 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2020 r. wskazano, że w BGK tworzy się FGP, co oznacza organizacyjne związanie Funduszu z ww. bankiem. Rozwiązanie to współgra z podstawowym celem BGK, tzn. wspieraniem

¹⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

¹⁸ T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 120.

¹⁹ E. Lotko, U. Zawadzka-Pąk, *op. cit.*, s. 56.

²⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 maja 2004 r., sygn. K 40/02, OTK Seria A 2004, nr 5, poz. 38.

²¹ A. Borodo, *Konstrukcja prawna ustawy budżetowej*, Toruń 2017, s. 102-106.

polityki gospodarczej Rady Ministrów, a także rządowych programów społeczno-gospodarczych, w tym poręczeniowo-gwarancyjnych, oraz programów samorządności lokalnej i rozwoju regionalnego.

Znaczenie BGK w omawianym Funduszu widoczne jest nie tylko w obszarze normatywnych uregulowań organizacyjnych, ale także w obszarze funkcjonalnym i dotyczącym aspektów finansowych (źródła jego finansowania). Ustawodawca dopuszcza bowiem możliwość zaciągania przez BGK na rzecz FGP kredytów, pożyczek lub emitowania obligacji w kraju i za granicą. Stanowi to istotne rozbudowanie potencjalnych źródeł wpływów FGP. Koszty związane z obsługą tych zobowiązań mogą być pokrywane ze środków przekazanych do FGP przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Działanie to ma jednak charakter wyjątkowy i uwarunkowane jest potrzebą terminowej obsługi zobowiązań z ww. tytułów.

Dopuszczenie możliwości zaciągania przez BGK zobowiązań, o których mowa wyżej implikuje potrzebę wyjaśnienia niektórych zasad dotyczących tych tytułów dłużnych i ich powiązania z systemem poręczeniowo-gwarancyjnym. Za zobowiązania BGK z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych obligacji mogą być udzielane przez SP gwarancje i poręczenia zgodnie z u.p.g. Ustanowiono jednak w pewnym zakresie odmienne od ogólnie określonych w u.p.g. reguły udzielania ww. poręczeń i gwarancji SP. Po pierwsze środki przeznaczone na spłatę kredytu nie muszą pochodzić ze źródeł innych niż budżet państwa. Rozwiązanie to nie powinno zaskakiwać, skoro projektodawca przepisów wprowadzających FGP wskazuje, że przede wszystkim środki z budżetu państwa stanowiąc będą źródło wpływów FGP²². Przyjęto ponadto, że omawianych poręczeń i gwarancji nie będzie dotyczyła zasada, iż warunkiem udzielenia poręczenia lub gwarancji jest ustanowienie przez kredytobiorcę zabezpieczenia na rzecz SP, na wypadek roszczeń wynikających z tytułu wykonania obowiązków poręczyciela lub gwaranta. Przy konstruowaniu pozostałych zasad dotyczących ww. poręczeń

²² Uzasadnienie..., druk nr 299, s. 125.

i gwarancji ustawodawca wzorował się na art. 34g u.p.g. Podobnie bowiem jak w przypadku KFG²³, ww. poręczenia i gwarancje mogą być udzielane do wysokości 100% pozostającej do spłaty kwoty kredytu lub pożyczki objętych poręczeniem lub gwarancją albo 100% pozostających do wypłaty świadczeń pieniężnych wynikających z wyemitowanych obligacji objętych poręczeniem lub gwarancją. Uwzględnic można zatem całość zobowiązania głównego, a ponadto również 100% należnych odsetek od tych kwot i innych kosztów bezpośrednio związanych odpowiednio z tym kredytem, pożyczką lub obligacjami. Ustawodawca przesądził o zwolnieniu z opłaty prowizyjnej ww. poręczeń i gwarancji, przez co pozbawił się dochodów publicznych.

