



Warszawa, 29 listopada 2017 r.

Opinia do ustawy o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne oraz niektórych innych ustaw

(druk nr 665)

I. Cel i przedmiot ustawy

Nowelizacja ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne wprowadza nowy, oparty na Krajowym Funduszu Gwarancyjnym, model finansowania gwarancji i poręczeń, stanowiących pomoc publiczną lub pomoc *de minimis*, udzielanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego przedsiębiorcom z sektora mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców. Krajowy Fundusz Gwarancyjny ma być trwałym, systemowym instrumentem wsparcia rozwoju przedsiębiorców przy wykorzystaniu poręczeń i gwarancji spłaty kredytów. Fundusz ten ma stanowić źródło pokrywania kosztów i wydatków związanych z udzielanymi poręczeniami i gwarancjami.

Opiniowana ustawa tworzy ramy prawne dla realizacji projektów strategicznych w obszarze „Kapitał dla rozwoju”, przewidzianych w *Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, przyjętej uchwałą Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r.

Nowy model finansowania gwarancji i poręczeń ma umożliwiać planowanie wykorzystania instrumentów gwarancyjnych w strategicznej perspektywie, przy jednoczesnym utrzymaniu wolumenu udzielanych gwarancji na poziomie zbliżonym do lat ubiegłych.

Ustawodawca zmienia zasady finansowania wydatków i kosztów z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji, stanowiących pomoc publiczną lub pomoc *de minimis*. Wydatki i koszty związane z udzielaniem poręczeń i gwarancji będą pokrywane ze środków,

utworzonego w Banku Gospodarstwa Krajowego, Krajowego Funduszu Gwarancyjnego. Fundusz ten zasilać będą m.in.: środki unijne po ich wykorzystaniu w formie instrumentów finansowych dla perspektywy finansowej Unii Europejskiej 2014–2020 lub w formie instrumentów inżynierii finansowej dla perspektywy finansowej Unii Europejskiej 2007–2013, opłaty prowizyjne, wpływy z tytułu odzyskanych kwot zapłaconych przez Bank Gospodarstwa Krajowego w wykonaniu umowy poręczenia lub gwarancji finansowanej ze środków Funduszu, odsetki z tytułu oprocentowania środków Funduszu, darowizny, zapisy, środki z tytułu zbycia akcji (udziałów), o których mowa w nowelizowanym art. 34a ust. 3, a także wpływy z innych tytułów. Poza tym Krajowy Fundusz Gwarancyjny zasilą środki zlikwidowanych funduszy poręczeniowych: Krajowego Funduszu Poręczeń Kredytowych oraz Funduszu Poręczeń Unijnych. W ustawie przewidziano także możliwość przekazania na rachunek Funduszu, przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, środków z budżetu państwa, przy czym środki takie będą pełniły wyłącznie funkcję wspomagającą (cel – zapewnienie płynności finansowej Funduszu).

Bank Gospodarstwa Krajowego będzie mógł udzielać poręczeń lub gwarancji w ramach rządowych programów poręczeniowo-gwarancyjnych, obejmujących w szczególności: projekty realizowane z wykorzystaniem środków pochodzących z funduszy Unii Europejskiej oraz międzynarodowych instytucji finansowych w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, projekty infrastrukturalne, a także projekty związane z rozwojem sektora mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców (w tym realizowane z wykorzystaniem środków publicznych).

Minister właściwy do spraw finansów publicznych określi, w rozporządzeniu, szczegółowe warunki i tryb udzielania pomocy publicznej i pomocy *de minimis* w formie poręczeń lub gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego, w ramach rządowych programów poręczeniowo-gwarancyjnych.

W przepisach dotyczących poręczeń i gwarancji udzielanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego w ramach rządowych programów poręczeniowo-gwarancyjnych oraz regulujących funkcjonowanie Krajowego Funduszu Gwarancyjnego uregulowano także m.in.: zasady obejmowania, nabywania lub zbywania akcji (udziałów) podmiotów, udzielających poręczeń lub gwarancji za zobowiązania mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców, a także organizacji pożytku publicznego, elementy umowy dotyczącej udzielania poręczeń i gwarancji zawieranej przez ministra właściwego do spraw finansów

publicznych z Bankiem Gospodarstwa Krajowego, zasady przekazywania informacji o udzielonych poręczeniach i gwarancjach oraz informacji o realizacji planu finansowego Krajowego Funduszu Gwarancyjnego, zasady przekazywania środków budżetowych na zwiększenie funduszu statutowego Banku Gospodarstwa Krajowego w związku z realizacją programów rządowych oraz zasady przygotowywania rocznego planu finansowego Banku Gospodarstwa Krajowego oraz planu finansowego Krajowego Funduszu Gwarancyjnego.

