KRAJOWA IZBA
RADCÓW PRAWNYCH

OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

Warszawa, dnia 24 września 2026 r.

Opinia Ośrodka Badań Studiów i Legislacji

Krajowej Rady Radców Prawnych

o projekcie ustawy o poręczeniach i gwarancjach

(projekt rządowy z dnia 14 września 2026 r., druk sejmowy nr 3120)

Przedmiotem opinii jest projekt ustawy o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne oraz niektórych innych ustaw, wraz z uzasadnieniem, oceną skutków regulacji i raportem z konsultacji zamieszczonymi w druku nr 3120. Ocena koncentruje się na jakości normowania, ochronie praw adresatów oraz spójności z prawem cywilnym, procesowym i unijnym.

Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych ocenia kierunek projektu - co do zasady - pozytywnie. Uporządkowanie kompetencji Skarbu Państwa i Banku Gospodarstwa Krajowego, rezygnacja z niewykorzystywanych instrumentów oraz stworzenie podstaw ewaluacji programów odpowiadają wskazanym w uzasadnieniu problemom. Projekt powinien jednak zostać poprawiony przed uchwaleniem. Najistotniejsze zastrzeżenia dotyczą art. 34ca ust. 4, 6 i 7, art. 34i, art. 104 Prawa bankowego oraz art. 15–18 przepisów przejściowych. W przedstawionym brzmieniu przepisy te mogą prowadzić do sporów o reprezentację BGK, zakres obowiązku informacyjnego przedsiębiorców i zasady dochodzenia zwrotu pomocy.

Ocena rozwiązań systemowych

Projekt przewiduje, że poręczeń i gwarancji w imieniu i na rachunek Skarbu Państwa będą udzielać Rada Ministrów lub minister właściwy do spraw finansów publicznych, a BGK będzie nadal udzielał własnych poręczeń i gwarancji w ramach programów rządowych. Uzasadnienie podaje, że

BGK nie otrzymał wniosku o udzielenie poręczenia lub gwarancji w imieniu Skarbu Państwa. Ten argument dostatecznie wyjaśnia usunięcie nieużywanej kompetencji, z zachowaniem właściwości ministra dla kwot powyżej 10 mln do 30 mln euro (art. 1 pkt 5 projektu).

Zniesienie zasobu majątkowego Skarbu Państwa i rachunku rezerw oraz przekierowanie prowizji do dochodów budżetu państwa upraszcza przepływy środków. W uzasadnieniu i OSR należałoby jednak osobno wykazać wartość obecnie związanych aktywów, wpływ zniesienia wyodrębnienia na zabezpieczenie wykonania istniejących gwarancji oraz sposób budżetowego ujmowania ryzyka. Sam fakt przekazania środków na rachunek dochodów nie dowodzi neutralności ekonomicznej dla portfela trwających zobowiązań. Jest to postulat uzupełnienia oceny skutków, a nie zarzut niekonstytucyjności samej likwidacji zasobu.

Delegacja dotycząca opłaty prowizyjnej

Projektowany art. 2c ust. 4 określa okres gwarancji, relację prowizji od poręczenia do prowizji od gwarancji oraz rating i wycenę ryzyka jako wytyczne dla Rady Ministrów. Ponieważ rozporządzenie określi zarówno sposób naliczania, jak i wysokość świadczenia, zalecamy uzupełnienie ustawy o bardziej jednoznaczną zasadę wyznaczania opłaty, w szczególności o odniesienie stawki do ryzyka i wartości zabezpieczonego zobowiązania oraz o rozróżnienie stawek rynkowych i pomocy. Wzmocni to przewidywalność obciążenia i realizację wymogu wytycznych z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Nie oznacza to automatycznie, że obecna delegacja jest niezgodna z Konstytucją.

Dochodzenie roszczeń BGK i zastępstwo procesowe

Art. 34ca ust. 3 pozwala BGK powierzyć bankowi lub instytucji finansowej dochodzenie roszczeń. Projektowany ust. 4 pkt 1 ma dodatkowo umożliwić udzielanie pełnomocnictwa procesowego do działania w imieniu BGK pracownikom podmiotu, któremu powierzono dochodzenie roszczeń, oraz radcom prawnym i adwokatom. Jak się wydaje, jest to istotne odstępstwo od ustawowego określenia kręgu pełnomocników w art. 87 k.p.c. Pracownik banku wykonującego umowę z BGK nie staje się przez to pracownikiem BGK. Uzasadnienie projektu potwierdza zamiar dopuszczenia pracowników niebędących profesjonalnymi pełnomocnikami do reprezentowania BGK w procesie.

