

BEATA KUCIA-GUŚCIORA

## ROLA MINISTRA FINANSÓW W ZACIĄGANIU ZOBOWIĄZAŃ FINANSOWYCH W IMIENIU SKARBU PAŃSTWA. CZĘŚĆ II

### UWAGI WPROWADZAJĄCE

Zagadnieniu zaciągnięcia zobowiązań w imieniu Skarbu Państwa w ustawie zasadniczej poświęcono materii odrębne miejsce<sup>1</sup>. Bezpośrednią realizację konstytucyjnych wymogów przewidują: ustawa o finansach publicznych oraz ustawa o poręczeniach i gwarancjach<sup>2</sup>, które powierzają kompetencje do zaciągnięcia zobowiązań finansowych w imieniu Skarbu Państwa Ministrowi Finansów. Przedmiotowe zagadnienie obejmuje trzy płaszczyzny badawcze: emisję skarbowych papierów wartościowych, zaciągnięcie przez Skarb Państwa pożyczek i kredytów oraz udzielanie poręczeń i gwarancji<sup>3</sup>. Pierwsza z nich została omówiona w pierwszej części opracowania, poniższe rozważania stanowią kontynuację refleksji nad rolą Ministra Finansów w badanym obszarze w odniesieniu do dwóch pozostałych płaszczyzn. Podsumowanie prezentuje zbiorcze wnioski płynące z obu części opracowania.

---

Dr hab. BEATA KUCIA-GUŚCIORA, prof. KUL – Katedra Finansów i Prawa Finansowego, Instytut Nauk Prawnych, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Al. Raclawickie 14, 20-950 Lublin; e-mail: [beakuc@kul.pl](mailto:beakuc@kul.pl); <https://orcid.org/0000-0002-6671-0334>

<sup>1</sup> Art. 216 ust. 2 oraz ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm. [dalej cyt.: Konstytucja RP].

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, Dz. U. z 2020 r., poz. 122 [dalej cyt.: ustawa o poręczeniach i gwarancjach].

<sup>3</sup> W części pierwszej pracy została omówiona pierwsza z wymienionych płaszczyzn, zob. B. KUCIA-GUŚCIORA, *Rola Ministra Finansów w zaciąganiu zobowiązań finansowych w imieniu Skarbu Państwa. Część I*, „Rocznik Nauk Prawnych” 29 (2019), nr 4, s. 81-98, <http://dx.doi.org/10.18290/rnp.2019.29.4-6>.

## 1. ZACIĄGANIE POŻYCZEK I KREDYTÓW PRZEZ SKARB PAŃSTWA

Skarb Państwa został zarówno konstytucyjnie (art. 216 ust. 3 i 4 Konstytucji RP), jak i ustawowo<sup>4</sup> umocowany do zaciągania pożyczek i kredytów, co stanowi odrębny element związany z zaciąganiem zobowiązań w imieniu Skarbu Państwa. Konstytucyjne ramy odnoszą się *explicite* do dopuszczalności zaciągania pożyczek przez państwo, warunkując, je koniecznością ustawowego określenia zasad i trybu ich zaciągania oraz dopuszczalnym limitem państwowego długu publicznego. W ustawie o finansach publicznych został wskazany zasadniczy cel, na jaki kredyty i pożyczki mogą być zaciągane, jest nim finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa<sup>5</sup>. Podkreślenia wymaga sposób określenia tego celu, użyto tu bowiem sformułowania „wyłącznie”, co wskazywałoby, że dla innych potrzeb nie jest możliwe zaciąganie kredytów i pożyczek. Tymczasem dopuszczalne jest zaciągnięcie kredytu i pożyczki od Unii Europejskiej w celu wsparcia bilansu płatniczego (art. 81 ust. 1 u.f.p.).

Odnosząc się do przedmiotu niniejszego opracowania należy w sposób jednoznaczny stwierdzić, że rola Ministra Finansów jest szczególna. Wyłącznie ten podmiot może zaciągać w imieniu Skarbu Państwa pożyczki i kredyty. Znamienne jest to, że podmiotowe ograniczenie możliwości zaciągania kredytów i pożyczek do Ministra Finansów ma charakter zupełny. Kierowanie się celem sfinansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa wpisuje się także w ogólną normę kompetencyjną dla Ministra (art. 77 pkt 1 u.f.p.). Ponadto świadczy o tym regulacja ustawy o finansach publicznych stanowiąca podstawę prawną do upoważnienia Ministra Finansów do działania w imieniu Rady Ministrów. Dotyczy to sytuacji, gdy umowa – w tym umowa międzynarodowa – wymaga, aby organem działającym w imieniu pożyczko lub kredytodawcy była Rada Ministrów. Można zatem wyprowadzić z tej konstrukcji kilka wniosków. Po pierwsze, ogólna kompetencja do zaciągania kredytów i pożyczek w imieniu Skarbu Państwa należy do Ministra Finansów i nie wymaga dodatkowych upoważnień ze strony żadnego podmiotu, w tym samej Rady Ministrów. Po drugie, we wszystkich przypadkach umów niezależnie od ich charakteru<sup>6</sup>, gdzie wymagane jest działanie Rady Ministrów,

---

<sup>4</sup> Art. 80 ust. ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm. [dalej cyt.: u.f.p.]. W analogiczny sposób kwestię tę regulowały poprzednio obowiązujące ustawy o finansach publicznych z 1998 r. oraz z 2005 r.

<sup>5</sup> W związku z art. 80 i art. 77 u.f.p. można mówić także, że pośrednio został wskazany cel zarządzania długiem Skarbu Państwa.

<sup>6</sup> W art. 80 ust. 3 u.f.p. użyto sformułowania „umów w tym umów międzynarodowych”. Wydaje się, że na marginesie, można stwierdzić, że przyjęta w ustawie formuła nie jest trafna. Sugerowałby to, że umowę kredytu lub pożyczki można zawrzeć także w inny sposób, tak: K. NIZIOŁ. *Państwowy*

jedynym organem posiadającym legitymację ustawową, aby podpisać ją w imieniu rządu jest Minister Finansów. Po trzecie, uprawniona jest konstatacja, że pozycja Ministra Finansów kształtuje się odmiennie w obu powyżej wskazanych przypadkach. W obu bowiem działa na rzecz Skarbu Państwa, tyle że w drugim przypadku w imieniu Rady Ministrów, która oprócz upoważnienia do podpisania wskazuje warunki określające sposób jej wykonania. W pierwszym przypadku uprawnione jest twierdzenie, że wobec bardzo ogólnych regulacji ustawowych decyzję o ewentualnym zaciągnięciu kredytu lub pożyczki i sposób jej realizacji pozostawiono samemu Ministrowi Finansów. Innym spostrzeżeniem, jest to, że Minister Finansów nie może przekazać omawianych uprawnień innemu podmiotowi, co świadczy o jego szczególnej pozycji.

