



Opinia

do ustawy o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych innych ustaw (druk nr 477)

I. Cel i przedmiot ustawy

Opiniowana ustawa nowelizuje 14 ustaw. Najistotniejszych zmian dokonano w ustawie z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawie z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz ustawie z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego.¹

Nowelizacja ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne jest częścią Rządowego Planu Stabilności i Rozwoju, który zakłada m.in. "jak najszerszą możliwość wykorzystywania poręczeń i gwarancji jako instrumentów preferowanych przez banki oraz inne instytucje dla zabezpieczenia ryzyka

¹ Ustawa nowelizuje ponadto: ustawę z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawę z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, ustawę z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłacanych premii gwarancyjnych, ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Prawo bankowe, ustawę z dnia 8 lipca 1999 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych na usuwanie skutków powodzi, ustawę z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawę z dnia 5 grudnia 2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej, ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych, ustawę z dnia 4 marca 2005 r. o Krajowym Funduszu Kapitałowym, ustawę z dnia 15 kwietnia 2005 r. o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej oraz ustawę z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych.

finansowania i realizacji projektów służących rozwojowi sektora MŚP */małych i średnich przedsiębiorstw/* lub ułatwiających wykorzystywanie środków pomocy unijnej". Uchwalone zmiany w założeniu Rządu służą wzmocnieniu systemu poręczeń i gwarancji oraz ułatwią dostęp do zewnętrznego finansowania (zasadniczo w formie kredytów) małym i średnim przedsiębiorcom. Zmiany dokonywane przez ustawodawcę polegają w szczególności na:

- 1) likwidacji Krajowego Funduszu Poręczeń Kredytowych oraz przyjęciu rozwiązania, iż Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) będzie udzielał poręczeń i gwarancji w ramach programów rządowych ze środków własnych i na własny rachunek (dodano do ustawy rozdział 8a, który określa szczegółowe zasady udzielania przez BGK poręczeń i gwarancji w ramach programów rządowych);
- 2) umożliwieniu udzielania przez BGK poręczeń i gwarancji w imieniu i na rachunek Skarbu Państwa (określono podstawowe warunki udzielenia przez BGK poręczenia lub gwarancji Skarbu Państwa);
- 3) przyjęciu, iż BGK w ramach programów rządowych będzie mógł poręczać lub gwarantować nie tylko spłatę kredytów i pożyczek oraz wykonanie zobowiązań wynikających z obligacji, ale również wykonanie innych zobowiązań, w szczególności dobre wykonanie kontraktu lub wniesienie wadium;
- 4) zmniejszeniu z 60 % do 50 % wartości zobowiązania wraz z odsetkami i innymi kosztami bezpośrednio związanymi z zobowiązaniem, która będzie mogła być objęta poręczeniem lub gwarancją Skarbu Państwa udzielanym przez Radę Ministrów lub ministra właściwego do spraw finansów publicznych;
- 5) rozszerzeniu katalogu celów przeznaczenia kredytu objętego poręczeniem lub gwarancją o: wspieranie eksportu polskich towarów i usług w ramach realizacji programów rządowych oraz finansowanie zakupów materiałów lub wyrobów gotowych przeznaczonych na produkcję, modernizację lub remonty uzbrojenia oraz sprzętu wojskowego na potrzeby kontraktów krajowych i zagranicznych.

Celem nowelizacji ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego jest zapewnienie transparentności działania BGK "w celu lepszej realizacji zadań i programów rządowych". Intencją ustawodawcy jest stworzenie ram prawnych umożliwiających realizowanie koncepcji, w myśl której BGK, jako bank państwowy w ramach działalności własnej, prowadzi działalność bankową wspierając jednocześnie rządowe programy społeczno-gospodarcze oraz programy samorządności lokalnej i rozwoju regionalnego, realizowane z wykorzystaniem środków publicznych. Zmiany dokonywane przez ustawodawcę polegają w szczególności na:

- 1) uściśleniu podstawowych celów działalności BGK oraz rozszerzeniu katalogu czynności wykonywanych przez BGK na podstawie odrębnych przepisów (wskazano, że zadaniem BGK jest prowadzenie działalności gwarancyjnej lub doręczeniowej w ramach realizacji programów rządowych na podstawie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, wspieranie eksportu polskich towarów i usług oraz wspieranie rozwoju budownictwa mieszkaniowego na zasadach określonych w odrębnych przepisach lub w ramach realizacji rządowych programów, a także wydawanie oświadczeń mających moc dokumentu urzędowego w rozumieniu ustawy – Prawo bankowe, umożliwiających wykreślenie wpisów ujawnionych w księgach wieczystych lub zbiorach dokumentów);
- 2) określeniu źródeł finansowania realizacji programów rządowych oraz umożliwieniu ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych przekazywania skarbowych papierów wartościowych na zwiększenie funduszu statutowego BGK;
- 3) zmodyfikowaniu zasad powoływania i funkcjonowania Rady Nadzorczej i Zarządu BGK (w szczególności: wprowadzono kadencję wspólną Rady Nadzorczej i kadencję wspólną Zarządu, zwiększono kompetencje ministra właściwego do spraw finansów publicznych w odniesieniu do tych organów, określono zasady składania oświadczeń woli w imieniu BGK w zakresie praw i obowiązków majątkowych, określono zasady delegowania członków Rady Nadzorczej do wykonywania czynności członków Zarządu).

Ustawodawca uchyla ponadto ustawę z dnia 16 kwietnia 2004 r. o Funduszu Poręczeń Unijnych, oraz formułuje przepisy likwidujące ten Fundusz.

Istotne zmiany dokonywane są również w ustawie o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego. Związane są one przede wszystkim z likwidacją Krajowego Funduszu Mieszkaniowego. Uznano, że bardziej efektywnym systemem wspierania budownictwa mieszkaniowego będzie system oparty na przepisach dodawanego rozdziału 2a – *Kredyty udzielane przez Bank Gospodarstwa Krajowego w ramach realizacji programów rządowych popierania budownictwa mieszkaniowego*, zakładający udzielanie przez BGK kredytów w ramach programów rządowych ze środków własnych i na własny rachunek. BGK będzie realizował programy popierania budownictwa mieszkaniowego poprzez udzielanie, na warunkach preferencyjnych, kredytów towarzystwom budownictwa społecznego oraz spółdzielniom mieszkaniowym na przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlane mające na celu budowę lokali mieszkalnych na wynajem, a także udzielanie gminom, na warunkach preferencyjnych, kredytów na realizację komunalnej infrastruktury technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu.

Zmiany w pozostałych ustawach są zasadniczo konsekwencją wyżej omówionych rozwiązań.

Ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 36. posiedzeniu w dniu 20 lutego 2009 r. w oparciu o dwa rządowe projekty ustaw (druki sejmowe nr 1638 i 1639). W trakcie prac w Sejmie m.in.:

- 1) rozszerzono katalog celów przeznaczenia kredytu objętego poręczeniem lub gwarancją o finansowanie zakupów materiałów lub wyrobów gotowych przeznaczonych na produkcję, modernizację lub remonty uzbrojenia oraz sprzętu wojskowego na potrzeby kontraktów krajowych i zagranicznych oraz dodano przepis przewidujący, iż przed udzieleniem poręczenia lub gwarancji dotyczących takich kontraktów krajowych minister właściwy do spraw finansów publicznych obowiązany będzie zasięgnąć opinii Ministra Obrony Narodowej (art. 1 pkt 4 lit. c i pkt 6 lit. a ustawy nowelizującej);
- 2) przyjęto rozwiązanie, że Rada Ministrów będzie mogła udzielić poręczenia lub gwarancji do wysokości wyższej niż określona w art. 5 ust. 1 ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne w nowym brzmieniu, w przypadku przedsięwzięcia o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej, bezpieczeństwa lub obronności państwa (art. 1 pkt 5 ustawy nowelizującej);
- 3) dodano przepisy nowelizujące ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe oraz ustawę dnia 5 grudnia 2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej;
- 4) zrezygnowano z przewidzianej projektem (druk sejmowy nr 1639) nowelizacji z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim.

III. Uwagi szczegółowe

- 1) art. 1 pkt 2 lit. c, art. 2 ust. 2 pkt 4 – mając na uwadze czytelność uchwalonej definicji określenia "poręczenia lub gwarancje udzielane przez Bank Gospodarstwa Krajowego" należałoby rozważyć niżej sformułowaną poprawkę redakcyjną. Poprawka uwzględnia sposób sformułowania definicji określeń "poręczenia udzielane przez Skarb Państwa" oraz "gwarancje udzielane przez Skarb Państwa".