Wprowadzenie omawianych rozwiązań wiązało się również z potrzebą uregulowania zagadnień regresowych, a więc dotyczących odzyskania kwot zapłaconych z tytułu wykonania umowy poręczenia lub gwarancji. Czynności te podejmuje minister właściwy do spraw finansów publicznych²⁴, przy czym jeżeli odzyskanie wierzytelności SP, powstałych z tytułu udzielonego poręczenia lub gwarancji nie jest możliwe, to Rada Ministrów, działając na wniosek ministra właściwego do spraw finansów publicznych, może umorzyć wierzytelność w całości lub części. Po raz kolejny należy zauważyć, że nie jest to rozwiązanie niespotykane w systemie poręczeniowo-gwarancyjnym, bowiem ma ono zastosowanie również w przypadku KFG²⁵. Odmiennie natomiast odniesiono się do ww. w u.p.g. W wydanym na podstawie art. 43 ust. 2 u.p.g, rozporządzeniu²⁶ przewidziano bowiem możliwość umorzenia wierzytelności w całości

²³ Por. art. 34ga ust. 4 u.p.g.

²⁴ Za realizację zadań ministra właściwego do spraw finansów publicznych w zakresie poręczeń i gwarancji BGK w ramach Funduszu Gwarancji Płynnościowych, zwłaszcza zaś za zarządzanie systemem związanym z ww. poręczeniami i gwarancjami, odpowiada Departament Gwarancji i Poręczeń, o czym stanowi § 41 ust. 1 zarządzenia Ministra Finansów z dnia 17 kwietnia 2019 r w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów (t.j. Dz. Urz. MF z 2020 r. poz. 80 ze zm.).

²⁵ Por. art. 34ga ust. 7 u.p.g.

²⁶ 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), rozłożenia ich spłaty na raty oraz umorzenia wierzytelności w całości lub w części (Dz. U. Nr 26, poz. 230 ze zm.).

lub w części przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Dokonuje się to za zgodą Rady Ministrów.

Niebagatelne znaczenie dla FGP mają również środki własne BGK. Możliwe jest bowiem finansowanie realizacji niektórych działań Funduszu (np. pokrywanie kosztów i wydatków związanych z udzielaniem poręczeń i gwarancji spłaty kredytów, czy też spłata zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych obligacji) ze środków własnych BGK. Działanie takie uznano za uprawnione wyłącznie w przypadku, gdyby poziom środków FGP był niewystarczający do terminowej obsługi ww. działań. Wymagane jest jednak uprzednie uzgodnienie tych form wsparcia z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych. Zauważyć zatem można, że ustawodawca dość często przewiduje możliwość wystąpienia problemu niewystarczających wpływów FGP. Stąd za uzasadnione uznano mieszane źródła środków publicznych FGP, tzn. oparty na środkach budżetowych oraz pozabudżetowych.

Możliwość korzystania ze środków własnych BGK uzależniona została od faktycznego stanu środków w ramach FGP. Środki własne BGK są wykorzystywane w przypadku, gdy poziom środków FGP jest niewystarczający do obsługi tych zobowiązań. Wówczas środki te należy uznać za „niezbędne” do terminowej obsługi zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych obligacji. W omawianym przypadku nie jest egzekwowany wymóg ustanowienia przez kredytobiorcę zabezpieczenia na rzecz SP na wypadek roszczeń wynikających z tytułu wykonania obowiązków poręczyciela lub gwaranta.

Bank Gospodarstwa Krajowego pełni również istotną rolę w obszarze planistycznym (związanym z prowadzoną gospodarką finansową) oraz ewidencyjno-rachunkowym funkcjonowania Funduszu, gdyż m.in. sporządza dla FGP odrębny bilans, rachunek zysków i strat oraz pozycji pozabilansowych, jak i wyodrębnia plan finansowy FGP w planie finansowym BGK²⁷.

²⁷ Por. art. 72 ustawy zmieniającej z 2020 r.