Na odrębną refleksję zasługuje problematyka średnioterminowych pożyczek i kredytów zaciąganych od Unii Europejskiej i od jej państw członkowskich w celu wsparcia bilansu płatniczego<sup>7</sup>. Inicjatywę w zakresie tego rodzaju pożyczek ustawa przekazuje Radzie Polityki Pieniężnej (art. 81 u.f.p.). Jest to uzasadnione kompetencjami, jakie w jej imieniu wypełnia wobec Sejmu i Rady Ministrów Prezes NBP<sup>8</sup>. Wydaje się, że chociaż zaciągnięcie pożyczki, czy kredytu od UE lub państw członkowskich UE uwarunkowane jest wnioskiem Rady Polityki Pieniężnej, to od strony praktycznej podmiotem upoważnionym do działania jest

---

*dług publiczny – aspekty normatywne*, Szczecin: Polgres Multimedia 2013, s. 217, podczas gdy zaciągnięcie kredytów i pożyczek związane jest z powstaniem stosunku zobowiązaniowego o charakterze dwustronnym. Cechą takich stosunków prawnych jest formalna równorzędność występujących w ich ramach stron, tj. Skarbu Państwa oraz podmiotu (lub podmiotów) posiadającego zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych, dobrowolność oraz terminowość – tak: K.M. SZMAJ, *Komentarz do art. 80, [w:] Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. W. Misiąg, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck 2019, s. 358. Nadto użycie zwrotu umowa międzynarodowa obok umowy sugeruje, że akt prawny w postaci umowy międzynarodowej jest elementem szerszego zbioru umów cywilnoprawnych. Stawianie zatem niejako w jednym zbiorze elementów umów cywilnoprawnych i umów międzynarodowych nie wydaje się biorąc pod uwagę polski system prawny za właściwe.

<sup>7</sup> Pojęcie bilansu płatniczego użyte zostało w ustawie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim, Dz. U. z 2019, poz. 1810 z późn. zm. [dalej cyt.: ustawa o NBP], w kontekście obowiązków Prezesa NBP, który w imieniu Rady Polityki Pieniężnej: przedstawia Sejmowi i Radzie Ministrów kwartalne informacje o bilansie płatniczym, przekazuje Radzie Ministrów i Ministrowi Finansów prognozy bilansu płatniczego oraz ustalenia Rady. Zob. rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 sierpnia 2017 r. w sprawie przekazywania Narodowemu Bankowi Polskiemu danych niezbędnych do sporządzania bilansu płatniczego oraz międzynarodowej pozycji inwestycyjnej, Dz. U. poz. 1548. W materiałach NBP bilans płatniczy definiowany jest jako statystyczne zestawienie wartości wszystkich transakcji gospodarczych, które w danym okresie, miały miejsce między rezydentami a nierezydentami (zob. tamże).

<sup>8</sup> Art. 23 ustawy o NBP oraz rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 27 października 2016 r. w sprawie sposobu, szczegółowego zakresu i terminów przekazywania do Narodowego Banku Polskiego danych niezbędnych do ustalania polityki pieniężnej, okresowych ocen sytuacji pieniężnej państwa oraz analiz ryzyka systemowego, Dz. U. poz.1786.

Minister Finansów. Wniosek taki jest uprawniony z uwagi na to, że ani z ustawy o finansach publicznych ani z przepisów Unii Europejskiej dotyczących wsparcia finansowego jej państw członkowskich<sup>9</sup> nie wynika inny tryb procedowania<sup>10</sup>. Jednakże z punktu widzenia prowadzonych w niniejszej pracy rozważań należy stwierdzić, że ani w fazie inicjowania, ani na etapie realizacji Ministrowi Finansów nie pozostawiono swobody działania.

Istotnym ograniczeniem kwotowym dotyczącym wykonania kompetencji przez Ministra Finansów jest limit przewidziany corocznie w tym zakresie w ustawie budżetowej (art. 82 u.f.p.). Dodać należy, że limit ten jest nieprzekraczalny. Jego ujęcie w ustawie budżetowej ma jednak generalny charakter, gdyż nie odnosi się odrębnie do pożyczek i kredytów zaciąganych w celu finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i do pożyczek i kredytów związanych w celu wsparcia bilansu płatniczego. Analiza tekstu normatywnego ustaw budżetowych wskazuje, że limit, o którym mowa w ustawie o finansach publicznych jest ujmowany jako „przyrost zadłużenia na ostatni dzień roku budżetowego” i odnosi się zarówno do kwoty z tytułu zaciągniętych i spłaconych kredytów lub pożyczek oraz emisji i spłaty skarbowych papierów wartościowych<sup>11</sup>. Rozwiązanie to jest wyrazem *sui generis* kondensacji, ale z punktu widzenia zróżnicowanego charakteru czynności prawnych podejmowanych przez Ministra Finansów nie gwarantuje w pełni realizacji jawności.

Z powyższych rozważań wynika, że zasady zaciągania kredytów i pożyczek przez Ministra Finansów w imieniu Skarbu Państwa są w gruncie rzeczy uregulowane w ustawodawstwie dość ogólnikowo. Można to tłumaczyć faktem, że warunki na jakich są one udzielane przez różne instytucje w dużej mierze zależą od wewnętrznych regulacji tych instytucji<sup>12</sup>, ponadto stanowią w porównaniu ze skarbowymi papierami wartościowymi jedynie źródło uzupełniające finansowania pożyczkowych potrzeb budżetu państwa. Tym niemniej Ministrowi Finansów pozostawiono dość duże pole elastyczności zarówno na poziomie wyboru, jak i negocjacji konkretnych pożyczek i kredytów<sup>13</sup>. Można zastawiać się, czy ogólnikowa

---

<sup>9</sup> Rozporządzenie Rady (WE) Nr 332/2002 z dnia 18 lutego 2002 r. ustanawiające instrument średnioterminowej pomocy finansowej dla bilansów płatniczych państw członkowskich, Dz. Urz. UE L Nr 53, s. 1.

<sup>10</sup> Wskazany corocznie w ustawie budżetowej limit przyrostu zadłużenia ma charakter kumulatywny, bez wyodrębnienia kategorii pożyczek i kredytów.

<sup>11</sup> Zob. m.in. art. 5 ustawy budżetowej na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r., Dz. U. poz. 571.

<sup>12</sup> Tak: P. PANFIL, *Prawne i finansowe uwarunkowania długu skarbu państwa*, Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer 2011, s. 224.

<sup>13</sup> Ze sprawozdań z wykonania ustawy budżetowej wynika, że z reguły Minister Finansów w ostatnich latach 2015-2018 sięga do kredytów udzielanych przez międzynarodowe instytucje finansowe: Bank Światowy, Europejski Bank Inwestycyjny, Bank Rozwoju Rady Europy, a w poprzednich latach budżetowych kredytodawcami były także: Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, czy Klub

regulacja prawna nie skutkuje w praktyce ograniczeniem kontroli parlamentarnej w omawianym zakresie. Należy wskazać jednak, że jednocześnie na Ministrze Finansów spoczywa odpowiedzialność za przestrzeganie konstytucyjnego limitu zadłużenia i to ograniczenie powinno stanowić swego rodzaju linię demarkacyjną działalności w zakresie realizacji uprawnień dotyczących pożyczek i kredytów.