Opiniowana ustawa zmienia również ustawę z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz ustawę z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020. Zmiany w pierwszej z wymienionych ustaw mają na celu zapewnienie spójności terminologicznej tej ustawy z ustawą o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (po nowelizacji). Natomiast zmiana drugiej ustawy umożliwi kierowanie środków pozostałych po wykonaniu zobowiązań z umów o dofinansowanie, wykorzystywanych na działalność poręczeniową lub gwarancyjną na rzecz mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców, do Krajowego Funduszu Gwarancyjnego. Analogiczne rozwiązanie przewidziano dla środków pochodzących z rozliczonych instrumentów finansowych perspektywy finansowej Unii Europejskiej 2007–2013 (art. 9 noweli).

Przepisy ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, stosować się będzie do poręczeń i gwarancji udzielanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, w związku z realizacją programów rządowych, od dnia 1 lipca 2018 r. Do poręczeń i gwarancji udzielonych przez Bank Gospodarstwa Krajowego przed dniem wejścia w życie opiniowanej noweli oraz od tego dnia do dnia 30 czerwca 2018 r., stosować się będzie przepisy dotychczasowe.

W przepisach dostosowujących utworzono Krajowy Fundusz Gwarancyjny oraz wskazano m.in., że w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie noweli obniżeniu ulegnie fundusz statutowy Banku Gospodarstwa Krajowego o kwotę 900 mln zł. Kwota ta zasilić ma Krajowy Fundusz Gwarancyjny.

Ustawa wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2018 r.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 52. posiedzeniu w dniu 24 listopada 2017 r. Projekt ustawy był przedłożeniem rządowym (druk sejmowy nr 1965). Marszałek Sejmu skierował projekt do Komisji Finansów Publicznych do pierwszego czytania. Komisja po przeprowadzeniu pierwszego czytania oraz rozpatrzeniu projektu na posiedzeniu w dniu 15 listopada 2017 r. wniosła o uchwalenie projektu w brzmieniu zaproponowanym w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 2006). Sejm przeprowadził drugie czytanie projektu w dniu 22 listopada 2017 r. W jego trakcie nie zgłoszono wniosków legislacyjnych.

Sejm nie dokonał w odniesieniu do projektu merytorycznie istotnych zmian. Niemniej zwraca uwagę modyfikacja, polegająca na jednoznacznym wskazaniu w art. 4 ust. 1 noweli, że przepisy ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, w nowym brzmieniu, będzie się stosować do poręczeń i gwarancji udzielanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego od dnia 1 lipca 2018 r.

III. Uwagi szczegółowe

W związku ze „sztywno” (na dzień 1 stycznia 2018 r.) określoną datą wejścia w życie ustawy, uwzględniając harmonogram prac parlamentarnych nad przedłożeniem oraz mając na względzie, że ustawa nie jest procedowana w trybie pilnym, a co za tym idzie, że Prezydent będzie miał – w myśl Konstytucji – 21 dni na podpisanie ustawy, wątpliwe jest zapewnienie ustawie co najmniej 14-dniowej *vacatio legis*. Należy pamiętać, że wymóg zachowania odpowiedniego okresu dostosowawczego wynika z art. 2 Konstytucji. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. minimalna, standardowa *vacatio legis* powinna wynosić 14 dni. Warunkiem zgodności opiniowanej ustawy z tą dyrektywą jest opublikowanie ustawy najpóźniej w dniu 17 grudnia 2017 r. Ponieważ Senat zajmie się ustawą najwcześniej na posiedzeniu w dniach 5 i 6 grudnia br., jej opublikowanie we wskazanym terminie będzie możliwe tylko wówczas, gdy nie zostaną w stosunku do ustawy uchwalone poprawki albo wnioski o odrzucenie. Dodatkowo Prezydent musiałby podpisać ustawę i zarządzić jej ogłoszenie w terminie zdecydowanie krótszym niż wynika to z Konstytucji. Jeżeli Prezydent zdecydowałby się wykorzystać na analizę ustawy cały przysługujący mu czas, mogłoby to prowadzić do tego, że ustawa zostałaby opublikowana w przeddzień jej wejścia w życie, a więc że nie miałaby ona *de facto* żadnej *vacatio legis*. Należy przy tym pamiętać, że Trybunał Konstytucyjny negatywnie odniósł się do praktyki parlamentu, polegającej na

ograniczaniu Prezydentowi realnego czasu na dokonanie analizy ustawy. Określenie momentu wejścia w życie ustawy jest wprawdzie każdorazowo pozostawione uznaniu ustawodawcy, ale przy podejmowaniu decyzji w tej kwestii nie posiada on zupełnej swobody. Tę swobodę ogranicza m.in. wynikający z art. 2 Konstytucji nakaz zachowania odpowiedniej *vacatio legis*.

Ustawa nie budzi innych zastrzeżeń legislacyjnych.

Jakub Zabielski

Główny legislator