4. Przeznaczenie wpływów Funduszu Gwarancji Płynnościowych. Gwarancje z Funduszu Gwarancji Płynnościowych

Przeznaczenie środków gromadzonych w FGP stanowi przedmiot uregulowań ustawowych. Rozwiązanie takie należy ocenić pozytywnie. Skoro bowiem środki FGP określone w art. 70 ust. 3 ustawy zmieniającej z 2020 r. stanowią środki publiczne, to nie tylko sposób ich gromadzenia, ale też rozdysonowywania powinien być określony w ustawie²⁸.

Ustawodawca wskazał, że z wpływów ww. Funduszu będą pokrywane m.in. koszty i wydatki związane z udzielaniem poręczeń i gwarancji spłaty kredytów lub innych zobowiązań. Chodzi przy tym o te formy rozdysonowania środków publicznych, które służą realizacji celów określonych w art. 15zzzd ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych²⁹. Są to m.in. wypłaty z tytułu tych poręczeń i gwarancji. Należy mieć na uwadze, że w związku ze skutkami COVID-19 BGK może udzielać, we własnym imieniu i na własny rachunek, poręczeń i gwarancji spłaty kredytów lub innych zobowiązań, zaciągniętych przez przedsiębiorców z przeznaczeniem na zapewnienie im płynności finansowej. Poręczenie i gwarancja, o których mowa, są terminowe i udzielane do kwoty z góry oznaczonej, ale w przypadku poręczenia lub gwarancji udzielanych międzynarodowej instytucji finansowej, której RP jest członkiem lub z którą podpisała umowę o współpracy, Rada Ministrów – na wniosek ministra właściwego do spraw finansów publicznych – może odstąpić od tego wymogu.

Wpływy FGP mogą być również przeznaczone na spłatę zobowiązań zaciągniętych przez BGK na rzecz FGP, tzn. z tytułu kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych zarówno w kraju, jak i zagranicą obligacji, w tym przede wszystkim na pokrycie kosztów emisji tych obligacji.

²⁸ M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. II. *Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, komentarz do art. 216, część A, teza 2, Legalis (dostęp: 16.01.2021).

²⁹ Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1842 ze zm.).

W październiku 2020 r. ustawodawca zdecydował się na powiększenie ustawowego uregulowania związanego z wykorzystaniem środków zgromadzonych na FGP. Od 9.10.2020 r.³⁰ istnieje bowiem możliwość przeznaczenia ww. środków na zwrot BGK środków własnych, wydatkowanych na finansowanie terminowej obsługi działań, o których mowa wyżej, wraz z wynagrodzeniem z tytułu tego finansowania w wysokości ustalonej z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych. Może bowiem zdarzyć się sytuacja, gdy poziom środków FGP będzie niewystarczający do terminowej obsługi ww. działań, w związku z czym zaistnieje potrzeba zaangażowania środków własnych BGK. Krytycznie należy odnieść się do przemilczenia uzasadnienia wprowadzenia omawianych rozwiązań przez jego projektodawcę³¹.

Jawność i przejrzystość w systemie prawa finansowego została uznana za podstawową zasadę stosowaną w sektorze finansów publicznych. O jej znaczeniu może świadczyć to, że zagadnieniom tym poświęcono uwagę w odrębnym rozdziale u.f.p.³², ale także treść art. 46 u.p.g.

W związku z utworzeniem FGP, w ramach którego BGK ma możliwość udzielania poręczeń i gwarancji spłaty kredytów zaciągniętych przez średnich i dużych przedsiębiorców, konieczne było uzupełnienie art. 46 u.p.g. o jego pkt 3. Zgodnie z nim informacja przedstawiana corocznie Sejmowi przez Radę Ministrów będzie zawierała również dane dotyczące poręczeń i gwarancji udzielanych przez BGK w ramach FGP³³. Przyjęcie takiej formy publikowania informacji dotyczących omawianych zagadnień należy ocenić pozytywnie. Omawiane instrumenty u.p.g.

