

UZASADNIENIE

Minister właściwy do spraw gospodarki został upoważniony w art. 2 ust. 9 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o ubezpieczeniach gwarantowanych przez Skarb Państwa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1135 oraz z 2023 r. poz. 1859), zwanej dalej „ustawą upoważniającą”, do wydania rozporządzenia w sprawie określenia definicji ryzyka handlowego, politycznego i nierynkowego, z wytyczną konieczności uwzględnienia rodzaju i zakresu ryzyka w umowach objętych ubezpieczeniem gwarantowanym. Niniejszy projekt stanowi wypełnienie tego upoważnienia.

Do dnia wejścia w życie ww. rozporządzenia obowiązuje w tym zakresie rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 maja 2010 r. w sprawie określenia definicji ryzyka handlowego, politycznego i nierynkowego (Dz. U. z 2020 r. poz. 2233), zwane dalej „rozporządzeniem z 7 maja 2010 r.”, wydane na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 2 ust. 9 ustawy upoważniającej. W związku z tym, że na mocy nowelizacji ustawy upoważniającej zmieniono organ właściwy do wydania aktu wykonawczego na mocy tego przepisu upoważniającego, zaszła konieczność opracowania przedmiotowego projektu rozporządzenia.

Niniejszy projekt w zakresie definicji ryzyka handlowego i politycznego, przyjętych przez państwa członkowskie OECD, w tym UE, dla celów ubezpieczeń długoterminowych kontraktów eksportowych i umów finansujących kontrakty eksportowe, wdraża dyrektywę Rady 98/29/WE z dnia 7 maja 1998 r. w sprawie harmonizacji podstawowych przepisów dotyczących zasad ubezpieczeń kredytów eksportowych dla transakcji objętych ubezpieczeniem średnio- i długoterminowym (Dz. Urz. UE L 148 z 19.05.1998, str. 22, z późn. zm.), którą stosuje się do ubezpieczenia transakcji związanych z wywozem towarów i/lub usług pochodzących z państwa członkowskiego UE, o ile pomoc ta jest udzielana bezpośrednio lub pośrednio na rachunek lub przy wsparciu co najmniej jednego państwa członkowskiego, a ubezpieczenie obejmuje co najmniej dwuletni całkowity okres ryzyka, czyli okres spłaty łącznie z okresem produkcji (art. 1). Definicje ryzyka handlowego, które dotyczą dłużników prywatnych są określone w ust. 14-16 załącznika do dyrektywy 98/29/WE. Definicje ryzyka politycznego odnoszą się zarówno do dłużników publicznych (ust. 15-16 załącznika), jak i działań organów władzy publicznej oraz sytuacji ogólnej w danym kraju (ust. 17-21 załącznika) i działania siły wyższej (ust. 22 załącznika).

W zakresie ubezpieczeń kredytów eksportowych o okresie ryzyka krótszym niż dwa lata państwa członkowskie UE są obowiązane kierować się komunikatem Komisji do państw członkowskich w sprawie zastosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do krótkoterminowego ubezpieczenia kredytów eksportowych (z elementami pomocy państwa, 2021/C 497/02), który definiuje ryzyka handlowe, polityczne oraz ryzyka nierynkowe (niezbywalne). Definicja ryzyk handlowych i politycznych w komunikacie jest zbieżna z definicjami tych ryzyk w dyrektywie 98/29/WE. Ryzyka nierynkowe obejmują ryzyka handlowe i polityczne odnoszące się do (określonych) krajów o maksymalnym okresie ryzyka krótszym niż dwa lata przez co należy rozumieć nabywców (dłużników) publicznych i niepublicznych (prywatnych) w państwach niemieszczonych w wykazie znajdującym się w załączniku do komunikatu, który to wykaz obejmuje wszystkie państwa członkowskie UE oraz Australię, Kanadę, Islandię, Japonię, Nowa Zelandię, Norwegię, Szwajcarię, Zjednoczone Królestwo i Stany Zjednoczone Ameryki. Ryzyko nierynkowe zostało w tym Komunikacie określone jako ryzyko handlowe i polityczne w odniesieniu do państw niewymienionych

w załączniku do Komunikatu, tj. państw o nie w pełni rozwiniętej w rozumieniu Komunikatu gospodarcze rynkowej. Komunikat zezwala na krótkoterminowe ubezpieczanie z gwarancją Skarbu Państwa transakcji handlowych wyłącznie do tych państw.

