

EUROPEIZACJA PRAWA FINANSOWEGO NA PRZYKŁADZIE PRAWA CELNEGO I WALUTOWEGO

I. Uwagi ogólne

Współcześnie dla tworzenia, interpretacji i stosowania norm prawa finansowego potrzebna jest oprócz wiedzy na temat danego typu gospodarki i aktualnych norm prawa finansowego również znajomość istotnych norm prawa UE¹. Przynależność do UE i ewentualny udział lub jego brak w unii gospodarczej i walutowej mają w dużej mierze wpływ na narodowe regulacje prawa finansowego. Współistnienie prawa finansowego UE i narodowych regulacji prawa finansowego w znacznej mierze komplikuje te systemy norm prawnych. Dlatego stawiane są coraz większe wymogi dla ustawodawstwa w poszczególnych państwach członkowskich UE, by prawotwórczość jak najbardziej dbała o przestrzeganie nie tylko ogólnych zasad tworzenia prawa, ale także szczególnych zasad tworzenia prawa finansowego.

Dla wyznaczenia roli i znaczenia europeizacji prawa finansowego należy, ze względu na wspólne historyczne podstawy, wykorzystać również dorobek literatury z zakresu prawa administracyjnego. Podobnie jak w prawie administracyjnym można również na gruncie prawa finansowego stwierdzić, że europeizacja polega przede wszystkim na zabezpieczeniu jednolitej realizacji prawa UE w państwach członkowskich. W wielu przypadkach mają na prawo finansowe wpływ nie tylko poszczególne dyrektywy, ale także bezpośrednio aplikowane rozporządzenia (np. w prawie cel-

Dana Šramková – dr nauk prawnych; pracownik naukowy w Katedrze Prawa Finansowego i Gospodarki Narodowej na Wydziale Prawa Uniwersytetu Masaryka w Brnie; adres do korespondencji: Dana.Sramkova@law.muni.cz

David Sehnálek – dr nauk prawnych; pracownik naukowy w Katedrze Prawa Międzynarodowego i Europejskiego na Wydziale Prawa Uniwersytetu Masaryka w Brnie; adres do korespondencji: David.Sehnalek@law.muni.cz

¹ C. Kosikowski, *Financial Law of the European Union*, Temida, Białystok 2008, s. 15n.

nym); prowadzi to do transformacji krajowego prawa finansowego². Można zgodzić się z twierdzeniem, że „zasięg europeizacji jest determinowany wymogiem efektywności (effect utile) i zasadą interpretacji prawa zgodnie z prawem UE”³.

II. Prawo finansowe krajowe i prawo finansowe UE

Przed właściwą analizą poszczególnych zasad tworzenia prawa finansowego potrzeba zdefiniować pojęcie prawa finansowego, także prawa finansowego UE. W literaturze fachowej nie tylko w państwach UE, ale także w innych państwach możemy się często spotkać z wieloma definicjami prawa finansowego, które się do pewnego stopnia różnią. Z tym w pełni zgadza się C. Kosikowski⁴, wskazując, że pojęcie „prawo finansowe” można poddać dyskusji na poziomie nauki prawa w poszczególnych państwach. Zasięg prawa finansowego jest zwykle określony nie tylko dla prawa finansowego jako dziedziny prawnej, ale także prawa finansowego jako dyscypliny dydaktycznej i naukowej. W warunkach Republiki Czeskiej są więc do prawa finansowego zwykle zaliczane takie dziedziny jak prawo budżetowe, prawo podatkowe i prawo celne, następnie prawo walutowe, prawo dewizowe, prawo probiercze, prawo bankowe i prawo ubezpieczeń społecznych, a także ewentualnie dalsze subdziedziny w ramach publiczno-prawnej regulacji rynku kapitałowego. Jak wskazaliśmy wyżej, można zauważyć różnice w poglądach na system prawa finansowego. Czasami prawo finansowe jest rozumiane szerzej, niekiedy ściślej. W niektórych państwach zaś przedstawiciele nauki wyznają pogląd, że już dochodzi do usamodzielnienia niektórych dyscyplin prawa finansowego, jak na przykład prawa podatkowego.