W kontekście państwowego długu publicznego nie można nie wspomnieć, że Minister Finansów może odgrywać istotną rolę w procesie zaciągania kredytów i pożyczek przez niektóre jednostki sektora finansów publicznych. Rola ta polega na konieczności uzyskania przez jednostkę sektora finansów publicznych zgody Ministra na ich zaciągnięcie, która stanowi warunek *sine qua non* dojścia czynności do skutku. Zauważyć należy, że w tym aspekcie nie przewidziano jednolitych zasad, dlatego konieczne jest badanie szczegółowych zasad gospodarki finansowej poszczególnych jednostek. Zgoda Ministra Finansów jest wymagana na zaciągnięcie kredytów m.in. przez: Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa<sup>14</sup>, Agencję Rezerw Materiałowych<sup>15</sup>, Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości<sup>16</sup>, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych<sup>17</sup>, Fundusz Pracy<sup>18</sup>, Fundusz Ubezpieczeń Społecznych<sup>19</sup>, Narodowy Fundusz Zdrowia<sup>20</sup>.

## 2. ZOBOWIĄZANIA NIETYTUŁOWE SKARBU PAŃSTWA Z TYTUŁU PORĘCZEŃ I GWARANCJI

Analiza normatywna kompetencji Ministra Finansów zaciągania zobowiązań Skarbu Państwa wymaga odniesienia do kwestii tzw. długu potencjalnego. Elementem długu potencjalnego są poręczenia i gwarancje udzielane przez Skarb

---

Paryski. Zob. *Sprawozdania z wykonania budżetu państwa w latach 2000-2018*, [w:] <https://www.gov.pl/web/finanse/wykonanie-budzetu-panstwa> [dostęp: 31.11.2019].

<sup>14</sup> Zob. art. 22 ustawy z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Dz. U. z 2019 r., poz. 1505.

<sup>15</sup> Art. 37 ust. 6 ustawy z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych Dz. U. z 2017 r., poz. 1846 z późn. zm.

<sup>16</sup> Art. 15 ust. 6 ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, Dz. U. z 2019 r., poz. 310 z późn. zm.

<sup>17</sup> Art. 26 ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy, Dz. U. z 2018 r., poz. 1833.

<sup>18</sup> Art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz. U. z 2019 r., poz. 1482 z późn. zm.

<sup>19</sup> Art. 53 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz. U. z 2019 r., poz. 300 z późn. zm.

<sup>20</sup> Art. 127 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz. U. z 2019 r., poz. 1373.

Państwa. Warto wskazać, że w obecnym stanie prawnym udzielone poręczenia i gwarancje jako zobowiązania warunkowe i niewymagalne nie są normatywnie zaliczane do państwowego długu publicznego (art. 72 u.f.p.)<sup>21</sup>.

Ustawa o finansach publicznych obliguje Ministra Finansów nie tylko do opracowania w ramach czteroletniej *Strategii zarządzania długiem Skarbu Państwa*, ale także oddziaływania na państwowy dług publicznych między innymi prognozy i analizy niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji. Ponadto Minister Finansów jako minister właściwy do spraw budżetu jest dysponentem części budżetowych związanych z obsługą długu publicznego oraz obsługą zadłużenia zagranicznego, z których wypłaty związane z udzielonymi przez Skarb Państwa poręczeniami i gwarancjami stanowią kategorię wydatków budżetowych na obsługę długu Skarbu Państwa (art. 124 ust. 5 u.f.p.). Informacje dotyczące kwot udzielonych przez Skarb Państwa poręczeń i gwarancji według przewidywanego wykonania na koniec roku budżetowego poprzedzającego roku budżetowy, którego dotyczy projekt ustawy budżetowej jest elementem uzasadnienia projektu ustawy budżetowej, przygotowywanego przez Ministra Finansów, a wnoszonego do Sejmu wraz z projektem ustawy budżetowej przez Radę Ministrów (art. 142 pkt 8 u.f.p.). Rada Ministrów zobligowana jest ponadto do dołączenia do sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej informacji dotyczącej poręczeń i gwarancji sektora finansów publicznych (art. 182 ust. 7 pkt 2 u.f.p.). Wniosek z powyższego, że problematyka poręczeń i gwarancji wpisuje się w kompetencje Ministra Finansów tak na etapie planowania, wykonania oraz kontroli wykonania ustawy budżetowej.

W ustawie o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa, Minister Finansów został wymieniony imiennie jako jeden z trzech podmiotów (obok Rady Ministrów i Banku Gospodarstwa Krajowego) uprawnionych do udzielania w imieniu i na rachunek Skarbu Państwa poręczeń lub gwarancji. Dodać należy, że stanowią one jedyne dopuszczalne formy, w jakich organy państwa oraz Bank Gospodarstwa Krajowego mogą ustanawiać w drodze umowy odpowiedzialność majątkową Skarbu Państwa za zobowiązania innych podmiotów<sup>22</sup>. Przedmiotowo poręczenia i gwarancje udzielane przez Skarb Państwa dotyczą spłaty kredytów, wykonania zobowiązań wynikających z obligacji, wykonania zobowiązań wynikających z transakcji zabezpieczających przed ryzykiem zmiany stopy procentowej lub ryzykiem walutowym, związanych z poręczonym lub gwarantowanym przez

---

<sup>21</sup> Zgodnie z pkt 20. 255 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej, Dz. U. UE L z 2013 r., nr 174, s. 1, zasadniczo udzielenie gwarancji jednorazowej uznaje się za zdarzenie warunkowe i nie rejestruje się jej jako aktywa/zobowiązania finansowe w bilansie gwaranta.

<sup>22</sup> Zob. art. 1 oraz art. 2 ustawy o poręczeniach i gwarancjach.

Skarb Państwa kredytem lub emisją obligacji. Ponadto poręczenia mogą odnosić się do wypłaty odszkodowania za zniszczone, uszkodzone lub skradzione eksponaty wystawowe. Minister Finansów w tym ostatnim przypadku nie został wyposażony w odrębne kompetencje i z tego względu kwestia ta zostanie pominięta.

Minister Finansów został wskazany jako podmiot udzielający poręczenia lub gwarancji powyżej kwoty stanowiącej równowartość 10.000.000 euro i do równowartości 30.000.000 euro, ale tylko w przypadku gdy nie są spełnione warunki do udzielenia takiego poręczenia lub gwarancji przez Bank Gospodarstwa Krajowego<sup>23</sup>. Zasadniczo więc to BGK podejmuje czynności związane z udzieleniem poręczenia lub gwarancji do równowartości 30.000.000 euro, udzielanie poręczeń i gwarancji przewyższających tę kwotę są zastrzeżone ustawowo dla Rady Ministrów. Zatem rola Ministra Finansów sprowadza się do działania w wyjątkowych sytuacjach.