W obecnym brzmieniu nie jest ponadto jasne, kto udziela pełnomocnictwa w imieniu BGK, na jakiej podstawie podmiot zewnętrzny może rozporządzać umocowaniem procesowym mocodawcy oraz czy pracownik może reprezentować BGK także w postępowaniu kasacyjnym, w którym obowiązuje przymus adwokacko-radcowski. Odesłanie ogólne do „dochodzenia roszczeń" i możliwość dalszego powierzania czynności innemu podmiotowi (pkt 2) poszerzają krąg osób uprawnionych bez analogicznego określenia granic odpowiedzialności.

Zwrot pomocy i prawo Unii Europejskiej

Projektowane art. 34ca ust. 6–7 i art. 43 ust. 6–7 tworzą samoistne roszczenie o zwrot pomocy udzielonej z naruszeniem art. 108 ust. 3 TFUE, z odsetkami jak od zaległości podatkowych oraz dziesięcioletnim przedawnieniem. Należy rozdzielić trzy sytuacje: pomoc państwa niewdrożoną zgodnie z obowiązkiem notyfikacji, pomoc przyznaną niezgodnie z warunkami programu zwolnionego lub zatwierdzonego oraz świadczenie nazwane pomocą de minimis, które po przekroczeniu właściwych progów i zbadaniu przesłanek może okazać się pomocą państwa. Prawidłowo udzielona pomoc de minimis nie podlega obowiązkowi notyfikacji z art. 108 ust. 3 TFUE. Nie każde naruszenie warunków instrumentu jest więc samo przez się naruszeniem tego przepisu.

Jak się wydahe, zastosowanie jednakowej formuły do pomocy publicznej i pomocy *de minimis* może nie określać w sposób dostateczny przesłanek i zakresu zwrotu. Projektodawca być może powinien wskazać sposób ustalenia ekwiwalentu dotacji brutto dla gwarancji, regułę ustalania części podlegającej zwrotowi oraz moment wymagalności roszczenia. Stawka odsetek „jak dla zaległości podatkowych" nie powinna być utożsamiana z odsetkami unijnymi należnymi przy wykonywaniu decyzji Komisji. W tym ostatnim przypadku pierwszeństwo ma właściwy reżim prawa unijnego i ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Art. 17 rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589 wyznacza termin przedawnienia kompetencji Komisji, z odrębnymi zasadami rozpoczęcia, przerwania i zawieszenia biegu. Nie stanowi prostego wzoru dla krajowego terminu roszczenia BGK lub ministra. Projektowane dziesięć lat może pozostać krajową regułą dla samodzielnego dochodzenia roszczenia, pod warunkiem wyraźnego zastrzeżenia, że nie ogranicza odzyskania pomocy na podstawie wiążącej decyzji Komisji. Należałoby ponadto rozważyć. wprowadzenie odrębnego przepisu odsyłającego do procedury z ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. w wypadku takiej decyzji.

Badanie ewaluacyjne i ochrona informacji

Ustalenie ustawowej podstawy oceny skuteczności programów finansowanych ze środków publicznych zasługuje na aprobatę. Art. 34i ust. 2–5 nakłada jednak na przedsiębiorcę obowiązek przekazywania danych o działalności w zakresie określonym przez BGK, w tym potencjalnie tajemnicy przedsiębiorstwa. Katalog informacji jest otwarty, kategorie mają być dopiero podane we wzorach wniosków ustalanych przez BGK, a termin badania może wynikać z umowy BGK z podmiotem zarządzającym programem, której przedsiębiorca nie jest stroną. Zakres i częstość obciążenia powinny wynikać z ustawy lub zostać w niej ograniczone. Uzasadnienie stwierdza, że nowelizacja nie dotyczy obowiązków przedsiębiorców, choć art. 34i ust. 4 wprost taki obowiązek ustanawia; OSR wymaga korekty, także w tym punkcie.

Proponujemy ograniczyć obowiązek do informacji bezpośrednio związanych z udzielonym wsparciem i celami danego programu, określić ustawowy maksymalny zakres danych, możliwość wykorzystania informacji już posiadanych przez BGK i zasadę jednokrotnego żądania danej informacji w danym okresie. Wezwanie powinno wskazywać podstawę, cel, zakres i termin odpowiedzi, wynoszący co najmniej 14 dni. Częstość badania należy ograniczyć bez względu na postanowienia umowy BGK z podmiotem zarządzającym, na przykład do jednego badania w roku oraz jednego badania końcowego w ciągu roku po wygaśnięciu gwarancji. Trzeba też wyraźnie stwierdzić, czy niewykonanie obowiązku ma jakiekolwiek konsekwencje; projekt nie ustanawia sankcji.