³⁰ Jest to data wejścia w życie Ustawy z dnia 7 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19 (Dz. U. z 2020 r. poz. 1747).

³¹ Por. treść uzasadnienia do rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19, druk nr 590, Sejm IX kadencji, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=590> (dostęp: 7.01.2021).

³² Szerzej: K. Świąch-Kujawska, *komentarz do art. 33 u.f.p.*, [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach...*, s. 238-239.

³³ Por. J. Lipnicka, *komentarz do art. 67 ustawy zmieniającej z 2020 r.*, [w:] K. Szmid (red.), *Ustawa 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 ustaw. Komentarz*, Warszawa 2020, Legalis (dostęp: 13.01.2021), teza 9.

wiązane z FGP mają charakter pomocy wyjątkowej, tzn. zaangażowania państwa w pomoc określonym podmiotom działającym w obszarze wolnej gospodarki. Korzystanie z tych poręczeń i gwarancji nie może zatem prowadzić do naruszenia podstawowych zasad funkcjonowania państwa w różnych sferach aktywności. Szczegółowe warunki i tryb udzielania gwarancji i poręczeń, wysokość, warunki i tryb pobierania opłat prowizyjnych z tytułu ich udzielenia, a także okres, w jakim BGK może udzielać gwarancji i poręczeń w ramach FGP, oraz inne kwestie określono w umowie zawartej między ministrem właściwy do spraw finansów publicznych a BGK.

Gwarancja z FGP skierowana jest do określonej kategorii podmiotów, tzn. średnich i dużych przedsiębiorców (niezależnie od branży), którzy zamierzają uzyskać kredyt z przeznaczeniem na zapewnienie im płynności finansowej. Możliwość taka istnieje do końca czerwca 2021 r., przy czym zastosowano wnioskową formę inicjowania procesu udzielenia ww. gwarancji. W nawiązaniu do wspomnianego przeznaczenia środków gromadzonych w ramach FGP trzeba uzupełnić, że gwarancja z tego Funduszu może służyć zabezpieczeniu zarówno nowo udzielonych kredytów, jak i odnawianych kredytów w rachunkach bieżących i w formie odnawialnych linii kredytowych, dla których termin zawarcia umowy lub odnowienia nie przypadał wcześniej niż 1 marca 2020 r.³⁴ Kredyt objęty gwarancją z FGP nie może jednak być przeznaczony na spłatę innego kredytu lub pożyczki, jak też nie może być objęty inną gwarancją lub poręczeniem udzielonym przez BGK.

Rozwiązania, o których mowa, stanowią czasowe formy wsparcia przedsiębiorców. Gwarancja z FGP może pokryć do 80% kwoty kredytu obrotowego, a maksymalna kwota finansowania dla jednego przedsiębiorstwa objętego ww. gwarancją wynosi 250 mln PLN (ewentualnie do równowartości tej kwoty w walucie obcej). Okres gwarancji dotyczy maksymalnie 27 miesięcy, przy czym nie może być dłuższy niż okres kredytu powiększony o 3 miesiące. Wsparciem objęto

³⁴ FAQ, <https://www.bgk.pl/programy-i-fundusze/fundusze/fundusz-gwarancji-plynnosciowych/gwarancja-plynnosciowa/faq/> (dostęp: 13.01.2021).

kredyty na okres do 24 miesięcy³⁵.

Z gwarancji płynnościowych związanych z FGP mogą skorzystać przedsiębiorstwa, które nie znajdowały się w trudnej sytuacji w dniu 31.12.2019 r. Innym warunkiem jest to, aby podmioty te nie miały zobowiązań przeterminowanych, m.in. w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych, Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, bądź nie miały takich zobowiązań przeterminowanych na dzień 1 lutego 2020 r. Za istotny uznano również brak negatywnego wpisu w Bankowym Rejestrze, w Biurze Informacji Kredytowej lub innych bazach kredytowych wykorzystywanych przez banki kredytujące bądź brak takiego wpisu na dzień 1.02.2020 r.