W systemie prawnym UE można w dziedzinie prawa finansowego zaobserwować regulacje dotyczące niemal wszystkich szczegółowych dziedzin, przy czym wiele istotnych unormowań można odnaleźć już w traktacie ustanawiającym Unię Europejską (np. Art. 110–113, art. 127–133 lub 313–322). Jest więc oczywiste, że przedmiot regulacji prawa finansowego okazuje się szeroki⁵. Gdy mówimy o prawie finansowym UE, to nawet tu niełatwo jest podać jednolitą definicję, ponieważ również prawo

² Por. A. Dittman, *Europäisierung des Verwaltungsrechts*, w: *Europeizace národních právních řádů*, red. L. Tichý i in., Univerzita Karlova v Praze – Právnická fakulta, Praha 2000, s. 140n.

³ Por. A. Dittman, *Europäisierung des Verwaltungsrechts*, s. 140n.

⁴ Por. C. Kosikowski, *Financial Law*, s. 23.

⁵ Zob. M. Bakeš, P. Kotáb, *Předmět a systém finančního práva*, w: *Finanční právo*, red. M. Bakeš i in., C.H.Beck, Praha 2006⁴, s. 12n.

finansowe UE nie jest rozumiane jednolicie. Warto zaznaczyć pogląd, wedle którego wyróżnia się:

- prawo finansowe UE wewnętrzne,
- prawo finansowe UE zewnętrzne⁶.

Za podstawę wewnętrznego prawa finansowego UE można uważać regulacje wspólnej waluty. Istnienie tzw. strefy euro powoduje powstanie regulacji, gdzie („tylko“) niektóre państwa członkowskie wykorzystują euro jako swą walutę narodową, podczas gdy inne państwa nie chcą przystąpić do strefy euro lub nie spełniają kryteriów konwergencji.⁷ Do zakresu wewnętrznego prawa finansowego UE można zaliczyć również organizację i funkcjonowanie Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Tzw. zewnętrzne prawo finansowe jest w porównaniu z tym opisywane jako regulacja, na podstawie której państwa członkowskie i państwa kandydujące powinny harmonizować swoje porządki prawne z systemem unijnym. Z tego procesu później wynika nie tylko szereg obowiązków, ale także możliwość korzystania z jednakowych reguł i ze swobód jednolitego rynku europejskiego. W ramach prawa podatkowego można podać jako przykład harmonizację podatków pośrednich i współpracę państw członkowskich w dziedzinie sprawowania niektórych zadań administracji podatkowej⁸.

III. Zasady tworzenia prawa finansowego w świetle jego europeizacji

Do zasad ogólnych prawa finansowego należą np. zasada praworządności, zasada pierwszeństwa prawa unijnego i prawa międzynarodowego. Inne, to np. zasada publiczności, zasada przejrzystości publicznych funduszy pieniężnych, zasada dyscypliny finansowej lub zasada kontroli. Nie bez znaczenia są przede wszystkim współcześnie także zasady tworzenia prawa finansowego. Oprócz zasad ogólnych, które są wspólne dla wszystkich dziedzin prawa, można w ramach katalogu zasad specyficznych dla tej dziedziny wyróżnić następujące zasady:

⁶ Por. C. Kosikowski, *Financial Law*, s. 25n.

⁷ Por. A. Jurkowska-Zeidler, *Europejski obszar płatniczy*, w: *Leksykon prawa finansowego*, A. Drwiłło, D. Maśniak i in., Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2009, s. 116.

⁸ Por. D. Šramková, *Mezinárodní aspekty berního práva*, w: *Finanční právo a finanční správa. Berní právo*, red. M. Radvan i in., Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, Brno 2008, s. 498n.; P. Mrkývka, *Daňové právo Evropského společenství a ČR. Evropský kontext vývoje českého práva po roce 2004. Sborník příspěvků z workshopu konaného na Právnické fakultě MU dne 26. 9. 2006*, Masarykova Univerzita, Brno 2006, s. 147n.; B. Brzeziński, M. Kalinowski, *Prawo podatkowe Wspólnoty Europejskiej*, ODDK, Gdańsk 2006², s. 288.