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 2 w lit. c, w pkt 4 w zdaniu wstępnym wyrazy "poręczenia lub gwarancje udzielane przez Bank Gospodarstwa Krajowego w ramach programów rządowych" zastępuje się wyrazami "udzielane przez Bank Gospodarstwa Krajowego w ramach programów rządowych poręczenia lub gwarancje";
- 2) art. 1 pkt 2 lit. c, art. 2 ust. 2 pkt 4 – z definicji poręczeń lub gwarancji udzielanych przez BGK wynika, że bank ten będzie mógł poręczać lub gwarantować m.in. dobre wykonanie kontraktu lub wniesienia wadium. Mając na uwadze, że wskazana klauzula generalna określana jest w systemie prawnym, jako "należyte wykonanie umowy", należałoby rozważyć posłużenie się w art. 2 w ust. 2 w pkt 4 klauzulą w tym właśnie kształcie. Pojęcie "gwarancja dobrego wykonania kontraktu" zdefiniowane zostało w ustawie o Funduszu Poręczeń Unijnych (uchylanej opiniowaną ustawą), jako gwarancja udzielona na zabezpieczenie **należytego wykonania umowy** zawartej w celu realizacji przedsięwzięcia. Oznacza to, że dla polskiego ustawodawcy klauzule "dobrego wykonania kontraktu" oraz "należytego wykonania umowy" są tożsame. Nie ma wobec tego powodu, dla którego w systemie prawnym miałyby funkcjonować różne pojęcia na określenie tego samego. Nie bez znaczenia jest również, że w orzecznictwie sądowym i doktrynie wypracowano interpretację klauzuli należytego wykonania umowy.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 2 w lit. c, w pkt 4 w lit. c wyrazy "dobrego wykonania kontraktu" zastępuje się wyrazami "należytego wykonania umowy";
- 3) art. 1 pkt 8, art. 16 – art. 16 dotyczący poręczeń i gwarancji wykonania zobowiązań wynikających z obligacji, w swojej treści odsyła do art. 3 ust. 4 - 7 oraz do art. 8. Mając na uwadze, że Sejm dodał do art. 3 ust. 4a nasuwa się pytanie, czy wolą ustawodawcy jest, aby art. 16 odsyłał również do dodawanego do art. 3 ust. 4a (stanowi on, że warunkiem udzielenia poręczenia lub gwarancji kredytu przeznaczonego na finansowanie zakupów materiałów lub wyrobów gotowych przeznaczonych na produkcję, modernizację lub remonty uzbrojenia oraz sprzętu wojskowego na potrzeby kontraktów krajowych, jest zasięgnięcie opinii Ministra Obrony Narodowej). Ponadto uwzględniając treść uzasadnienia do projektu ustawy nasuwa się również pytanie, czy zgodna z wolą ustawodawcy jest rezygnacja w art. 16 z odesłania do art. 5 (uzasadnienie do projektu

ustawy /druk sejmowy nr 1639/ stanowi, że zmiana art. 16 "wynika z konieczności rozszerzenia odpowiedniego stosowania przepisów ustawy /.../ o dodane w art. 3 ust. 6 i 7").

- 4) art. 1 pkt 6, art. 34d ust. 5 – dodawany przepis nakłada na ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa obowiązek zastąpienia przekazanych nieodpłatnie akcji lub udziałów wskazanych w tym przepisie, akcjami lub udziałami o łącznej wartości odpowiadającej łącznej wartości zastępowanych akcji lub udziałów. Mając na względzie czytelność przepisu oraz znaczenie wyrazu "zastępować" (coś następuje w miejsce czegoś) należałoby rozważyć uchwalenie jednej z niżej sformułowanych poprawek redakcyjnych.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 9, w art. 34d w ust. 5:
 - a) w zdaniu wstępnym po wyrazie "zastępuje" dodaje się wyraz "jednocześnie",
 - b) w zdaniu końcowym wyrazy "przekazując jednocześnie akcje lub udziały" zastępuje się wyrazami "akcjami lub udziałami";

albo

- w art. 1 w pkt 9, w art. 34d w ust. 5:
 - a) w zdaniu wstępnym wyrazy "zastępuje przekazane" zastępuje się wyrazem "przekazując",
 - b) w zdaniu końcowym wyrazy "przekazując jednocześnie akcje lub udziały" zastępuje się wyrazami "zastępuje je jednocześnie akcjami lub udziałami";

- 5) art. 2 pkt 3 lit. a tiret drugie, art. 5 ust. 1 pkt 6 zdanie wstępne – mając na względzie poprawność językową przepisu należałoby wprowadzić niżej sformułowaną poprawkę, która usuwa błąd gramatyczny.