5. Wymiar finansowy wprowadzanych rozwiązań oraz limit poręczeń i gwarancji w ustawie budżetowej na 2021 r. – analiza porównawcza

Analizując rozwiązania prawne dotyczące FGP, nie sposób nie nawiązać do skutków budżetowych ustawy zmieniającej z 2020 r. Jednym ze źródeł zasilenia FGP są środki pochodzące z budżetu państwa, które mogą być wykorzystywane na pokrycie kosztów i wydatków związanych z udzielaniem przez BGK (w ramach FGP) poręczeń i gwarancji oraz zapewnienie środków na spłatę zobowiązań BGK wynikających z zaciągniętych kredytów i wyemitowanych obligacji. Z uzasadnienia do ustawy zmieniającej z 2020 r. wynika, że maksymalny limit wydatków budżetu państwa w latach 2020–2029 na ww. cel może wynieść łącznie ok. 18,2 mld PLN, a w przypadku przekroczenia lub zagrożenia przekroczeniem przyjętego na dany rok budżetowy maksymalnego limitu wydatków zostanie zastosowany mechanizm korygujący, polegający na ograniczeniu wysokości poręczeń i gwarancji udzielanych przez BGK w kolejnych latach.

Mając powyższe na uwadze, warto przeanalizować łączną kwotę, do wysokości której mogą być udzielane przez SP poręczenia i gwarancje. Kwotę tę określa się corocznie w ustawie budżetowej. Zagadnieniem tym poświęcono m.in. art. 6 projektu ustawy budżetowej na 2021 r. Istotna

³⁵ *Ibidem.*

i związana z pandemią SARS-CoV-2 zmiana dotyczy dynamiki wzrostu tego limitu. Nigdy wcześniej nie ustalono jego wysokości w zbliżonej kwocie. Dynamikę zmian omawianego limitu zaprezentowano w tabeli 1.

Ustawa budżetowa na rok	Limit poręczeń i gwarancji udzielanych przez SP (w mln zł)
2008	15 000
2009	55 000
2010	55 000
2011	60 000
2012	200 000
2013	300 000
2014	300 000
2015	200 000
2016	200 000
2017	200 000
2018	200 000
2019	200 000
2020	100 000
2021 (projekt)	500 000

Tabela 1. Limit poręczeń i gwarancji udzielanych przez SP w latach 2008-2021³⁶

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Ustaw budżetowych na lata 2008-2020 (chronologicznie: Dz. U. z 2008 r. Nr 19, poz. 117, Dz. U. z 2009 r. Nr 10, poz. 58 ze zm., Dz. U. z 2010 r. Nr 19, poz. 102, Dz. U. z 2011 r. Nr 29, poz. 150, Dz. U. z 2012 r. poz. 273, Dz. U. z 2013 r. poz. 169, Dz. U. z 2014 r. poz. 162, Dz. U. z 2015 r. poz. 153 ze zm., Dz. U. z 2016 r. poz. 278 ze zm., Dz. U. z 2017 r. poz. 108 ze zm., Dz. U. z 2018 r. poz. 291, Dz. U. z 2019 r. poz. 198, Dz. U. z 2020 r. poz. 571 ze zm.) oraz Rządowy projekt ustawy budżetowej na 2021 r., druk nr 640, Sejm IX kadencji, <http://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=640> (dostęp: 14.01.2021).