- zasada uwzględniania rodzaju ekonomiki,
- zasada przewidywania krótkotrwałych i długotrwałych następstw regulacji prawno-finansowej,
- zasada uwzględniania powiązań norm w ramach systemu prawa finansowego,
- zasada ograniczenia wpływów odchylenia wartości pieniądza na stabilność norm prawa finansowego,
- zasada płynności zmian wysokości zasiłków finansowych,
- zasada ochrony interesów większości przed lobbieniem,
- zasada przestrzegania jednolitej terminologii,
- zasada poziomu świadomości prawnej i ekonomicznej adresatów norm prawa finansowego,
- zasada poszanowania zobowiązań Republiki Czeskiej.

Na pierwszy rzut oka wyżej wymienione zasady wydają się oczywiste i jednoznaczne, bo powinny być szanowane przez ustawodawcę bez ograniczeń w ramach procesu legislacyjnego w przypadku każdego przepisu z dziedziny prawa finansowego. W przypadku (nie tylko) Republiki Czeskiej chodzi jednak o zasady w praktyce dosyć problematyczne. Czeski ustawodawca nie szanuje wyżej wymienionych zasad nawet w przypadku przepisów objętych procesem harmonizacji. Dużo problemów związanych z europeizacją prawa finansowego stwarza przewidywanie krótkotrwałych i długotrwałych następstw regulacji prawa finansowego, uwzględnianie powiązań norm w ramach systemu prawa finansowego i dotrzymywanie jednolitej terminologii.

IV. Wpływ europeizacji na prawo finansowe, a w szczególności na prawo celne i walutowe

Przykładem jednej z dziedzin prawa finansowego, na którą w Republice Czeskiej (ale również w Polsce) miała europeizacja największy wpływ po roku 2004, jest prawo celne. Chodzi tu o typową dziedzinę prawa, na którą trzeba patrzeć nie tylko z punktu widzenia regulacji narodowej, ale również z punktu widzenia Wspólnoty⁹ i ze względu na współczesną globalizację również z punktu widzenia międzynarodowego. Jeżeli chodzi o wpływ przepisów unijnych, to w warunkach Republiki Czeskiej chodziło przede wszystkim o zastąpienie większości przepisów prawa celnego¹⁰

⁹ Zob. M. Kałduński, K. Lasiński-Sulecki, W. Morawski, M. Śpiewak, *Prawo celne międzynarodowe, wspólnotowe, polskie*, Wyd. Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2007; A. Drwiłło, *Prawo celne*, Wyd. ARCHE, Gdańsk 2001.

¹⁰ Ustawa nr 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění pozdějších podpis.

wspólnotowym kodeksem celnym¹¹. Zmiany oczywiście objęły również inne przepisy, np. przepis ustalający taryfy celne (dotychczasowe przepisy nowych państw członkowskich zostały zastąpione wspólnym rozporządzeniem). Współcześnie większość przepisów prawa celnego regulowana jest wspólnymi rozporządzeniami. Narodowe regulacje prawne regulują zaś zakres organizacji organów celnych¹² lub ustalanie sankcji za przekroczenia przepisów prawa celnego.