Z punktu widzenia kompetencji w obszarze poręczeń i gwarancji istotne się ograniczenia związane z udzielaniem poręczeń i gwarancji, gdyż dotyczą wysokości i sposobu wykorzystania środków pochodzących z zabezpieczonej transakcji. Konstytucja natomiast wprowadza zakaz udzielania gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto (art. 216 ust. 4 Konstytucji RP). Ponadto z ustawy budżetowej wynika maksymalny limit do jakiego mogą być one udzielane przez Skarb Państwa. Ustawa o poręczeniach i gwarancjach wprowadza ogólne zastrzeżenie, że Rada Ministrów lub minister właściwy do spraw finansów publicznych 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, pozostawiając jednocześnie uprawnienie Radzie Ministrów do możliwości udzielenia poręczenia lub gwarancji do wysokości wyższej niż określona powyżej w przypadku przedsięwzięcia o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej, bezpieczeństwa lub obronności państwa. Jeśli chodzi o sposób wykorzystania środków pochodzących z zabezpieczonej transakcji, to ustawa dozwala na udzielenie poręczenia lub gwarancji pod warunkiem przeznaczenia objętego nimi kredytu lub

---

<sup>23</sup> Bank Gospodarstwa Krajowego udziela poręczenia lub gwarancji, w imieniu i na rachunek Skarbu Państwa, powyżej kwoty stanowiącej równowartość 10.000.000 euro i do równowartości 30.000.000 euro, jeżeli są spełnione następujące warunki: 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.

emisji obligacji na finansowanie procesów inwestycyjnych i restrukturyzacyjnych<sup>24</sup>. Ograniczenia te mają charakter generalny i służą racjonalizacji procesu udzielania poręczeń i gwarancji przez Skarb Państwa.

Analiza normatywna ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa pozwala, mimo pozornie ograniczonych kompetencji Ministra Finansów, stwierdzić, że odgrywa on istotną rolę w procedurze udzielania poręczeń i gwarancji. Można tu wskazać na kilka kategorii kompetencji. Po pierwsze, jak wyżej sygnalizowano, jest wskazany jako jeden z trzech podmiotów uprawnionych do udzielania poręczeń i gwarancji w imieniu Skarbu Państwa. Po drugie, gdy poręczenia lub gwarancji udziela Rada Ministrów co do zasady działa ona na wniosek Ministra Finansów<sup>25</sup>. Po trzecie, Minister Finansów jest właściwym organem, do którego kierowany jest wniosek o udzielenie: poręczenia lub gwarancji wówczas, gdy podmiotem właściwym do udzielenia ich jest Rada Ministrów lub sam Minister Finansów. Organ ten rozpatruje wniosek dokonując, w oparciu o dane zawarte we wniosku oraz dołączone do niego kopie dokumentów i oświadczenia, analizy ryzyka wypłat przez Skarb Państwa z tytułu udzielanych poręczeń i gwarancji. Analiza ta powinna obejmować w szczególności ocenę sytuacji ekonomiczno-finansowej wnioskodawcy oraz ocenę przedsięwzięcia, z którym jest związane wnioskowane poręczenie lub gwarancja. Jeśli z tej analizy wynika, że podmiot, którego zobowiązania mają być objęte poręczeniem lub gwarancją, nie będzie w stanie wykonać tych zobowiązań, poręczenia lub gwarancji nie udziela się. Pozytywna opinia Ministra Finansów jest więc warunkiem *sine qua non* udzielenia poręczenia lub gwarancji przez Radę Ministrów<sup>26</sup>. Działania Ministra Finansów mają charakter prewencyjny. Po czwarte, Minister Finansów podpisuje, w imieniu Skarbu Państwa, z upoważnienia Rady Ministrów w przypadku poręczeń i gwarancji, co do których udzielenia właściwa jest Rada Ministrów, umowę o udzielenie poręczenia lub gwarancji oraz umowę poręczenia lub gwarancji<sup>27</sup>.

Szczególna rola Ministra objawia się także na płaszczyźnie finansowej. Wskazać należy, że skuteczność poręczenia lub gwarancji, co do zasady, jest uzależniona od

---

<sup>24</sup> Art. 7 ustawy o poręczeniach i gwarancjach. Zob. szerzej: W. BOŻEK, *Poręczenia i gwarancje udzielane przez Skarb Państwa – problematyka finansowo-prawna*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 4 (2015), s. 45 n.

<sup>25</sup> Wyjątek stanowią poręczenia wypłaty odszkodowania za zniszczone, uszkodzone lub skradzione eksponaty wystawowe, w tym bowiem przypadku Rada Ministrów może udzielać ich, na wniosek ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

<sup>26</sup> § 12 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 czerwca 2012 r. w sprawie wniosku o udzielenie poręczenia lub gwarancji oraz trybu udzielania przez Skarb Państwa poręczenia i gwarancji, Dz. U. z 2019 r., poz. 133 [dalej cyt.: rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wniosku o udzielenie poręczenia lub gwarancji].

<sup>27</sup> Zob. § 13 rozporządzenia w sprawie wniosku o udzielenie poręczenia lub gwarancji.



wniesienia opłaty prowizyjnej od poręczenia lub gwarancji<sup>28</sup>. Opłata prowizyjna jest wpłacana na rachunek rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych Skarbu Państwa, otwierany i dysponowany przez Ministra Finansów w Banku Gospodarstwa Krajowego. Na Ministrze Finansów ciąży obowiązek przekazywania corocznie do dnia 30 czerwca na wyżej wskazany rachunek środków pochodzących z przychodów z prywatyzacji, w kwocie stanowiącej 0,5% łącznej kwoty poręczeń i gwarancji udzielonych w roku poprzednim. Warto także odnotować, że na rachunku rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych Skarbu Państwa gromadzone są: przychody ze sprzedaży akcji i udziałów składających się na zasób majątkowy Skarbu Państwa, odsetki z tytułu oprocentowania środków zgromadzonych na tym rachunku; opłaty prowizyjne oraz środki pochodzące z przychodów z prywatyzacji w wysokości określonej w ustawie. Środki gromadzone na rachunku, rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych Skarbu Państwa, przeznaczone są przede wszystkim na wykonywanie zobowiązań z tytułu poręczeń lub gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa; pokrycie kosztów dochodzenia wierzytelności Skarbu Państwa powstałych z tytułu wykonania umowy poręczenia lub gwarancji. Należy jednak zwrócić uwagę, że Minister Finansów może wykorzystywać te środki na sfinansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz w związku z zarządzaniem długiem Skarbu Państwa. Ustawa wprowadza jednak zastrzeżenie, że środki te podlegają zwrotowi na rachunek rezerw doręczeniowych i gwarancyjnych Skarbu Państwa w wysokości i terminie umożliwiających ich przeznaczenie na cele związane z wykonaniem poręczeń i gwarancji<sup>29</sup>.