Propozycja poprawki:

- w art. 2 w pkt 3 w lit. a w tiret drugim, w pkt 6 w zdaniu wstępnym wyraz "zbiorów" zastępuje się wyrazem "zbiorach";
- 6) art. 2 pkt 3 lit. c, art. 5 ust. 3 – w przepisie tym ustawodawca odsyła m.in. do przepisów dotyczących denominacji świadczeń. Formułując odesłanie w sposób przedmiotowy należy właściwie nazwać przepisy, do których się odsyła. W systemie prawnym brak jest

przepisów, które *expressis verbis* stanowią o denominacji świadczeń. W przepisach związanych z denominacją złotego mówi się o przeliczaniu wartości pieniężnych na nową jednostkę pieniężną, w związku z denominacją złotego. W rozważanej sprawie istotne wydaje się rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 września 1994 r. w sprawie trybu przeliczeń na nową jednostkę pieniężną wartości pieniężnych ujętych w księgach wieczystych oraz w rejestrach prowadzonych przez sądy. Mając na uwadze, że przepisy formułujące odesłanie, muszą być sformułowane w sposób precyzyjny, tak aby adresat normy prawnej nie miał żadnych wątpliwości, jakie przepisy go obowiązują, należałoby rozważyć wprowadzenie niżej zaproponowanej poprawki.

Propozycja poprawki:

- w art. 2 w pkt 3 w lit. c, w ust. 3 wyraz "świadczeń" zastępuje się wyrazem "złotego";

- 7) art. 2 pkt 4, art. 5a ust. 3 pkt 5 – w dodawanym art. 5a w ust. 3 ustawodawca wskazuje, co powinien zawierać list emisyjny określający warunki emisji skarbowych papierów wartościowych przekazywanych na zwiększenie funduszu statutowego BGK. List emisyjny powinien zawierać w szczególności **cenę lub sposób jej ustalenia**. Dążąc do zapewnienia precyzji uchwalanych regulacji należałoby rozważyć poprawkę uściślającą, o jakiej cenie ten przepis stanowi (zbycia, emisyjnej?).

Propozycja poprawki:

- w art. 2 w pkt 4, w art. 5a w ust. 3 w pkt 5 po wyrazie "cenę" dodaje się wyraz "zbycia";

- 8) art. 2 pkt 5, art. 8 ust. 3 – przepis ten określa sposób postępowania w przypadku wygaśnięcia mandatu członka Rady Nadzorczej BGK w trakcie trwania kadencji Rady Nadzorczej. Analizując strukturę art. 8 wydaje się, że przywołany ust. 3 powinien znaleźć się strukturze tego aktu po ust. 6. Przepis ten reguluje bowiem sytuację nadzwyczajną będącą skutkiem wygaśnięcia mandatu z innego powodu niż upływ kadencji. Ponadto należałoby przepis ust. 3 uściślić wskazując jednoznacznie, że dotyczy on wygaśnięcia mandatu członka w trakcie trwania kadencji. Analogiczne uwagi dotyczą art. 11 ust. 3 (art. 2 pkt 6 nowelizacji), stanowiącego o wygaśnięciu mandatu członka Zarządu BGK.

Propozycja poprawki:

- w art. 2:
 - a) w pkt 5, w art. 8:
 - w ust. 3 po wyrazach "członka Rady Nadzorczej" dodaje się wyrazy "w trakcie trwania kadencji Rady Nadzorczej",
 - ust. 3 oznacza się jako ust. 6a,
 - b) w pkt 6, w art. 11:
 - w ust. 3 po wyrazach "członka Zarządu" dodaje się wyrazy "w trakcie trwania kadencji Zarządu",
 - ust. 3 oznacza się jako ust. 8a;

- 9) art. 5 pkt 5, art. 15e ust. 1 – przepis ten odsyła m.in. do art. 30a ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego w zakresie określenia osób fizycznych, którym mogą być wynajęte mieszkania lub, na rzecz których może być ustanowione spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego w budynku wzniesionym przy wykorzystaniu kredytu w ramach realizacji programów rządowych popierania budownictwa mieszkaniowego. Niemniej art. 30a stanowi, nie o osobach fizycznych, ale o powiecie, gminie lub związku międzygminnym, którym może być wynajęty lokal mieszkalny (a więc o osobach prawnych). Mając to na względzie, należałoby art. 15e ust. 1 sformułować analogicznie, jak art. 18 ust. 2 opinowanej ustawy.