Dla pozostałych dziedzin prawa finansowego większe znaczenie mają dyrektywy, które trzeba implementować do narodowych porządków prawnych. Jako przykład można podać regulację obrotu płatniczego. Dnia 1 listopada 2009 r. (czyli dwa miesiące przed upływem terminu do wprowadzenia) weszła w życie w Republice Czeskiej ustawa nr 284/2009 Sb., o obrocie płatniczym. W porównaniu z poprzednią regulacją doszło tutaj do implementacji dyrektywy o usługach płatniczych¹³. Ponieważ chodzi o dyrektywę dotyczącą tzw. pełnej harmonizacji, państwa członkowskie nie mogą (oprócz podanych wyjątków) uchylić się od regulacji zawartej w dyrektywie. Dyrektywę można uważać za twórczą, znaczącą dla praktyki, w tym problemów, które dotychczas nie były w Republice Czeskiej dostatecznie uregulowane. Trzeba jednak zauważyć, że w trakcie wprowadzania tej dyrektywy ustawodawca popełnił wiele błędów. Najważniejszy błąd dotyczy transkrypcji art. 60 podanej wyżej dyrektywy, stanowiącego, że podczas kradzieży karty płatniczej i dokonania nieautoryzowanej transakcji płatniczej płatnik objęty jest tzw. „współudziałem” do wysokości 150 EUR – również w przypadku, gdy chodziłoby nie o jedną transakcję, ale o kilka poszczególnych transakcji. W § 116 ust. 1 czeskiej ustawy o obrocie płatniczym jednak zamieszczono błędnie tekst o odmiennym znaczeniu, który stanowi o udziale płatnika w każdej poszczególniej transakcji.

¹¹ Rozporządzenie Rady (EWG) Nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny oraz Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 450/2008 z dnia 23 kwietnia 2008 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks celny (zmodernizowany kodeks celny).

¹² Por. ustawa nr 185/2004 Sb., o Celní správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů, oraz polska ustawa z dnia 19 marca 2004 – Prawo celne (Dz. U., nr 68, poz. 622 z późn. zm.)

¹³ Dyrektywa 2007/64/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego zmieniająca dyrektywy 97/7/WE, 2002/65/WE, 2005/60/WE i 2006/48/WE i uchylająca dyrektywę 97/5/WE.

Chociaż czeski bank centralny opublikował bezzwłocznie swoje stanowisko¹⁴, niekonsekwencja przy wprowadzaniu wspomnianego przepisu spowodowała istotny problem. Tekst dyrektywy jest w tym punkcie jednoznaczny i Czeski Bank Narodowy starał się (z powodzeniem) naprawić błędną regulację, to jednak nadal trzeba stwierdzić, że i aktualny stan unormowania w ustawie pozostaje wadliwy. Rozwiązaniem może być tylko nowelizacja § 116 ustawy o obrocie płatniczym przez ustawodawcę czeskiego tak, by brzmienie ustawy było zgodne ze stanowiskiem Czeskiego Banku Narodowego. Jednak ze względu na nadchodzące wybory parlamentarne nie można liczyć na to, że problem ten zostanie rozwiązany w najbliższym czasie.

V. Wnioski

Odwołując się do słów Armina Dittmana¹⁵ można zauważyć, że z punktu widzenia państw członkowskich proces europeizacji przynosi zarazem w pewnym sensie zyski i straty, ale również okazję do konstruktywnego włączenia danego porządku prawnego do procesu europeizacji. Europeizacja więc nie oznacza narzucania narodowego prawa finansowego poprzez obcą władzę, ale chodzi (powinno chodzić) o proces wzajemnego współoddziaływania poszczególnych porządków prawnych.

EUROPEISATION OF FINANCIAL LAW ON EXAMPLE OF CUSTOMS LAW AND MONETARY LAW

Summary

The influence of the European Union law is notable almost in legal branches of the Member States. The financial law is, of course, not an exception. Significant effects of Europeanization can be observed within both the whole fiscal and non-fiscal part of the financial law from the budget law, the tax and customs law to the legal regulation of monetary system, foreign exchange, and financial market. In some cases, the main codes of regulation of those financial sub-branches have been created as more or less successful translation of the directives. In other areas such as customs law dominates the directly applicable regulations. Our paper, however, does not address the

¹⁴ Por. Věstník ČNB, částka 15/2009 ze dne 11. listopadu 2009, według http://www.cnb.cz/m2export/sites/www.cnb.cz/cs/legislativa/vestnik/2009/download/v_2009_15_21909320.pdf.

¹⁵ A. Dittman, *Europäisierung des Verwaltungsrechts*, s. 166.

detailed analysis of specific manifestations of Europeanization of the financial law and all its institutes. Its aim is to describe this issue from the general point of view, especially to analyze the impact of the EU law from the perspective of the fundamental principles of financial law legislation process.