Znamienne jest także to, że gospodarka finansowa środkami gromadzonymi na rachunku prowadzona jest przez Ministra Finansów w imieniu Skarbu Państwa. Rachunek rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych jest odrębnym rachunkiem od centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa prowadzonego przez NBP. W związku z tym nie jest do końca jasne jak rozumieć kwalifikację, na gruncie ustawy o finansach publicznych, środków będących „należnościami z tytułu gwarancji i poręczeń udzielonych przez Skarb Państwa” jako niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznym (art. 60 u.f.p.).

Kwestia ta w kontekście rozważanych w niniejszej pracy uprawnień Ministra Finansów jest o tyle istotna, że Minister Finansów wykonuje, ze środków budżetu państwa, zobowiązania z tytułu udzielonych przez Skarb Państwa poręczeń lub gwarancji. Stanowią one wydatki ponoszone w ramach grupy wydatków na ob-

<sup>28</sup> W odrębnym rozporządzeniu Rada Ministrów określiła sposób naliczania, pobierania i wysokość opłaty prowizyjnej od poręczeń i gwarancji udzielanych przez Skarb Państwa, zob. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 czerwca 2012 r. w sprawie opłaty prowizyjnej od poręczenia i gwarancji udzielanych przez Skarb Państwa, Dz. U. poz. 674.

<sup>29</sup> Art. 30 ustawy o poręczeniach i gwarancjach.

sługę długu Skarbu Państwa. Stąd tak istotny jest ich kwotowy limit określony w ustawie budżetowej. Ustawa o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa pozostawia jednak Ministrowi Finansów możliwość wykonywania zobowiązań z tytułu poręczeń lub gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa także ze środków zgromadzonych na rachunku rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych Skarbu Państwa w Banku Gospodarstwa Krajowego. Jednocześnie należy zauważyć, że tego rodzaju działanie ma charakter ponadstandardowy, skoro w przepisach został użyty zwrot niedookreślony „w uzasadnionych przypadkach” bez jednoczesnego wskazania choćby przykładowych okoliczności noszących takie znamiona<sup>30</sup>. Wskazuje to więc na dość znaczną elastyczność pozostawioną Ministrowi Finansów. Kwota zgromadzona na rachunku rezerw poręczeniowych stanowi *sui generis*, rezerwę przewidzianą w sytuacji postawienia w stan natychmiastowej wymagalności np. kredytu gwarantowanego lub poręczanego przez Skarb Państwa, co może mieć szczególne znaczenie w sytuacjach kryzysowych. Co więcej, można twierdzić, że ów rachunek rezerw jest dodatkowym instrumentem, który może być wykorzystany przez Ministra Finansów na sfinansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz w związku z zarządzaniem długiem Skarbu Państwa.

Szczególną uwagę należy poświęcić kompetencjom Ministra Finansów związanym z wykonywaniem czynności w imieniu Skarbu Państwa zmierzającym do odzyskania kwot zapłaconych z tytułu wykonania umowy poręczenia lub gwarancji. Ustawa o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa nie precyzuje szczegółowych prerogatyw Ministra, stosując bardzo ogólne odesłanie do zasad, warunków i trybu określonych w innych ustawach. Jednocześnie Rada Ministrów w drodze rozporządzenia określiła kategorie działań regresowych, jakie mogą być podjęte przez Ministra Finansów<sup>31</sup>. Są nimi sprzedaż wierzytelności Skarbu Państwa z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji, zamiana wierzytelności na akcje (udziały), rozłożenie spłaty wierzytelności na raty; umorzenia wierzytelności

---

<sup>30</sup> Analiza przedkładanych corocznie na podstawie art. 46 ustawy o poręczeniach i gwarancjach przez Radę Ministrów Sejmowi *Informacji o poręczeniach i gwarancjach udzielonych przez Skarb Państwa, niektóre osoby prawne oraz Bank Gospodarstwa Krajowego w latach 1999-2018* pozwala stwierdzić, że Minister Finansów w ogóle nie wykorzystał środków zgromadzonych na rachunku rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych w celu wykonania zobowiązań z tytułu poręczeń lub gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa. Zob. *Informacje o poręczeniach i gwarancjach udzielonych przez Skarb Państwa, niektóre osoby prawne oraz Bank Gospodarstwa Krajowego*, [w:] <https://www.gov.pl/web/finanse/informacje-roczne-poreczenia-i-gwarancje> [dostęp: 4.11.2019].

<sup>31</sup> 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 z późn. zm. [dalej cyt.: rozporządzenie RM w sprawie warunków i trybu sprzedaży wierzytelności Skarbu Państwa z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji].

w całości lub w części. Minister Finansów podejmuje te czynności po dokonaniu analizy sytuacji finansowo-ekonomicznej podmiotu będącego dłużnikiem Skarbu Państwa z tytułu wykonania przez Skarb Państwa umowy poręczenia lub gwarancji<sup>32</sup>. Należy zauważyć, że wybór trybu sprzedaży wierzytelności w przetargu ograniczonym, nieograniczonym czy w drodze rokowań podjętych na podstawie publicznego zaproszenia pozostawiony został Ministrowi Finansów<sup>33</sup>. Natomiast zamiana wierzytelności na akcje albo udziały oraz rozłożenie spłaty wierzytelności na raty następuje na wniosek dłużnika. Minister Finansów uznając wniosek dłużnika zawiera z nim umowę, w której określone są szczegółowe warunki zamiany lub rozłożenia na raty<sup>34</sup>. Działania te mają charakter cywilnoprawny, a nie administracyjny. Jedynie w przypadku umorzenia wierzytelności, co do zasady Minister Finansów zobligowany jest uzyskać zgodę Rady Ministrów, przy czym w zależności od zaistniałych przesłanek może działać zarówno na wniosek, jak i z urzędu<sup>35</sup>. Do dokonywania czynności w imieniu Skarbu Państwa zmierzających do odzyskania kwot zapłaconych z tytułu wykonania umowy poręczenia lub gwarancji Minister Finansów może upoważnić Bank Gospodarstwa Krajowego, który otrzymuje z tego tytułu prowizję w wysokości określonej w umowie zawartej pomiędzy ministrem a BGK.

Minister Finansów został wskazany jako organ właściwy do wystawienia tytułu wykonawczego na podstawie dokumentów związanych z wierzytelnością Skarbu Państwa z tytułu wykonania umowy poręczenia lub gwarancji<sup>36</sup>. Tytuł wykonawczy jest podstawą prowadzenia egzekucji, w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, przeciwko osobie będącej dłużnikiem

<sup>32</sup> W przypadku gdy czynności, podejmowane przez Ministra Finansów stanowią pomoc publiczną, mogą one zostać dokonane wyłącznie zgodnie z przepisami dotyczącymi pomocy publicznej.

<sup>33</sup> Zob. §§ 4-24 rozporządzenia RM w sprawie warunków i trybu sprzedaży wierzytelności Skarbu Państwa z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji.