Kwota, o której mowa w tabeli 1, nie obejmuje poręczeń i gwarancji SP udzielonych na wykonanie zobowiązań objętych już poręczeniem lub gwarancją SP w zakresie, w jakim nie powoduje to zwiększenia

³⁶ Rządowy projekt ustawy budżetowej na 2021 r., druk nr 640, Sejm IX kadencji, <http://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=640> (dostęp: 14.01.2021).

zobowiązań SP z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji. Pięciokrotny wzrost ustalonego limitu udzielanych poręczeń i gwarancji wynika ze szczególnej sytuacji, w jakiej znaleźć może się gospodarka polska w 2021 r. Wyraz temu dano w uzasadnieniu do omawianego projektu ustawy budżetowej na 2021 r.³⁷, w którym wskazano, że w roku tym przewiduje się możliwość udzielania poręczeń i gwarancji wspierających m.in. realizację strategicznych programów rządowych, takich jak budowa infrastruktury drogowej oraz wspieranie rozwoju infrastruktury kolejowej. Oznacza to, że, podobnie jak w latach poprzednich³⁸, również w 2021 r. poręczenia i gwarancje SP stanowią będą szczególny obszar aktywności państwa. Dodać przy tym trzeba, że kwota ww. limitu może być wykorzystana także dla działań, które mogą być potencjalnie podjęte w przypadku ewentualnego pogorszenia warunków działania polskiego systemu finansowego. Stanowi to wyraz dostrzeżenia istotnej funkcji interwencyjnej omawianych rozwiązań prawnych. Zaproponowany limit poręczeń i gwarancji SP ma zapewnić możliwość potencjalnego wykorzystania ww. instrumentów w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom gospodarczym i społecznym pandemii COVID-19. Projektodawca dostrzega zatem znaczenie systemu poręczeniowo-gwarancyjnego w procesie stabilizowania sytuacji gospodarczej i finansowej RP, również w okresie pandemii.

6. Podsumowanie

Środki gromadzone w ramach FGP mają charakter budżetowy i pozabudżetowy. Jest to zatem system mieszany (choć ze znacznym wykorzystaniem pozabudżetowych środków finansowych). Tak skonstruowany system zasilania FGP należy uznać za sprzyjający

³⁷ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy budżetowej na rok 2021, druk sejmowy nr 640, Sejm IX kadencji, s. 207, <http://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=640> (dostęp: 6.01.2021).

³⁸ Por. Informacja o poręczeniach i gwarancjach udzielonych w 2019 roku przez Skarb Państwa, niektóre osoby prawne oraz Bank Gospodarstwa Krajowego, Warszawa 2020, <https://www.gov.pl/web/finanse/informacje-roczne-poreczenia-i-gwarancje> (dostęp: 16.01.2021), s. 4, Informacja o poręczeniach i gwarancjach udzielonych w 2018 roku przez Skarb Państwa, niektóre osoby prawne oraz Bank Gospodarstwa Krajowego, Warszawa 2020, <https://www.gov.pl/web/finanse/informacje-roczne-poreczenia-i-gwarancje> (dostęp: 16.01.2021), s. 4.

bezpieczeństwu realizacji celów nałożonych na ww. Fundusz, gdyż zapewniający do niego stały dopływ środków. Można przypuszczać, że w przypadku, gdyby pozabudżetowe źródła finansowania FGP okazały się niewystarczające, to budżet państwa zapewni pełne wywiązywanie się BGK ze zobowiązań gwarancyjnych.

Fundusz Gwarancji Płynnościowych jest utworzony przy BGK. Bank Gospodarstwa Krajowego nie jest jednak jednostką sektora finansów publicznych, w związku z czym, zgodnie z art. 73 ust. 1 u.f.p., zobowiązania tak BGK, jak i FGP nie są zaliczane do państwowego długu publicznego. Rozwiązanie to trzeba ocenić krytycznie. Nie budzi bowiem wątpliwości, że dochodzi w ten sposób do zaniżenia faktycznej kwoty zadłużenia sektora finansów publicznych. Na tym tle pojawiają się różnice w metodologii liczenia długu publicznego w Polsce i UE, które według stanu na III kwartał 2020 r. przyjmują wymiar ponad 300 mld PLN³⁹.