Propozycja poprawki:

- w art. 5 w pkt 5, w art. 15e w ust. 1 skreśla się wyraz "fizycznych";
- 10) art. 15 – przepis ten przewiduje likwidację Krajowego Funduszu Poręczeń Kredytowych w 14 dniu po dniu wejścia w życie opinowanej ustawy, jednocześnie z dniem wejścia w życie opinowanej ustawy ustawodawca eliminuje z ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne wszystkie przepisy dotyczące funkcjonowania tego Funduszu. Oznacza to, że przez 13 dni od dnia wejścia w życie ustawy likwidowany Fundusz będzie funkcjonował bez jakichkolwiek przepisów stanowiących podstawę jego działania. Rozwiązanie takie sprzeczne jest z zasadą rzetelnej legislacji, która zakłada m.in. kompletność przepisów w zakresie regulowanej dziedziny. Należy zwrócić również uwagę, że likwidując Fundusz Poręczeń Unijnych oraz Krajowy Fundusz Mieszkaniowy ustawodawca uchyla przepisy dotyczące

funkcjonowania tych Funduszy z dniem ich likwidacji (w tym zakresie w systemie prawnym nie będzie luki). Mając powyższe na uwadze, proponuje się zharmonizowanie dat likwidacji Krajowego Funduszu Poręczeń Kredytowych oraz uchylecia przepisów związanych z funkcjonowaniem tego Funduszu. Możliwe są dwa rozwiązania, pierwsze zakładające likwidację Funduszu w dniu wejścia w życie ustawy (analogicznie jak to uczyniono przy likwidacji Krajowego Funduszu Mieszkaniowego) albo drugie przewidujące utratę mocy przez przepisy rozdziału 9 ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne w terminie późniejszym (analogicznie jak to uczyniono przy likwidacji Funduszu Poręczeń Unijnych). Druga z zaproponowanych niżej poprawek zakłada likwidację Krajowego Funduszu Poręczeń Kredytowych w terminie założonym przez ustawodawcę w art. 15 ust. 1 opiniowanej ustawy.

Propozycja poprawki:

wariant I

- w art. 15 w ust. 1 wyrazy "W 14 dniu po wejściu" zastępuje się wyrazami "Z dniem wejścia";

albo - wariant II

- w art. 15 w ust. 1 wyrazy "W 14 dniu po wejściu w życie" zastępuje się wyrazami "Z dniem wejścia w życie art. 1 pkt 10",
- w art. 26 po wyrazie "ogłoszenia" dodaje się wyrazy ", z wyjątkiem art. 1 pkt 10, który wchodzi w życie po upływie 27 dni od dnia ogłoszenia";

- 11) art. 16 ust. 1 - mając na uwadze konieczność zapewnienia precyzji języka prawnego oraz konsekwencji w zakresie sposobu formułowania przepisów, należałoby rozważyć wprowadzenie niżej zaproponowanej poprawki redakcyjnej.

Propozycja poprawki:

- w art. 16 w ust. 1 wyraz "wejściu" zastępuje się wyrazami "dniu wejścia";

- 12) art. 24 – analizując § 33 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej, który określa zasady formułowania przepisu przejściowego czasowo utrzymującego w mocy dotychczasowe przepisy wykonawcze, należy stwierdzić, że przepis taki musi jednoznacznie wskazać zarówno przepisy, które czasowo utrzymuje w mocy, jak również przepisy, które wejdą

w ich miejsce. W związku z tym, należałoby rozważyć niżej sformułowaną poprawkę o charakterze techniczno legislacyjnym.

Propozycja poprawki:

- art. 24 otrzymuje brzmienie:

"Art. 24. Dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy zmienianej w art. 2, zachowują moc do czasu wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 2 ust. 3 tej ustawy, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, nie dłużej jednak niż przez 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy."

Jakub Zabielski
Starszy legislator