Na gruncie ustawy upoważniającej przepisy projektu będą miały zastosowanie jedynie do udzielanych przez Korporację Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych (KUKE) bezpośrednich i pośrednich ubezpieczeń gwarantowanych przez Skarb Państwa (przez ubezpieczenie pośrednie rozumie się reasekurację oraz, jako szczególny przypadek ubezpieczenia pośredniego, udział KUKE w ubezpieczeniu udzielonym przez agencję kredytów eksportowych). Ustawa upoważnia KUKE również do udzielania gwarancji ubezpieczeniowych. W przypadku tej formy ubezpieczeń gwarantowanych przepisy projektu nie będą miały zastosowania (por. art. 2 ust. 8c ustawy upoważniającej), co wynika wprost z konstrukcji prawnej gwarancji ubezpieczeniowej, która jest nieodwołalna i płatna na pierwsze żądanie i, w odróżnieniu od umowy ubezpieczenia, nie stanowi zobowiązania do spełnienia świadczenia odszkodowawczego wyłącznie w przypadku zmaterializowania się ryzyka wskazanego w umowie ubezpieczenia.

Projekt nie będzie miał zastosowania do reasekuracji przez KUKE zdarzeń określonych jako ryzyko nadzwyczajne, każdorazowo definiowanych rozporządzeniami przez Radę Ministrów wydawanymi na podstawie upoważnienia zawartego w art. 2 ust. 10 ustawy upoważniającej, w przypadkach określonych w tym przepisie.

Zgodnie z ustawą upoważniającą przepisy projektu w zakresie definicji ryzyka handlowego i politycznego będą mogły mieć zastosowanie do wprowadzanych w 2023 r. do ustawy upoważniającej ubezpieczeń umów lub inwestycji podejmowanych na terytorium Polski, które będą umożliwiały rozpoczynanie, kontynuowanie lub rozwijanie działalności gospodarczej wnoszącej istotny wkład w łagodzenie zmian klimatu (vide art. 2 ust. 8a ustawy upoważniającej), a także inwestycji (krajowych) podejmowanych w celu realizacji kontraktów eksportowych - w tym ostatnim przypadku, podobnie jak to już ma miejsce w przypadku ubezpieczeń IBZ i umów je finansujących, wyłącznie w zakresie ryzyka politycznego (vide art. 2 ust. 6a ustawy upoważniającej). Zdaniem projektodawcy wprowadzony rozporządzeniem z 7 maja 2010 r. w odniesieniu do finansowania eksportu finansowania IBZ oraz umów przedsiębiorców zależnych katalog zdarzeń określających ryzyko handlowe, dotyczących wyłącznie dłużników (poręczycieli/gwarantów) prywatnych oraz odpowiadająca mu część zdarzeń określających ryzyko polityczne (dotycząca dłużników/poręczycieli/gwarantów publicznych), obejmują wszystkie możliwe rodzaje zdarzeń mogące spowodować brak spłaty długu. Dlatego katalogi te w wystarczający sposób będą definiować sytuacje mogące wystąpić po stronie dłużników realizujących inwestycje krajowe (także ich poręczycieli i gwarantów). Ponieważ obie kategorie ww. inwestycji krajowych będą mogły być finansowane przez podmioty zagraniczne, cała część katalogu zdarzeń zdefiniowanych w rozporządzeniu z 7 maja 2010 r. jako ryzyko polityczne, których zmaterializowanie się zależy od działań szeroko określonych organów władzy publicznej zarówno w krajach trzecich (por. § 3 pkt 4 i 6), jak i w Polsce lub UE (por. § 3 pkt 5, 7 i 8) zostało uwzględnione w odniesieniu do płatności należnych z tytułu umów inwestycyjnych oraz finansujących inwestycje krajowe. W tej części definicji ryzyka politycznego wprowadzono uzupełnienia wynikające z ubezpieczania inwestycji na terytorium Polski. Ponadto, (otwarty) katalog zdarzeń, stanowiących obecnie część ryzyk politycznych w odniesieniu do wpływu siły wyższej działającej poza terytorium Polski na wykonanie umów (i płatności w nich określonych) w zakresie realizacji kontraktów

eksportowych, IBZ i umów przedsiębiorców zależnych został w całości rozciągnięty na terytorium Polski w odniesieniu do ubezpieczeń inwestycji krajowych i umów je finansujących.