Istotne jest bieżące monitorowanie potrzeb zgłaszanych przez beneficjentów poszczególnych programów pomocowych. W ślad za powyższym powinny iść odpowiednie inicjatywy ustawodawcze, które będą stanowiły normatywne podłoże podejmowanych działań prorozwojowych na poziomie konkretnych podmiotów. Przyczyni się to do pobudzenia rozwoju gospodarczego państwa. Podejmowane w ramach systemu poręczeniowo-gwarancyjnego działania muszą zatem być adekwatne do zmieniających się warunków gospodarczych. Wymaga to wieloaspektowej analizy i oceny czynników wewnętrznych i zewnętrznych oddziałujących na wolny rynek, co ma również swoje znaczenie w przypadku FGP i FPC.

Ustawodawca wprowadził do polskiego porządku prawnego rozwiązania prawne, które mogą stanowić skuteczne narzędzie łagodzenia negatywnych skutków spowolnienia gospodarczego. Fundusz Gwarancji Płynnościowych utworzony przy BGK jest atrakcyjnym sposobem wsparcia przedsiębiorstw, które mają problem z zachowaniem płynności finansowej. Należy jednak pamiętać, że ustawodawca skierował omawianą

³⁹ Por. Ministerstwo Finansów, Zadłużenie Sektora Finansów Publicznych III kw./2020, Warszawa 10.12.2020 r., s. 7.

formę wsparcia jedynie do określonej i relatywnie wąskiej grupy adresatów. Aby zatem podejmowane w ramach omawianego systemu działania przynosiły założone rezultaty, potrzebne jest stosowanie rozwiązań kompleksowych, proporcjonalnych i wyważonych, tzn. nienaruszających zasady równowagi w sektorze wolnorynkowym.

BIBLIOGRAFIA

Wykaz literatury

1. Borodo A., *Konstrukcja prawna ustawy budżetowej*, Toruń 2017.
2. Bożek W., *Konstrukcja prawna opłaty prowizyjnej od poręczeń i gwarancji udzielanych przez Skarb Państwa*, [w:] Z. Ofiarski (red.), *XXV lat przeobrażeń w prawie finansowym i prawie podatkowym – ocena dokonań i wnioski na przyszłość*, Szczecin 2014, s. 25-34.
3. Cilak M., *komentarz do art. 9 u.f.p.*, [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2019. Dębowska-Romanowska T., *Konstytucyjne podstawy nakładania podatków i innych danin publicznych*, [w:]
4. H. Dzwonkowski (red.), *Prawo podatkowe*, Warszawa 2012.
5. Dębowska-Romanowska T., *Pojęcie podatków i innych danin publicznych w świetle konstytucji*, [w:] W. Miemiec (red.), *Księga jubileuszowa Profesora Ryszarda Mastalskiego. Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego*, Wrocław 2009.
6. Dębowska-Romanowska T., *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010.
7. Gliniecka J., *Opłaty publiczne*, [w:] C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2008.
8. Gliniecka J., *Opłaty publiczne w Polsce. Analiza prawna i funkcjonalna*, Bydgoszcz- Gdańsk 2007.
9. Józwiak M., *Pojęcie długu. Statystyka długu publicznego. Metodologia ustalania zadłużenia*, [w:] P. Walczak (red.), *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego. Wyzwania w obliczu nowej perspektywy finansowej UE*, Warszawa 2014, https://www.ksiegarnia.beck.pl/media/product_custom_files/1/1/11168-

zadłużenie-jednostek-samorządu-terytorialnego-wyzwania-w-obliczu-nowej-perspektywy-finansowej-ue-piotr-walczak-darmowy-fragment.pdf

10. Kosikowski C., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2011, LEX, komentarz do art. 9 u.f.p.

11. Lipnicka J., *komentarz do art. 67 ustawy zmieniającej z 2020 r.*, [w:] K. Szmid (red.), *Ustawa 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 ustaw. Komentarz*, Warszawa 2020, Legalis.