<sup>34</sup> Tamże, §§ 25-27.

<sup>35</sup> Tamże, §§ 28-30.

<sup>36</sup> Do końca 2002 r. przepisy ustawy nie zawierały uprawnienia Ministra Finansów do wystawienia tytułu wykonawczego na podstawie obowiązującego do 1 stycznia 2003 r. art. 44 omawianej ustawy. Potwierdza to stanowisko judykatury. Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 sierpnia 1999 r., sygn. akt III SA 7262/98, CBOSA. W aktualnym stanie prawnym taką możliwość wyrażają przepisy *expressis verbis*, jak również elementy, jakie powinien zawierać tytuł wykonawczy. Zob. art. 44 ust. 2 ustawy o poręczeniach i gwarancjach. Jeżeli dług związany z wykonaniem przez Skarb Państwa umowy poręczenia lub gwarancji przejdzie na osobę trzecią lub gdy obowiązek spełnienia świadczenia z tytułu wykonania przez Skarb Państwa umowy poręczenia lub gwarancji przeszedł na tę osobę w wyniku spadkobrania lub przekształcenia osoby prawnej albo gdy zachodzi potrzeba egzekucji z majątku wspólnego małżonków, podstawą prowadzenia egzekucji przeciwko takiej osobie może być tytuł wykonawczy, oparty na tytule wykonawczym wystawionym przez Ministra Finansów. Zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 28 listopada 2018 r., sygn. akt I ACa 1185/17, LEX nr 2610091.

Skarbu Państwa z tytułu wykonania przez Skarb Państwa umowy poręczenia lub gwarancji, która złożyła oświadczenie o poddaniu się egzekucji<sup>37</sup>. Należy podkreślić, że dochodzenie wierzytelności Skarbu Państwa z tytułu poręczeń i gwarancji na drodze administracyjnej nie wyłącza sporu co do jej istnienia lub wysokości przed sądem powszechnym. Niewątpliwie jednak egzekucja prowadzona w trybie administracyjnym uzasadniona jest charakterem środków, jakie są przeznaczone na realizację roszczeń z tytułu poręczeń i gwarancji udzielanych przez Skarb Państwa – środki budżetowe<sup>38</sup>. Na tle powyższego uprawniona jest konstatacja, że Minister Finansów wykonuje funkcje windykacyjne<sup>39</sup>.

### WNIOSKI KOŃCOWE

Analiza norm określających zasady zaciągania zobowiązań w imieniu Skarbu Państwa wskazuje na szerokie kompetencje Ministra Finansów świadczące o jego szczególnym położeniu prawnym. Owa szczególna rola przejawia się w trzech płaszczyznach merytorycznych.

Pierwsza płaszczyzna odnosi się do problematyki emisji i wystawiania skarbowych papierów wartościowych<sup>40</sup>. Minister Finansów odgrywa główną rolę w procesach związanych z emisją lub wystawianiem skarbowych papierów war-

---

<sup>37</sup> Oświadczenie, o poddaniu się egzekucji powinno określać kwotę, do której dłużnik poddaje się egzekucji, wraz z ostatecznym terminem, do którego minister właściwy do spraw finansów publicznych może wystawić tytuł wykonawczy. Dłużnik może się również poddać egzekucji wydania rzeczy, w przypadku gdy ustanowiono zastaw rejestrowy lub dokonano przeniesienia własności w celu zabezpieczenia roszczenia.

<sup>38</sup> W uzasadnieniu do nowelizacji ustawy o poręczeniach i gwarancjach wskazywano, że warunki dochodzenia przez Ministra Finansów roszczeń regresowych są dość restrykcyjne. Jest to jednak uzasadnione z uwagi na konieczność szczególnej dbałości o dochodzenie wydatkowanych kwot, stanowiących środki budżetowe, oraz ocenie tej instytucji przez pryzmat zysków, jakie czerpie podmiot korzystający z poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa. Otrzymuje on bardzo pewne zabezpieczenie swoich zobowiązań, co z reguły pozwala uzyskać korzystne warunki finansowe, jak np. długie terminy spłat, niższe oprocentowanie. Zob. Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne oraz o zmianie niektórych ustaw, Druk Sejmowy nr 679, Sejm IV Kadencji.

<sup>39</sup> Na podstawie *Informacji o poręczeniach i gwarancjach udzielonych przez Skarb Państwa, niektóre osoby prawne oraz Bank Gospodarstwa Krajowego* przedłożonych przez Radę Ministrów Sejmowi w latach 1999-2018 pozwala stwierdzić, że działania te w praktyce polegają w szczególności na: prowadzeniu korespondencji z dłużnikami w zakresie spłaty zadłużenia, zawieraniu umów o charakterze cywilnoprawnym (rozłożenie spłaty wierzytelności na raty, konwersja wierzytelności na akcje w spółce dłużnika, sprzedaż wierzytelności), wszczynaniu egzekucji sądowych i administracyjnych, uczestniczeniu w postępowaniach upadłościowych i likwidacyjnych.

<sup>40</sup> Szczegółowe jej omówienie miało miejsce w: „Roczniki Nauk Prawnych” 29 (2019), nr 4, s. 81-98.

tościowych. Jego uprawnienia nie doznają w zasadzie ograniczeń ze strony innych podmiotów. Natomiast ograniczenia wynikające z corocznych ustaw budżetowych odnoszące się do wysokości emisji, *de facto* mają swoje źródło w prelegislacyjnej działalności Ministra Finansów. Nie stwarzają więc przeszkód w wykonywaniu przez niego zaplanowanych działań operatywnych. Kluczowe znaczenie działań Ministra Finansów przejawia się w jego uprawnieniach prawotwórczych do określenia warunków emisji skarbowych papierów wartościowych. Upoważnienie ustawowe udzielone Ministrowi Finansów odsyłające do jego oceny „optymalnego zaspokojenia potrzeb pożyczkowych” i „efektywnego zarządzania długiem Skarbu Państwa” przyzwala Ministrowi na dyskrecjonalizm. Innymi newralgicznymi kompetencjami Ministra Finansów związanymi z emisją skarbowych papierów wartościowych są uprawnienia w zakresie organizacji rynku skarbowych papierów wartościowych. Ujawniają się one poprzez zawierane przez Ministra Finansów umowy z agentami emisji, Dealerami Skarbowych Papierów Wartościowych, a także innymi uczestnikami rynku skarbowych papierów wartościowych. Dodać wypada, że Ministrowi pozostawiono także bliżej nieskonkretyzowane uprawnienia do działań poza przetargami, co świadczy o jego dyskrecjonalnej władzy. Szczególną pozycję Ministra Finansów uwypuklają także inne wyłączne kompetencje, szczegółowo omówione w niniejszym artykule. Jednym z istotnych jest prawo do odwołania lub unieważnienia przetargu przed przyjęciem ofert bez podania przyczyny, czy możliwość ogłoszenia przetargu dodatkowego, oferowanie papierów wartościowych w przetargu uzupełniającym, prawo do redukcji ofert niekonkurencyjnych po terminie składania ofert. Szczególna rola Ministra Finansów uwidacznia się także w obowiązku sporządzania i publikacji listu emisyjnego. Jednocześnie Minister Finansów jako podmiot uprawniony do wydania listu emisyjnego, ma możliwość upoważnienia innego podmiotu do wydania listu emisyjnego dotyczącego skarbowych papierów wartościowych przeznaczonych na rynki finansowe. Brak jakichkolwiek przesłanek doprecyzowujących to uprawnienie sprawia, że należy traktować tę kompetencję jako przejaw daleko posuniętej swobody. Postulując *de lege ferenda* wydaje się, że należałoby określić warunki, jakie powinien spełniać upoważniony przez Ministra podmiot emitujący list emisyjny. Znaczenie działań Ministra Finansów w wymiarze formalnym, polegające na podaniu do publicznej wiadomości szczegółowych warunków danej emisji, wobec braku jakichkolwiek wytycznych wskazuje na pozostawienie Ministrowi znacznej elastyczności działania uzasadnionej pragmatyzmem. Jednocześnie związek faktu upublicznienia listu emisyjnego ze skutkiem prawnym w postaci dojścia emisji do skutku, sprawia, że działanie Ministra o charakterze technicznym ma kluczowe znaczenie merytoryczne.