W przypadku umów i inwestycji umożliwiających rozpoczęcie, kontynuowanie lub rozwijanie na terytorium Polski działalności gospodarczej wnoszącej istotny wkład w łagodzenie zmian klimatu w projekcie wprowadzono (vide § 4 ust. 1 pkt 2) niewarunkowaną decyzjami Komisji Europejskiej możliwość obejmowania gwarantowaną przez Skarb Państwa ochroną ubezpieczeniową KUKIE handlowych i politycznych ryzyk o okresie trwania poniżej dwóch lat (ryzyko nierynkowe w terminologii UE)¹. Możliwość tę wprowadza się na podstawie art. 2 ust. 8a ustawy upoważniającej. Nie proponuje się rozciągnięcia takich ubezpieczeń (krótkoterminowych, gwarantowanych przez Skarb Państwa) na inwestycje i umowy je finansujące, podejmowane w celu realizacji kontraktów eksportowych - na etapie przygotowywania projektu KUKIE przekazała projektodawcy informację, że w dającej się przewidzieć przyszłości nie zamierza wprowadzać tego rodzaju ubezpieczeń do swojej oferty dotyczącej inwestycji krajowych podejmowanych z myślą o eksporcie.

Projektowany § 1 ust. 1 projektu określa, że proponowane w § 2 - § 4 definicje ryzyka mają na celu wskazanie zdarzeń, których wystąpienie może prowadzić do zaistnienia szkody, przez co, zgodnie z przepisem art. 2 ust. 3 ustawy upoważniającej rozumie się straty, a w przypadku, jeśli umowa ubezpieczenia tak stanowi, również utracone korzyści i inne szkody pośrednie ww. podmiotów.

Projektowany § 1 ust. 2 definiuje dłużników prywatnych i publicznych (pkt 1 i 2), a także wprowadza do projektu definicję umowy, której dotyczy ubezpieczenie gwarantowane oraz inwestycji, jako szczególnego przypadku umowy, której dotyczy ubezpieczenie gwarantowane (pkt 3 i 4), odwołując się w tych przypadkach do stosownych przepisów ustawy upoważniającej. W pkt 2 tego przepisu, określającym warunki, których występowanie obliguje uznanie (przez KUKIE) dłużnika za publicznego, idąc za brzmieniem załącznika do dyrektywy 98/29/WE zaproponowano łączne brzmienie (lit. c) dla ujętych w rozporządzeniu z 10 maja 2010 r. warunków (por. § 1 ust. 2 pkt 2 lit. c i d). Jest to też brzmienie skrócone w stosunku do obowiązującego, bowiem określony w dyrektywie warunek, „że dłużnik publiczny może również spłacać długi, korzystając ze źródeł niezwiązanych z funduszami administracji rządowej, na przykład przy użyciu przychodów uzyskanych z podatków lokalnych lub poprzez świadczenie usług publicznych” na gruncie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.) można opisać stosując zawarte w art. 5 tej ustawy pojęcie „środków publicznych”. Nowe definicje w pkt 3 i 4 proponuje się wprowadzić dla czytelności brzmienia, ponieważ nowelizacje ustawy upoważniającej rozszerzyły zakres przedmiotowy ubezpieczeń gwarantowanych przez Skarb Państwa poza używane w obowiązującym rozporządzeniu z 7 maja 2010 r. pojęcia kontraktów eksportowych i umów je finansujących: w ustawie upoważniającej katalog umów, które mogą być obejmowane ubezpieczeniem gwarantowanym oprócz wyżej wymienionych zawiera umowy przedsiębiorców zależnych, inwestycje (krajowe) podejmowanych w celu realizacji kontraktów eksportowych, IBZ, inwestycje podejmowane na terytorium RP w celu łagodzenia zmian klimatycznych oraz umowy finansujące wyżej wymienione działania (vide art. 1 ust. 2 pkt 1, 3-5 ustawy upoważniającej). Wymienianie w każdej jednostce redakcyjnej projektu ww.

¹ Warunki udzielania przez KUKIE gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeń umów i inwestycji związanych z łagodzeniem zmian klimatycznych będą przedmiotem decyzji Komisji Europejskiej w zakresie zgodności ze wspólnym rynkiem.

rodzajów umów zaburzałoby czytelność tekstu. Z brzmienia art. 2 ust. 4-8a ustawy upoważniającej wynika natomiast, od którego rodzaju ryzyka (handlowego, politycznego i nierynkowego) KUKKE może ubezpieczać poszczególne kategorie umów, zdefiniowanych ogólnie w § 1 ust. 2 pkt 3 i 4 projektu.