12. Lotko E., Zawadzka-Pąk U., *Problemy terminologiczne i definicyjne deficytu i długu w polskim i unijnym prawie finansów publicznych*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2016, nr 2.

13. Marchewka-Bartkowiak K., *Problem długu publicznego w Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem kryteriów z Maastricht*, „Studia BAS” 2010, nr 3.

14. Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP, t. II. Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, komentarz do art. 216, część A, teza 2, Legalis.

15. Święch-Kujawska K., *komentarz do art. 33 u.f.p.*, [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2019.

16. Święch-Kujawska K., *komentarz do art. 73 u.f.p.*, [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2019.

Wykaz aktów prawnych

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

2. Ustawa z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 122 ze zm.).

3. Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (t. j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1842 ze zm.).

4. Ustawa 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 ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 568).

5. Ustawa z 7 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19 (Dz. U. z 2020 r. poz. 1747).

6. Ustawy budżetowe na lata 2008-2020 (chronologicznie: Dz. U. z 2008 r. Nr 19, poz. 117, Dz. U. z 2009 r. Nr 10, poz. 58 ze zm., Dz. U. z 2010 r. Nr 19, poz. 102, Dz. U. z 2011 r. Nr 29, poz. 150, Dz. U. z 2012 r. poz. 273, Dz. U. z 2013 r. poz. 169, Dz. U. z 2014 r. poz. 162, Dz. U. z 2015 r. poz. 153 ze zm., Dz. U. z 2016 r. poz. 278 ze zm., Dz. U. z 2017 r. poz. 108 ze zm., Dz. U. z 2018 r. poz. 291, Dz. U. z 2019 r. poz. 198, Dz. U. z 2020 r. poz. 571 ze zm.).

7. 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), rozłożenia ich spłaty na raty oraz umorzenia wierzytelności w całości lub w części (Dz. U. Nr 26, poz. 230 ze zm.).

8. Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów (t.j. Dz. Urz. MF z 2020 r. poz. 80 ze zm.).

Wykaz orzeczeń

1. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 maja 2004 r., K 40/02, OTKSeria A 2004, nr 5, poz. 38.

2. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 2010 r., sygn. K 24/2008, OTK2010/3A, poz. 22.

3. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lipca 2011 r., sygn. P 9/2009, OTK 2011/6A, poz. 59.

Pisma urzędowe i inne materiały

1. FAQ, <https://www.bgk.pl/programy-i-fundusze/fundusze/fundusz-gwarancji-plynnosciowych/gwarancja-plynnosciowa/faq/>

2. Informacja o poręczeniach i gwarancjach udzielonych w 2018 roku przez Skarb Państwa, niektóre osoby prawne oraz Bank Gospodarstwa Krajowego, Warszawa 2020, <https://www.gov.pl/web/finanse/informacje-roczne-poreczenia-i-gwarancje>.
3. Informacja o poręczeniach i gwarancjach udzielonych w 2019 roku przez Skarb Państwa, niektóre osoby prawne oraz Bank Gospodarstwa Krajowego, Warszawa 2020, <https://www.gov.pl/web/finanse/informacje-roczne-poreczenia-i-gwarancje>.
4. Ministerstwo Finansów, Zadłużenie Sektora Finansów Publicznych III kw./2020, Warszawa 10.12.2020 r.
5. Ministerstwo Finansów, Zadłużenie Sektora Finansów Publicznych III kw./2020, Warszawa 10.12.2020 r.
6. Rządowy projekt ustawy budżetowej na 2021 r., druk nr 640, Sejm IX kadencji, <http://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=640>
7. Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy budżetowej na rok 2021, druk sejmowy nr 640, Sejm IX kadencji, <http://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=640>.
8. Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19, druk nr 590, Sejm IX kadencji, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=590>
9. Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy 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 ustaw, druk nr 299, Sejm IX kadencji, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=299>, s. 125