Art. 34i ust. 3 wyłącza kwalifikację ujawnienia, pozyskania i wykorzystania tajemnicy przedsiębiorstwa jako czynu nieuczciwej konkurencji. Jest sformułowany szerzej niż potrzeba przeprowadzenia konkretnego badania. Ograniczenie celu powinno obowiązywać BGK, wykonawcę i osoby wykonujące badanie; powinno też obejmować zakaz dalszego ujawniania, wymóg zabezpieczenia informacji oraz usunięcia lub anonimizacji danych po okresie potrzebnym do sporządzenia i kontroli raportu. Można osiągnąć ten cel bez tworzenia ogólnego wyłączenia odpowiedzialności za wykorzystanie tajemnicy przedsiębiorstwa poza badaniem.

Art. 34i ust. 8–9 oraz art. 104 ust. 2 pkt 15 i ust. 8 Prawa bankowego dopuszczają przekazanie wykonawcy danych osobowych i tajemnicy bankowej. Samo wymienienie sześciu pól identyfikacyjnych nie rozwiązuje kwestii danych osobowych zawartych w odpowiedziach przedsiębiorcy ani danych jego reprezentantów lub osób kontaktowych. RODO nadal wymaga ustalenia podstawy i roli uczestników przetwarzania, realizacji obowiązku informacyjnego, minimalizacji danych i – gdy wykonawca działa jako podmiot przetwarzający – umowy

odpowiadającej art. 28 RODO. W ustawie trzeba zawęzić zakres udostępniania tajemnicy bankowej do informacji koniecznych dla dobranej próby i kontaktu, nałożyć na wykonawcę oraz jego personel trwały obowiązek poufności i zabronić wykorzystania danych do innych celów. Uzasadnienie trafnie wskazuje cel publiczny ewaluacji, ale nie zastępuje tych gwarancji.

Art. 34i ust. 10 wyłącza ograniczenia dotyczące niezamówionej informacji handlowej i urządzeń telekomunikacyjnych. Badanie skuteczności programu nie powinno samo w sobie stanowić informacji handlowej. Tak szerokie wyłączenie może zostać odczytane jako dopuszczenie komunikatów promocyjnych pod pozorem ewaluacji. Zalecamy skreślić ust. 10 lub wprost ograniczyć go do kontaktu służącego wyłącznie badaniu, z wyłączeniem marketingu. Raportowanie danych zagregowanych w ust. 11–12 jest właściwe; małe próby mogą jednak umożliwiać pośrednią identyfikację przedsiębiorcy. Należy dodać wymóg oceny ryzyka identyfikacji także przez łączenie danych z publicznie dostępnymi informacjami.

Przepisy przejściowe i wejście w życie

Art. 15 i art. 16 ust. 2 nakazują pozostawić część wcześniej złożonych wniosków bez rozpatrzenia. Nie ma potrzeby przyznawania prawa do otrzymania poręczenia na starych zasadach, lecz wnioskodawca powinien dostać informację o przyczynie zamknięcia sprawy i możliwość ponownego złożenia wniosku w aktualnym trybie, jeśli jego przedsięwzięcie nadal spełnia nowe warunki. W szczególności wnioski do BGK o gwarancję w imieniu Skarbu Państwa można przekazać ministrowi, jeśli spełniają warunki jego właściwości, po uzupełnieniu niezbędnych danych przez wnioskodawcę. Takie rozwiązanie ogranicza niepotrzebne ponawianie procedury bez przesądzania wyniku wniosku.

Art. 18 rozciąga nowe zasady dochodzenia roszczeń, terminy przedawnienia, odsetki i wstąpienie w prawa beneficjenta również na wcześniej udzielone gwarancje. Zmiana ustawowego zakresu długu po zawarciu umowy oraz zastosowanie nowych zasad do wierzytelności przedawnionych albo wypłat dokonanych wcześniej budzi zastrzeżenia z punktu widzenia pewności prawa (art. 2 Konstytucji). Należy wyłączyć odżycie przedawnionych roszczeń, doprecyzować, że nowych odsetek nie nalicza się za okres przed wejściem w życie ustawy bez wcześniejszej podstawy prawnej, a skutek art. 47a powiązać z wypłatą dokonaną po tej dacie. Nowe normy o reprezentacji procesowej mogą mieć zastosowanie do trwających spraw tylko po prawidłowym udzieleniu nowego umocowania i z poszanowaniem czynności już dokonanych.

Przewidziana data wejścia w życie 1 stycznia 2027 r. daje czas na przygotowanie rozporządzenia o prowizji i procedur BGK, o ile prace legislacyjne zakończą się odpowiednio wcześniej. Art. 22 ust. 2, który bezterminowo zachowuje akty wykonawcze po zmianie brzmienia delegacji z art. 34a ust. 4, wymaga potwierdzenia zgodności zakresu tych aktów z nową delegacją; samo stwierdzenie w uzasadnieniu, że zmiany są porządkowe, nie zastępuje sprawdzenia każdego obowiązującego rozporządzenia.

Kierownik Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji

Krajowej Rady Radców Prawnych

Prof. zw. dr hab. Rafał Stankiewicz

/-/