Projektowany § 2 definiuje ryzyka dotyczące dłużników prywatnych, a także ich ewentualnych prywatnych poręczycieli/gwarantów (ryzyko handlowe), a zatem odnoszące się do zdefiniowanych w ustawie upoważniającej kredytów eksportowych, umów finansujących: kontrakty przedsiębiorców zależnych, IBZ i inwestycje krajowe (ustawa upoważniająca zawiera otwarty katalog instrumentów finansujących umowy i inwestycje, w tym o okresie ryzyka poniżej dwóch lat, których mogą dotyczyć ubezpieczenia gwarantowane: vide art. 1 ust. 2 pkt 1). Brzmienie projektu w zakresie zdefiniowanych zdarzeń konstytuujących ryzyko handlowe nie zmienia się w stosunku do obecnie obowiązującego rozporządzenia Ministra Finansów. Projektodawca utrzymuje obowiązujące, wprowadzone za dyrektywą 98/29/WE pojęcia, zarówno prawnej, jak i faktycznej niewypłacalności dłużnika (pkt 1). Przez prawnie stwierdzoną niewypłacalność dłużnika (także poręczyciela/gwaranta), rozumie się sytuację, gdy stan niewypłacalności podmiotu ustalony jest przez organy sądowe lub administracyjne. Można tu wskazać zasadniczo następujące sytuacje, gdy:

- ogłoszono upadłość dłużnika (poręczyciela/gwaranta) lub odmówiono ogłoszenia upadłości z powodu braku majątku dłużnika (poręczyciela/gwaranta),
- dłużnik (poręczyciel/gwarant) zawiesił wypłaty i zwrócił się do wszystkich lub większości wierzycieli o układy a następnie przeprowadził w drodze sądowej lub pozasądowej ugodę albo likwidację w ramach kwoty łącznej,
- postępowanie egzekucyjne nie doprowadziło do pełnego zaspokojenia jego roszczeń wskutek braku majątku dłużnika (poręczyciela/gwaranta).

Przez faktycznie stwierdzoną niewypłacalność, która nie jest określona w polskim porządku prawnym, projektodawca rozumie sytuację, w których na podstawie przedstawionych KUKKE okoliczności uwiarygodniających stan majątkowy dłużnika (poręczyciela/gwaranta), na wniosek ubezpieczającego KUKKE uznaje, że dłużnik (poręczyciel/gwarant) ten jest niewypłacalny, a wszczęcie przeciwko niemu sądowego postępowania egzekucyjnego byłoby nieskuteczne lub oczywiście nieopłacalne. Z uwagi na obejmowanie ochroną ubezpieczeniową również ryzyka opóźnienia w zapłacie (§ 2 pkt 2), do tej pory nie występowała potrzeba składania przez ubezpieczającego takiego wniosku, ponieważ gdy dłużnik (poręczyciel/gwarant) pozostaje w opóźnieniu, szkoda urzeczywistnia się w oparciu o upływ okresu opóźnienia. Z uwagi na treść dyrektywy 98/29/WE proponuje się jednak utrzymać pojęcie ryzyka faktycznie stwierdzonej niewypłacalności.

Projektowany § 3 w pkt 1-3 definiuje ryzyka (polityczne) dotyczące dłużników (poręczycieli/gwarantów) publicznych, odnoszące się do tego samego katalogu instrumentów finansujących, jak w przypadku § 2, oraz w punktach 4-8 takie, których wystąpienie leżeć może wyłącznie po stronie szeroko rozumianych organów władzy publicznej, nie tylko jak obecnie organów państw trzecich, ale także polskich (obecnie jedyny rodzaj zdarzeń, których zaistnienie może leżeć po stronie polskich organów władzy publicznej, jest określony w pkt 8). W przypadku występującego w pkt 5 sformułowanie „państwa, które uczestniczy w płatności” rozumie się państwo, na terytorium którego ma siedzibę podmiot za pośrednictwem którego

jest dokonywana płatność. Jest to zazwyczaj bank pośredniczący, w przypadku gdy płatność nie jest dokonywana bezpośrednio między bankiem dłużnika i bankiem wierzyciela, przykładowo może to być bank amerykański w przypadku transakcji rozliczanej w USD.