Druga płaszczyzna działalności Ministra Finansów związana z zaciąganiem zobowiązań w imieniu Skarbu Państwa, potwierdzająca szczególnie status Ministra

Finansów, odnosi się do kompetencji w zakresie zaciągania kredytów i pożyczek w imieniu Skarbu Państwa. Z powyższych rozważań wynika, że problematyka ta jest uregulowana w ustawodawstwie dość ogólnikowo. Można to tłumaczyć faktem, że warunki na jakich są one udzielane przez różne instytucje w dużej mierze zależą od wewnętrznych regulacji tych instytucji, ponadto stanowią w porównaniu ze skarbowymi papierami wartościowymi jedynie źródło uzupełniające finansowania pożyczkowych potrzeb budżetu państwa. Tym niemniej, jak wynika ze sprawozdań z wykonania ustawy budżetowej, Ministrowi Finansów pozostawiono dość duże pole elastyczności zarówno na poziomie wyboru, jak i negocjacji konkretnych pożyczek i kredytów. Zasadne jest jednak pytanie, czy ogólnikowa regulacja prawna nie skutkuje w praktyce ograniczeniem kontroli parlamentarnej w omawianym zakresie. Należy wskazać, że spoczywająca na Ministrze Finansów odpowiedzialność za przestrzeganie konstytucyjnego limitu zadłużenia, stanowi swego rodzaju ograniczenie w zakresie realizacji uprawnień dotyczących pożyczek i kredytów.

W kontekście państwowego długu publicznego nie można zapomnieć, że Minister Finansów może odgrywać istotną rolę w procesie zaciągania kredytów i pożyczek przez niektóre jednostki sektora finansów publicznych. Rola ta polega na konieczności uzyskania przez jednostkę sektora finansów publicznych zgody Ministra na ich zaciągnięcie, która stanowi warunek *sine qua non* dojścia czynności do skutku. Zauważyć należy, że w tym aspekcie nie przewidziano jednolitych zasad, dlatego konieczne jest badanie szczegółowych zasad gospodarki finansowej poszczególnych jednostek.

Trzecia płaszczyzna to kompetencje Ministra Finansów odnoszące się do poręczeń i gwarancji udzielanych przez Skarb Państwa. Rozpoznanie tych kompetencji nie może mieć tylko aspektu ilościowego, bo takie spojrzenie prowadziłoby do deprecjacji roli Ministra Finansów. Tymczasem mimo pozornie ograniczonego zakresu kompetencji organ ten odgrywa istotną rolę w procedurze udzielania poręczeń i gwarancji. Jest bowiem jedynym ministrem indywidualnie uprawnionym do udzielania poręczeń i gwarancji w imieniu Skarbu Państwa, aczkolwiek wykonanie tych uprawnień dotyczy sytuacji wyjątkowych. Nadto uczestniczy w rozpatrywaniu wniosków o udzielenie poręczenia lub gwarancji, a jego pozytywna opinia jest warunkiem *sine qua non* udzielenia poręczenia lub gwarancji przez Radę Ministrów. Uprawnia to do konstatacji, że działania Ministra Finansów mają charakter prewencyjny nawet wobec działań Rady Ministrów. Szczególna rola Ministra objawia się także na płaszczyźnie finansowej gdyż, skuteczność poręczenia lub gwarancji, co do zasady, jest uzależniona od wniesienia opłaty prowizyjnej od poręczenia lub gwarancji na rachunek rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych Skarbu Państwa, otwierany i dysponowany przez Ministra Finansów w Banku Gospodarstwa Krajowego. Przewidziane w przepisach kompetencje Ministra Finansów do dysponowania

środkami zgromadzonymi na rachunku rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych, wykraczają poza standardowe ich przeznaczenie związane z wykonywaniem zobowiązań z tytułu poręczeń lub gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa. Należy bowiem zauważyć, że Minister Finansów może wykorzystywać te środki na sfinansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz w związku z zarządzaniem długiem Skarbu Państwa, stanowiąc tym samym kolejny instrument pozostający do dyspozycji Ministra Finansów, mający charakter uznaniowy. Poza powyższymi, szczególna rola Ministra Finansów uwidacznia się w wykonywaniu funkcji windykacyjnych oraz interwencyjnych. W odniesieniu do udzielanych poręczeń i gwarancji przez państwowe osoby prawne oraz Bank Gospodarstwa Krajowego Minister Finansów wyposażony jest w swoiste funkcje nadzorcze pozwalające mu na ingerowanie w działalność poręczeniowo-gwarancyjną tych jednostek co przejawia się zarówno w stanowieniu norm prawnych obejmujących warunki udzielania gwarancji i poręczeń, jak i w monitorowaniu tego rodzaju działalności prowadzonej przez te jednostki, w tym dzięki ich obowiązkom ewidencyjno-sprawozdawczym.

Sumując, należy także pamiętać o szczególnej roli Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, która w celu realizacji podstawowego zadania, jakim jest stanie na straży praw i interesów Rzeczypospolitej Polskiej, w tym praw i interesów Skarbu Państwa, została wyposażona w bardzo szerokie kompetencje. Niemniej w zakresie zaciągania pożyczek i kredytów, emisji skarbowych papierów wartościowych oraz innych operacji związanych bezpośrednio z zarządzaniem państwowym długiem Skarbu Państwa Minister Finansów reprezentujący Skarb Państwa jest zwolniony z obowiązku uzyskania opinii prawnej Prokuraturii Generalnej o projektach umów, ugód oraz jednostronnych czynności prawnych dokonywanych przez Skarb Państwa. Może to uprawniać do konstatacji o szerokiej autonomii zarówno decyzyjnej, zarządczej, jak i operacyjnej Ministra Finansów w obszarze zaciągania zobowiązań w imieniu Skarbu Państwa, która realizowana jest na płaszczyźnie *dominium*, wykraczając poza ramy kompetencji *stricte* budżetowych – *imperium*.