W stosunku do rozporządzenia z 7 maja 2010 r. w § 3 zaproponowano, oprócz redakcyjnych, następujące zmiany:

- w pkt 4 i 8 zaproponowano dodanie oprócz sformułowania „..., które uniemożliwiają wykonanie umowy....” pojęcia „(lub) należyte wykonanie (umowy)”, które jest standardowo stosowane przez KUKĘ jako warunek uznania odszkodowania,

- w pkt 5 i 7 zaproponowano dodanie sformułowania „kraj realizacji inwestycji”, przez co należy rozumieć w przypadku IBZ – kraj tej inwestycji, a w przypadku inwestycji krajowych – Rzeczpospolitą Polską,

- w pkt 8 dodano decyzje podjęte przez rząd Rzeczypospolitej Polskiej, łącznie ze środkami i decyzjami podjętymi przez Unię Europejską w odniesieniu do zakazu wwozu, co będzie dotyczyć inwestycji krajowych i umów je finansujących - w uzupełnieniu tego samego typu środków zakazujących wywozu (eksport), rozszerzając równocześnie zakres przedmiotowy tych decyzji z handlu również na inwestycje,

- w pkt 9 rozszerzono działanie siły wyższej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto zaproponowano uzupełnienie katalogu zdarzeń składających się na pojęcie „siły wyższej” o lawinę i pandemię oraz ograniczenie wpływu siły wyższej do sytuacji uniemożliwiających wykonanie i nienależyte wykonanie umowy objętej ubezpieczeniem gwarantowanym – obecnie to ograniczenie występuje domyślnie.

Projektowany § 4 w ust. 1 utrzymuje definicję ryzyka nierynkowego w odniesieniu do ubezpieczeń eksportowych uwzględniając, tak ja to ma miejsce obecnie, możliwość uznania przez Komisję Europejską krajów wymienionych w załączniku do komunikatu Komisji do państw członkowskich w sprawie zastosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do krótkoterminowego ubezpieczenia kredytów eksportowych za kraje o ryzyku czasowo nierynkowym (ust. 2)². W pkt 1 ust. 1 proponuje się zgodnie z ustawą upoważniającą wskazanie, że gwarantowane przez Skarb Państwa ubezpieczenia krótkoterminowe krajowych inwestycji związanych z łagodzeniem zmian klimatycznych (i umów finansujących te inwestycje) mogą być udzielane przez Korporację także w okresie uznania Polski przez KE za kraj o ryzyku rynkowym, od czego wyjątek miał dotąd miejsce wyłącznie podczas pandemii COVID-19.

Przepis § 5 ogranicza stosowanie przepisów projektu do umów ubezpieczenia zawartych po dniu wejścia w życie niniejszego projektu.

Przepis § 7 określa 14-dniowe *vacatio legis* dla projektowanych przepisów. Zmiana brzmienia upoważnienia ustawowego w art. 2 ust. 9 ustawy upoważniającej (zmiana organu do wydania przedmiotowego rozporządzenia) nie powoduje wygaśnięcia rozporządzenia z 7 maja 2010 r.

² vide recital 49 komunikatu Komisji Piąta zmiana tymczasowych ram środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19 oraz zmiana załącznika do komunikatu Komisji do państw członkowskich w sprawie zastosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do krótkoterminowego ubezpieczenia kredytów eksportowych (2021/C 34/06)

Projekt rozporządzenia nie wymaga przedstawienia właściwym instytucjom i organom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu w celu uzyskania opinii, dokonania konsultacji albo uzgodnienia.

Projekt nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt rozporządzenia nie podlega notyfikacji zgodnie z trybem określonym w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.).

Projekt rozporządzenia nie zawiera wymogów nakładanych na usługodawców podlegających notyfikacji, o której mowa w art. 15 ust. 7 i art. 39 ust. 5 dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym (Dz. Urz. UE L 376 z 27.12.2006, str. 36).

Projekt rozporządzenia umożliwi wdrożenie przepisów nowelizowanej ustawy upoważniającej w zakresie ubezpieczeń bezpośrednich i pośrednich (reasekuracji), przez co będzie miał pozytywny wpływ na sektor mikro, małych i średnich przedsiębiorców.

Jednocześnie należy wskazać, że brak jest możliwości podjęcia alternatywnych w stosunku do wydania projektowanego rozporządzenia środków umożliwiających osiągnięcie zamierzonego celu.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248), w związku z § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2022 r. poz. 348), projekt zostanie udostępniony na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.