## BIBLIOGRAFIA

### ŹRÓDŁA PRAWA

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.  
Ustawa z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, Dz. U. z 2020 r., poz. 122.  
Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim, Dz. U. z 2019, poz. 1810 z późn. zm.  
Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz. U. z 2019 r., poz. 300 z późn. zm.

- Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, Dz. U. z 2019 r., poz. 310 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz. U. z 2019, poz.1482 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz. U. z 2019 r., poz. 1373.
- Ustawa z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy, Dz. U. z 2018 r., poz. 1833.
- Ustawa z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Dz. U. z 2019 r., poz. 1505.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych, Dz. U. z 2017 r., poz. 1846 z późn. zm.
- Ustawa budżetowa na 2020 rok z dnia 14 lutego 2020 r., Dz. U. poz. 571.
- Rozporządzenie Rady (WE) Nr 332/2002 z dnia 18 lutego 2002 r. ustanawiające instrument średnioterminowej pomocy finansowej dla bilansów płatniczych państw członkowskich, Dz. Urz. UE L Nr 53, s. 1.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej, Dz. U. UE L z 2013 r., nr 174, s. 1.
- 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 z późn. zm.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 czerwca 2012 r. w sprawie opłaty prowizyjnej od poręczenia i gwarancji udzielanych przez Skarb Państwa, Dz. U. poz. 674.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 czerwca 2012 r. w sprawie wniosku o udzielenie poręczenia lub gwarancji oraz trybu udzielania przez Skarb Państwa poręczenia i gwarancji, Dz. U. z 2019 r., poz. 133.
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 27 października 2016 r. w sprawie sposobu, szczegółowego zakresu i terminów przekazywania do Narodowego Banku Polskiego danych niezbędnych do ustalania polityki pieniężnej, okresowych ocen sytuacji pieniężnej państwa oraz analiz ryzyka systemowego, Dz. U. poz.1786.
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 sierpnia 2017 r. w sprawie przekazywania Narodowemu Bankowi Polskiemu danych niezbędnych do sporządzania bilansu płatniczego oraz międzynarodowej pozycji inwestycyjnej, Dz. U. poz. 1548.

## ORZECZNICTWO

- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 sierpnia 1999 r., sygn. akt III SA 7262/98, CBOSA.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 28 listopada 2018 r., sygn. akt I ACa 1185/17, LEX nr 2610091.



## LITERATURA

- BOŻEK Wojciech: Poręczenia i gwarancje udzielane przez Skarb Państwa – problematyka finansowo-prawna, *Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu* 4 (2015), s. 45-62.
- KUCIA-GUŚCIORA Beata: Rola Ministra Finansów w zaciąganiu zobowiązań finansowych w imieniu Skarbu Państwa. Część I, *Rocznik Nauk Prawnych* 29 (2019), nr 4, s. 81-98, doi: <http://dx.doi.org/10.18290/rnp.2019.29.4-6>.
- NIZIOŁ Krystyna: Państwowy dług publiczny – aspekty normatywne, Szczecin: Polgres Multimedia 2013.
- PANFIL Przemysław: Prawne i finansowe uwarunkowania długu skarbu państwa, Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer 2011.
- SZMAJ Karol M.: Komentarz do art. 80, [w:] Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, red. W. Miśiąg, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck 2019, s. 258-260.

## INNE MATERIAŁY

- Informacje o poręczeniach i gwarancjach udzielonych przez Skarb Państwa, niektóre osoby prawne oraz Bank Gospodarstwa Krajowego, [w:] <https://www.gov.pl/web/finanse/informacje-roczne-poreczenia-i-gwarancje> [dostęp: 4.11.2019].
- Sprawozdania z wykonania budżetu państwa w latach 2000-2018, [w:] <https://www.gov.pl/web/finanse/wykonanie-budzetu-panstwa> [dostęp: 31.11.2019].
- Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne oraz o zmianie niektórych ustaw, Druk Sejmowy nr 679, Sejm IV Kadencji.

ROLA MINISTRA FINANSÓW W ZACIĄGANIU ZOBOWIĄZAŃ FINANSOWYCH  
W IMIENIU SKARBU PAŃSTWA. CZĘŚĆ II

## Streszczenie

Artykuł został poświęcony kompetencjom Ministra Finansów w zakresie zaciągania zobowiązań finansowych w imieniu Skarbu Państwa, poprzez zaciąganie przez Skarb Państwa pożyczek i kredytów oraz udzielanie poręczeń i gwarancji. Merytoryczne rozważania są kontynuacją prezentowanej w części pierwszej artykułu problematyki zaciągania zobowiązań przez Skarb Państwa poprzez emisję lub wystawianie papierów wartościowych. Prezentowana płaszczyzna działalności Ministra Finansów wskazuje, iż Ministrowi Finansów pozostawiono dość duże pole elastyczności zarówno na poziomie wyboru, jak i negocjacji konkretnych pożyczek i kredytów. Ponadto organ ten odgrywa istotną rolę w procedurze udzielania poręczeń i gwarancji. Działania Ministra Finansów mają w dużej mierze charakter nadzorczy wobec państwowych osób prawnych, a także prewencyjny nawet wobec działań Rady Ministrów.

Autorka nie tylko zaprezentowała poszczególne kompetencje uwidaczniające rolę Ministra Finansów, ale dokonując ich oceny podkreślała stworzenie pewnej przestrzeni autonomii w działaniu dla tego organu, mającej niekiedy znamiona dyskrecjonalizmu.

**Słowa kluczowe:** Minister Finansów; zobowiązania Skarbu Państwa; pożyczki i kredyty; poręczenia i gwarancje

THE ROLE OF THE MINISTER OF FINANCE IN INCURRING FINANCIAL  
OBLIGATIONS ON BEHALF OF THE TREASURY. PART II

Summary

The article was devoted to the competences of the Minister of Finance in the scope of incurring financial obligations on behalf of the Treasury, through incurring loans and credits by the State Treasury and granting sureties and guarantees. The substantive considerations are a continuation of the problem of incurring liabilities by the State Treasury through the issue or issue of securities presented in the first part of the article. The presented area of activity of the Minister of Finance indicates that the Minister of Finance has quite a lot of flexibility left at the level of selection and negotiation of specific loans and credits. In addition, this body plays an important role in the procedure for granting sureties and guarantees. The activities of the Minister of Finance are largely of a supervisory nature towards state legal persons, as well as preventive even against the actions of the Council of Ministers.

The author not only presented individual competences that highlight the role of the Minister of Finance, but while assessing them, she emphasized the creation of a certain space of autonomy in action for this body, sometimes having the features of discretion.

**Key words:** Minister of Finance; Treasury obligations; loans and credits; sureties and guarantees